

Industriebeleid, ondernemingsgedrag en internationale concurrentiepositie

Hans Schenk

Rede op 3 april 1998 uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar industriebeleid aan de Katholieke Universiteit Brabant.

De wijze waarop veel grote Westerse ondernemingen zich neerzetten, in het bijzonder door hun fusie- en acquisitiegedrag, kan niet alleen de economische efficiëntie aantasten, maar tevens de internationale concurrentiepositie van deze ondernemingen. Het industriebeleid ondersteunt al sinds jaar en dag dit gedrag en is daarmee onderdeel van het probleem geworden. Dit leidt niet alleen tot weinig-effectieve steunoperaties, maar ook tot onderbenutting van innovatieve potenties in het midden- en kleinbedrijf. Gepleit wordt daarom voor objectivering en dus de-commercialisering van de beleidsvoorbereiding, en voor decentralisatie van een deel van het industriebeleid. De auteur doet zes suggesties. (van de redactie)

"Industrial Policy, if it is anything, is political economy", dat zei de bekende Amerikaanse econoom Aaron Wildavsky midden jaren tachtig, op het hoogtepunt van het toen lopende industriepolitieke debat in de VS. In goed Nederlands: industriebeleid is eigenlijk gewoon een ander woord voor economisch beleid. Met zijn uitspraak wilde Wildavsky tot uitdrukking brengen dat het geen zin had om veel energie te spenderen aan het formuleren van een precieze definitie van deze toen betrekkelijk nieuwe term (zie Graham, 1993). In deze bijdrage zal ik me voegen naar dat advies: in de loop van het verhaal

wordt vanzelf duidelijk waar we het over hebben. Wel is het zinvol om het terrein tenminste enigszins af te bakenen.

Industriebeleid betreft natuurlijk de industrie, maar dat is meer een gegroeide dan een door de term zelf ingegeven praktijk. De term komt oorspronkelijk uit het Engels, en in die taal heeft de uitdrukking 'industry' een veel bredere betekenis dan bij ons 'industrie'. Zo spreekt men van de 'service industry' en de 'banking and insurance industry' waar wij de dienstensector en de financiële dienstverlening bedoelen. In de praktijk richt het industriebeleid zich echter, ook in de Angelsaksische landen, op wat wij de verwerkende industrie noemen en in het Engels veelal wordt aangeduid als 'manufacturing'. Het betreft dat deel van een economie waarin tastbare goederen worden voortgebracht. Volgens sommigen heeft de industrie gedurende de afgelopen twintig jaar flink aan belang ingeboet, afgemeten aan haar aandeel in het BBP en de werkgelegenheid. Men spreekt zelfs van 'de-industrialisatie'. Gesuggereerd wordt dat hier sprake is van een min of meer natuurlijk proces, een proces bovendien dat niet door middel van beleid zou kunnen worden tegen gehouden. Voor een belangrijk deel is hier echter sprake van een optisch in plaats van een reëel verschijnsel (zie Schenk, 1997b; Kitson en Michie, 1997). Niet alleen leidt de relatief hoge productiviteitsgroei in de industrie bij gelijkblijvende afzet automatisch tot een kleinere gemeten bijdrage aan het BBP, ook zijn vele voorheen tot de industrie behorende activiteiten inmiddels ondergebracht bij de dienstensector. Maar ook afgezien daarvan, staat het belang van de industrie voor de nationale welvaart buiten kijf. De reële groei van de dienstensector is immers in sterke mate gekoppeld aan die van de industrie. Bovendien is de industrie van doorslaggevend belang voor de ontwikkeling van technologische en management 'know how'. Bijna alle uitgaven voor speur- en ontwikkelingswerk (R&D) komen voort uit de industrie. De noodzaak om complexe industriële vraagstukken op te lossen heeft ondernemingen gedwongen studie te maken van het 'managen' van vaak grootschalige bedrijfsprocessen. Een en ander wil overigens niet zeggen dat in het beleid een strikte scheiding tussen sectoren moet worden aangebracht. Integendeel, aangezien de industriële sector en de dienstensector in de praktijk nauw verweven zijn, is het verstandig om in het beleid ook voortdurend over de sectorgrenzen heen te kijken.

Ook is het zinvol om ons af te vragen wat nu eigenlijk het doel is van industriebeleid. In de jaren zeventig en tachtig diende het industriebeleid, volgens de toen gangbare opvatting, de overgang te vergemakkelijken van ouderwetse ('smoke stack') naar moderne ('high tech') productieprocessen of zelfs sectoren, een en ander tegen de achtergrond van wereldwijde verschuivingen in de arbeidsdeling. Zo werd in een van de opvallendste naoorlogse beleidsnota's

van de Nederlandse regering (de *Nota inzake de Selectieve Groei* van toenmalig minister Lubbers uit 1976) het industriebeleid gezien als een middel om de sectorstructuur te doen verschuiven van een te groot geacht accent op 'sunset' sectoren naar 'sunrise' sectoren, een en ander zelfs gelardeerd met een vleugje milieubewustzijn (zo beoogde de nota een verandering van de sectorstructuur van meer naar minder energie- of milieuintensieve sectoren). Niet zelden speelden ook werkgelegenheidsmotieven een rol in de doelgeving, vooral wanneer er zich een kleinere of grotere economische recessie voordeed. Met de toenemende internationalisatie van onze economieën is in de jaren negentig echter vooral een interpretatie uit de jaren zestig weer boven komen drijven: het doel van het industriebeleid is de bevordering van de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Het is deze interpretatie die hier centraal zal staan.

In toenemende mate wordt die concurrentiepositie gevat in termen van comparatieve economische efficiency, dat wil zeggen in termen van relatieve productiviteit en innovativiteit. Hoe hoger de productiviteit en hoe groter het vermogen om met nieuwe processen en/of producten op de markt te komen, hoe sterker de betrokken onderneming zal staan in de internationale concurrentiestrijd. Duidelijk zal zijn, dat vanuit dit perspectief ook enkele andere takken van het overheidsbeleid dicht tegen het industriebeleid aanliggen, en volgens sommigen er zelfs gewoon onderdeel van uit maken: het technologiebeleid en het mededingingsbeleid. Terecht merkte de Federal Trade Commission, één van de twee organisaties die in de VS toeziet op de mededinging, in 1980 op: "Indeed, the essence of the competitive process is to induce firms to become more efficient".

Zo'n tien jaar geleden stelde ik dat het uitzicht op succes sterk zou worden vergroot indien het industriebeleid zou worden gedecentraliseerd: van Den Haag naar het regionale niveau (zie Schenk en Kamann, 1987). Het pleidooi voor regionaal industriebeleid vormde de gepubliceerde neerslag van een eerder advies aan de Commissie-Dekker voor het Technologiebeleid. Daarin had ik voorgesteld om over te gaan tot oprichting van de zogenoemde Nieuwe Economisch-Technologische Instituten. Deze NETI's zouden in mijn voorstellen de toen kwijnende en in taakonzekerheid levende ETT's, die veelal op armlengte van de provinciale Griffies opereerden, opvolgen en een plaats krijgen in een netwerk waarin organieke en personele structuren waren geschetst die zouden leiden tot vormen van nauwe samenwerking met de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROMs), universiteiten, adviesbureau's, werkgevers en werknemers, en nog enkele andere organisaties. De Commissie durfde een dermate ver gaande decentralisering van het industriebeleid niet over te nemen, en adviseerde uiteindelijk tot oprichting van een netwerk van

kleinschalige innovatieadviescentra. Indertijd meende ik dat deze centra onvoldoende tegemoet zouden kunnen komen aan de industriepolitieke behoeften. In mijn ogen waren zij niet alleen té kleinschalig, zij zouden ook de zakelijke 'hands-on' ervaring ontberen die indertijd slechts aanwezig was bij de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen. De adviescentra werden geconcipeerd als passieve winkels, waar bedrijven desgewenst advies konden inwinnen, terwijl mij een veel actiever industriebeleid voor ogen stond, een beleid waarin NETI's en ROMs een initiatiefnemende rol zouden spelen. Centrale ETI's (CETI's) zouden een coördinerende rol moeten vervullen.

In deze bijdrage neem ik mij voor om mijn pleidooi van indertijd opnieuw, voorzien van nieuwere bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek, onder de loep te nemen. Indertijd refereerden industriepolitieke discussies geregeld aan het Japanse industriebeleid, en ik zal daarom ook nu wat uitgebreider stil staan bij 'de Japanse ervaring'. Sterker dan indertijd zal in deze evaluatie echter het industriebeleid in verband gebracht worden met een belangrijk gedragsverschil tussen Japanse en Westerse ondernemingen (zie ook Schenk, 1998a). Betoogd zal worden, dat dit gedragsverschil in principe kan verklaren waarom de Westerse concurrentiepositie vis à vis Japan vooral in de jaren tachtig onder druk heeft gestaan. Versterking van onze concurrentiepositie zou dan ook gebaat zijn geweest met een vorm van industriebeleid die zou hebben aangegrepen op dat gedragsverschil, hetgeen uiteraard niet wil zeggen dat Japanse modellen simpelweg naar het Westen getransplanteerd hadden kunnen of moeten worden. De conclusies hebben actualiteitswaarde aangezien geconstateerd kan worden dat het beleid in de jaren negentig in een belangrijk opzicht maar weinig afwijkt van dat in de jaren zeventig en tachtig.

1. Fusies en industriebeleid

Een van de belangrijkste daadwerkelijk gehanteerde instrumenten van het industriebeleid in het Europa van de jaren zeventig en tachtig betrof de bevordering van de herstructurering van de industrie door middel van fusies en acquisities, aanvankelijk ingezet als een antwoord op de Amerikaanse dominantie van diverse markten (en in belangrijke mate geïnspireerd door Servan-Schreibers beroemde *Le Défi Américain* uit 1967). De Amerikaanse multinationals waren indertijd, gemiddeld genomen, inderdaad veel groter dan de West-Europese. Hun marktoverheersing werd daarom al snel gezien als een kwestie van schaalvoordelen, en het lag derhalve voor de hand om te menen dat omvangsvergroting de Europese ondernemingen beter in staat zou stellen om zich te weren tegen de concurrentie uit de VS. Allengs groeide de bevoor-

dering van fusies en acquisities uit tot een algemene hoeksteen van het industriebeleid, soms zelfs ondergebracht in organisaties die dit expliciet als doelstelling meekregen zoals de NEHEM of de IRC (in Groot-Brittannië). Een leerzaam voorbeeld betreft de Europese informatietechnologie. Vanaf het midden van de jaren zestig tot eind jaren zeventig werden de computerproducenten door hun overheden aangezet om via fusies en acquisities één groot concern tot stand te brengen dat in staat zou zijn om door middel van schaalvoordelen de concurrentieslag met IBM te winnen. De Fransen consolideerden hun computerproducenten in CII, ondersteunden vervolgens—net zoals de Nederlandse en West-Duitse overheid—het Unidata-project waarin CII samenting met Philips en Siemens, en bevorderden tot slot de fusie van CII met Honeywell-Bull. De West-Duitse overheid trachtte Siemens en AEG te bewegen tot een fusie (en stemde later, in 1990, toe in de overname van Nixdorf door Siemens; AEG werd een inmiddels weer afgestoten onderdeel van Daimler-Benz). Het Britse ICL kwam met volle ondersteuning van de overheid tot stand door een fusie van English Electric met Elliott Automation, kort daarop gevolgd door de acquisitie van een deel van Plessey en van International Computers and Tabulators (een ander deel van Plessey belandde uiteindelijk bij Siemens). Hoe weinig succesvol dit beleid is geweest is inmiddels bekend.

De bevordering van fusies en acquisities in andere sectoren (zoals de scheepsbouw, de textiel, de autoindustrie, de biotechnologie, de staalindustrie, het vervoer, de telecommunicatie) heeft in het verleden evenmin veel opgeleverd (zie bijv. Adams en Brock, 1988). Het is daarom des te opvallender dat overheden ook heden ten dage veel industriepolitiek heil verwachten van fusies en acquisities. Zo heeft de Europese integratie niet alleen tot doel om de nog binnen de EU resterende handelsbarrières op te ruimen maar tevens, aldus Geroski (1989, blz. 29), om de condities te creëren voor de "restructuring of European industry, one that will facilitate the growth of large pan-European firms able to compete on a par with their US or Japanese rivals". Nog maar kort geleden meldde de directeur industriebeleid van de Europese Commissie dat fusies en acquisities zeer zinvol waren in het kader van de herstructurering van het bedrijfsleven en dus moesten worden aangemoedigd (Marchipont, 1995).

In eigen land illustreren belangrijke voorbeelden een soortgelijke industriepolitieke voorliefde voor fusies. Onder toenmalig minister De Korte werd vliegtuigbouwer Fokker eerst, in 1987, publiekelijk aangeboden aan de concurrentie, onder zijn opvolger Andriessen werd het bedrijf in 1992 ondergebracht bij Daimler-Benz (zelf het product van een hele serie acquisities), en onder de huidige minister Wijers werden in 1996 verwoede doch vergeefse pogingen

gedaan Samsung te verleiden tot een overname. Dit alles nadat een eerdere fusie tussen Fokker en VFW was stuk gelopen (1969-1980), en terwijl academische waarnemers zowel de kracht van Daimler-Benz zelf als de ratio van de acquisities ter discussie stelden—naar later zou blijken terecht. Ook de in gang gezette 'herstructurering' van de elektriciteitssector laat zien dat de Nederlandse overheid van mening is dat de kunstmatige vorming van grote concerns slechts positief zal kunnen bijdragen aan de interne efficiency en innovativiteit. In het geval van Philips geldt dat honderden miljoenen steun werden verleend ten behoeve van het speur- en ontwikkelingswerk zonder dat de subsidiegevers (Den Haag en Brussel) ook maar één kritische noot plaatsten bij het acquisitiebeleid van dit concern (waarvan de bemoeienissen met Super Club en Grundig slechts de meest pijnlijke, doch door buitenstaanders reeds vroeg voorspelde, elementen zijn gebleken; zie o.a. Metzke, 1997). Daarmee werd en wordt dit beleid impliciet gefiatteerd.

Ook de in 1990 van kracht geworden Europese Concentratieverordening en het in 1998 ingevoerde Nederlandse concentratietoezicht (een onderdeel van de nieuwe Mededingingswet) etaleren onmiskenbaar een sterk geloof in fusies en acquisities, hetgeen opvallend is aangezien kartels met nogal wat misbaar tegemoet worden getreden. Deze regelingen toetsen immers slechts op mogelijke effecten op de allocatieve efficiency, en niet op mogelijke effecten op de interne (ofwel productieve) en dynamische efficiency, terwijl ook deze twee laatste als gevolg van machtsvorming kunnen worden aangetast. Elders heb ik deze regelingen dan ook halfslachtig genoemd (zie Schenk, 1997a). Gelet op het feit dat allocatieve effecten, zo zij zich al voordoen, uitermate moeilijk zijn zichtbaar te maken, zou zelfs wel eens sprake kunnen zijn van een schijnvertoning. In de Brusselse praktijk blijkt dan ook, dat minder dan tien procent van de aangemelde fusies op fundamentele bezwaren van de Europese Commissie stuit.

De im- dan wel expliciete industriepolitieke bevordering van fusies en acquisities is overigens geen exclusief Europese zaak. Ook in de VS worden 'consolidaties' positief bejegend, ondanks de vrij strikte letter van de antitrust-wetgeving. Dat kan haast ook niet anders, want sedert het begin van de jaren tachtig zijn de uitvoeringsrichtlijnen zo academisch en hypothetisch geworden dat geen rechter er meer mee overweg kan. Een breuk met het toen recente verleden (jaren zeventig) betekende dat overigens niet, want de uitvoeringspraktijk was, na de betrekkelijk strikte jaren zestig, onder politieke druk al veel eerder overstag gegaan.

Japan vormt binnen de geïndustrialiseerde wereld frappant genoeg de enige uitzondering op de 'merger mystique'. Weliswaar heeft ook daar het na-oor-

logse industriebeleid enkele malen getracht ondernemingen aan te zetten tot fusies (in de machinebouw, de staalindustrie, de automobieliindustrie, en de computerindustrie), maar die pogingen liepen stuk op onwilligheid aan de zijde van de betrokken bedrijven. Deze ervaringen uit voornamelijk de jaren vijftig en zestig wijzer, heeft het Japanse industriebeleid zich echter geheroriënteerd—zoals moge blijken uit de volgende sectie (uitgebreider hierover: Schenk, 1987a).

2. Het Japanse succes herbeschouwd

Dat Japanse bedrijven succesvol zijn geweest in hun concurrentie met Westerse collega's behoeft inmiddels geen betoog meer. Vooral in de jaren tachtig slaagden zij er voortdurend in substantiële marktaandeelen af te snoepen van de Europese en Amerikaanse concurrentie. In hoeverre is dat succes te danken aan het industriebeleid? Sommigen zijn van mening dat dit beleid van doorslaggevend belang is geweest, maar een wat genuanceerder oordeel is meer op zijn plaats. Terwijl het Japanse micro-industriebeleid in de jaren vijftig en zestig een belangrijke rol speelde in de wederopbouw van de Japanse economie, werd het belang van dit onderdeel van het beleid allengs minder. Van wijd verbreide marktversturende interventie door middel van protectie en subsidies is al sedert het midden van de jaren zeventig nauwelijks meer sprake. Ook het vaak geroemde speerpuntenbeleid ('industrial targeting') begon, vlak nadat men het in het Westen ontdekt had, een steeds minder belangrijke rol te spelen. Sommige onderdelen van het speerpuntenbeleid hebben ronduit schipbreuk geleden, met als meest recente voorbeelden de projecten gericht op het ontwikkelen van een vooraanstaande rol met betrekking tot de vijfde-generatie computer en kunstmatige intelligentie.

Op de een of andere manier heeft wel het macro-industriebeleid bijgedragen aan het succes van de Japanse ondernemingen op de wereldmarkt: aanmoediging van besparingen, investeringen in duurzame productiemiddelen en R&D, productieve efficiency en productkwaliteit, bevordering van de arbeidsverhoudingen, en verhoging van het scholingsniveau. Volgens de Amerikaanse Japan-expert Chalmers Johnson, die terecht meent dat industriebeleid vooral een kwestie is van attitude, en pas dan een kwestie van instrumentatie, heeft het succes van het macrobeleid te maken met de industriepolitieke attitude aan de zijde van de autoriteiten, in het bijzonder het Ministerie van Internationale Handel en Industrie ('MTI'). Johnson bedacht voor het Japanse industriebeleid ooit de term 'developmental industrial policy' (zie Johnson, 1985). Dit type beleid behelst in essentie twee zaken. In plaats van adaptieve inschikke-

lijkheid etaleren de autoriteiten een assertieve taakopvatting. Het MITI slaagde er steeds in om de beste afgestudeerden van de Japanse universiteiten aan te trekken. Conform het motto *noblesse oblige* achtten deze ministeriële experts zich geroepen om zich actief in plaats van reactief te bemoeien met vele economische vraagstukken; ze organiseerden allerlei seminars en ondernamen talloze pragmatisch-georiënteerde studies, leverden commentaar op het gedrag van met name genoemde ondernemingen, en wezen voortdurend op het belang van verdere professionele en technologische ontwikkeling. Het MITI nam heldere, niet zelden terechtwijzende standpunten in, maar na het niet doorgaan van de voorgestelde fusies oriënteerden die zich vooral op het bij de les houden van de ondernemingen. Soms werd een en ander ondersteund met subsidies, maar de schaal waarop dat gebeurde was steeds veel kleiner dan in het Westen het geval was. Bovendien was (en is) het gebruikelijk om vast te leggen dat de resultaten van R&D-steun ook buiten de kring van gesubsidieerde ondernemingen beschikbaar moeten komen. Terwijl het overheidsapparaat meer aanzien en macht had dan in het Westen, was het veel kleiner en goedkoper dan hier (zie bijv. Ayal en Karras, 1996). Ook het MITI was—en is—een betrekkelijk klein ministerie. Van belang is dat het MITI zich op ruime schaal liet adviseren door onafhankelijke, niet-commerciële economische adviseurs, veelal werkzaam aan de universiteit.

'Developmental' industriebeleid wordt op de tweede plaats gekenmerkt door een duidelijke keuze voor het bevorderen van de prestaties van het bedrijfsleven op de internationale markt. De functionele prioriteit van het beleid was helder en eenduidig; zij werd niet verwaterd door diverse andere doelstellingen. Investerings die in dat verband in de ogen van het MITI onproductief waren konden steevast rekenen op afkeurend commentaar. Dat Japanse ondernemingen zich meer bij de les hebben betoond dan hun Westerse collega's blijkt onder meer uit het feit dat zij tot in de jaren negentig substantieel meer geïnvesteerd hebben in machines en R&D dan hun Westerse concurrenten, met als gevolg dat nieuwe productietechnieken en nieuwe producten meer dan eens voor het eerst in Japan werden geïntroduceerd. Japanse bedrijven hebben bovendien meer aandacht en energie gestoken in het optimaliseren van het productieproces zelf. Soms wel tien tot vijftien jaar eerder dan hun Westerse concurrenten introduceerden zij allerlei organisatorische procesinnovaties, van 'lean and mean' systemen tot en met slimme methoden van kwaliteitsbeheersing.

Was dit alles nu een rechtstreeks gevolg van de assertiviteit en de eenduidigheid van het gevoerde industriebeleid, en van de heroriëntatie die tot stand was gekomen nadat het pro-fusiebeleid was gestrand? Ik zou eerder willen spreken van een indirect, maar daarom nog niet minder belangrijk effect.

Japanse ondernemingen hebben zich namelijk ook dankzij andere factoren meer dan hun Westerse concurrenten kunnen focussen op het versterken van de interne efficiency en de innovatie. Zonder af te willen dingen op het belang van ondernemings-interne zaken (zeggenschapsverhoudingen; besluitvormingscultuur; etc.) gaat het hier vooral om de relatie tussen kapitaalverschaffers en het management van ondernemingen ('corporate governance'). Het kenmerkende van het Japanse systeem komt het duidelijkst naar voren indien we het vergelijken met het Angelsaksische (het Nederlandse systeem combineert elementen van beide, maar neigt —in toenemende mate— naar het laatste). In beide systemen wordt voor de financiering van investeringen een slechts gering beroep gedaan op de emissie van aandelen (tijdens de jaren tachtig werd in de VS zelfs door inkoop van eigen aandelen en acquisities netto kapitaal aan de beurs onttrokken). Maar waar in het Angelsaksische systeem een groot deel van de financieringsbehoefte gedekt wordt uit de cash flow en via obligatieleningen (in de VS voor resp. ca. 74 en ca. 15 procent gedurende de jaren tachtig), en slechts een klein deel via bankleningen (in de VS voor ca. 12 procent gedurende de jaren tachtig), ligt dat in Japan anders. Japanse ondernemingen voorzien voor ca. 55 procent in hun kapitaalbehoefte via interne middelen, voor ca. 4 procent via obligatieleningen, doch voor ca. 37 procent via bankleningen (zie Goldstein, 1997). De implicaties voor het gedrag van de ondernemingen kunnen groot zijn. Op de eerst plaats zijn de verstrekkers van via de beurs circulerende obligatieleningen doorgaans minder begaan met de lange-termijnbelangen van de ondernemingen in kwestie dan de verschaffers van bankkrediet. Op de tweede plaats kan de wenselijkheid van investeringen die gefinancierd worden uit interne middelen slechts indirect, namelijk via de beurs, gecontroleerd worden. De effectiviteit van deze controle stuit hier licht op de enorme informatievoorsprong aan de kant van het management. Beide factoren laten het management van Westerse ondernemingen meer ruimte voor het nastreven van particuliere belangen ('managerial goals').

Daarnaast bestaat een groot deel van het aandelenbezit in Japan uit wat Porter noemt 'dedicated holdings', waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat het in belangrijke mate in handen is van kapitaalverschaffers die de betreffende onderneming niet zien als een anoniem beleggingsobject doch als een waardecreërende institutie (zie Porter, 1992). Recente schattingen geven aan dat niet alleen in de jaren zeventig en tachtig maar ook momenteel meer dan de helft van het aandelenkapitaal in handen is van ondernemingen waarvan de aandelen op hun beurt weer geplaatst zijn in handen van de onderneming waarin geparticipeerd wordt ('kruisparticipaties'). Deze aandeelhouders zijn vooral beter geïnformeerd dan in het Westen veelal het geval is, waardoor het risico dat zij ongemerkt slachtoffer worden van opportunistisch managementgedrag

kleiner is (men spreekt tegenwoordig veelal van het 'moral hazard' risico). Dat gedrag zal bijgevolg minder optreden. Kruisparticipaties kunnen ook als een bindend element fungeren indien zich een gegadigde meldt voor het aandeel van onderneming A in het eigen vermogen van onderneming B, zelfs indien A via verkoop een substantiële premie zou kunnen binnenhalen (zie Osano, 1996). De verkoop van A's participatie in B kan immers onmiddellijk beantwoord worden door de verkoop van B's participatie in A, hetgeen die verkoop onaantrekkelijker maakt. Inmiddels spenderen Japanse ondernemingen ruim twintig maal minder tijd en middelen aan fusies en acquisities dan Britse, Nederlandse en Amerikaanse ondernemingen.

Japanse ondernemingen zijn door een en ander enerzijds minder gevoelig voor bewegingen op de beurzen, en anderzijds minder gedwongen om zich te richten naar de mores van een fluïde kapitaalmarkt, dat wil zeggen minder gedwongen om zich te richten op het hoog houden van de beurskoers. Terwijl zowel de Japanse als de Amerikaanse (en Europese) beurzen gedurende de laatste tien jaar geregeld te lijden hebben gehad van speculatie, betekent dit onder meer dat het management van Japanse niet-financiële ondernemingen daar minder van te duchten had. Meer in het algemeen geldt, dat het strategisch karakter van de deelnemingen van Japanse institutionele beleggers het management ruimte geeft voor waardecreatie, terwijl institutionele beleggers in het Westen via hun wispelturig gedrag een grote druk leggen op het management om te zorgen voor 'quick returns'. Daar waar de financiële markten momenteel in de VS en in Europa vragen om 'downsizing', opsplitsingen en horizontale acquisities, en nog maar enkele jaren geleden om schaalvergroting, diversificatie en diagonale acquisities, kunnen Japanse ondernemingen zich meer systematisch toeleggen op verbetering van de reële prestaties.

De eigenaardigheden van financiële markten en kruisparticipaties zijn een onderdeel van wat Nobelprijswinnaar North de institutionele matrix van een land heeft genoemd (zie North, 1994). Het Japanse industriebeleid heeft deze typische matrix, nadat het zich had geheroriënteerd, 'slechts' beschermd en versterkt. Méér hoefde het ook niet te doen: de onderdelen van de matrix zorgden er al voor dat er een grotere neiging onder Japanse ondernemingen bestond om hun acties te richten op waardecreërende investeringen. Het blijft uiteraard een kwestie van taxatie, maar een vergelijking met de dominante Westerse industriepolitieke attitude leert dat het waarschijnlijk is dat ondernemingen mede goed bij de les zijn gebleven onder invloed van de commentaren en terechtwijzingen van de zijde van het MITI, daarin bijgestaan door haar externe, niet-commerciële adviseurs.

3. Fusies, concurrentiepositie en industriebeleid

In het Westen, en vooral in Europa, Nederland niet uitgezonderd, werden (zie Schenk, 1985) en worden de strategische prioriteiten van bedrijven namelijk slechts zelden of nooit ter discussie gesteld. Hierboven is al geïllustreerd dat overheden traditioneel veel heil verwachten van fusies. Zij doen dat niet voor niets. Fusies en acquisities nemen immers ook een centrale plaats in in de strategieën van onze grote ondernemingen, zelfs in die mate dat de Britse strategiedeskundige John Kay meent te kunnen stellen dat vele ondernemingsbesturen zich niet eens meer druk maken over de beschikbare alternatieven (Kay, 1993). Anno 1996, dichtbij de piek van de zogenoemde vijfde fusiegolf, werd in de VS maar liefst 660 miljard dollar besteed aan fusies en acquisities en in Nederland zo'n 50 miljard gulden. Reeds eind jaren tachtig beliepen de investeringen in fusies en acquisities meer dan het totaal van de door het bedrijfsleven gefinancierde investeringen in speur- en ontwikkelingswerk en nieuwe duurzame productiemiddelen samen. Ofschoon deze middelen niet verloren zijn voor de economie (zij komen immers via de economische kringloop te zijner tijd weer beschikbaar voor investeringen), leidt een en ander op zijn minst tot een vertragingseffect.

Maar bovendien is uit een inmiddels groot aantal studies gebleken dat fusies en acquisities, waarbij op zijn minst één grote onderneming betrokken is, in het algemeen -in vergelijking tot controlegroepen en/of de eigen historie- niet leiden tot superieure interne efficiency, zelfs niet tot superieure winstgevendheid (zie Schenk, 1994; 1998a). De groei van het marktaandeel komt onder druk te staan, en het marktaandeel van de geacquireerde bedrijven neemt af, soms sterk. Ook de innovatieviteit, voor zover die gemeten kan worden aan de hand van patentregistraties, neemt na dergelijke fusies en acquisities af. Vanuit maatschappelijk oogpunt lijkt er in eerste instantie vooral sprake te zijn van een probleem van suboptimaliteit: een andere aanwending van de beschikbare middelen zou tot betere resultaten hebben geleid. Over de ernst van die suboptimaliteit kan men verschillend denken. De meest optimistische schattingen geven aan dat de economie er jaarlijks minder dan één procent van het BBP bij inschiet (voor Nederland is dat trouwens toch altijd nog zo'n 5 miljard gulden), de meest pessimistische houden het op zo'n acht procent. Dat zijn statische effecten. Over een reeks van jaren gerekend kunnen ook de laagste schattingen echter aardig optellen. Maar toch, zo lang het goed gaat zullen weinigen zich echt zorgen maken over hetgeen we allemaal wellicht gemist hebben. Helaas kunnen we er ons niet zo gemakkelijk vanaf maken.

Een en ander komt namelijk in een ander daglicht te staan indien we het vraagstuk bekijken vanuit een oogpunt van internationale concurrentie. Elders heb ik uiteen gezet, dat onze grote ondernemingen vooral een strategisch spel spelen, deels gevoed door onzekerheid met betrekking tot de bedoelingen van het handjevol collega-ondernemingen waarmee zij strijden om marktposities, en deels door defensieve overwegingen (Schenk, 1996). Voor de ondernemingen in kwestie behoeft dat geen ernstige problemen op te leveren zo lang iedereen er dezelfde prioriteiten op na houdt, en ondernemingen die afwijken van die prioriteiten gemakkelijk kunnen worden verleid door premiezwangere overname-offertes. De concurrentiële verhoudingen worden dan niet aangetaast.

Desondanks dienen twee zaken ons te verontrusten. Op de eerste plaats betekent het fusie-zoekgedrag van grote ondernemingen dat ook vele kleinere ondernemingen het loodje leggen. Zo ondernam Unilever gedurende de jaren 1987-1990 158 acquisities, en het merendeel daarvan betrof kleine en middelgrote ondernemingen. Het zijn de zo juist bedoelde dissidenten, ondernemingen die zich vooral onderscheiden doordat zij relatief innovatief en efficiënt zijn. Met name het onderzoek van Ravenscraft en Scherer (1987) heeft laten zien dat dit de minst succesvolle overnames zijn. Het marktaandeel van kleinere geacquireerde eenheden gaat vaak drastisch achteruit, en hun innovativiteit wordt meer dan eens gesmoord in de bureaucratie van de overnemende onderneming.

Het is dus realistisch om aan te nemen dat juist die ondernemingen uit de concurrentiesfeer worden weggeplukt die niet alleen een superieure, of tenminste noodzakelijke rol spelen op het terrein van de technologische ontwikkeling (zie Acs, 1996; Nooteboom en Vossen, 1995), doch die tevens door hun aanwezigheid de heersende ondernemingen ertoe hadden kunnen dwingen bij de les te blijven. Het vraagstuk lijkt daarbij trouwens in Europa nog prangender dan in de VS. Een aantal jaren geleden wees Sharp (1985a) al op het feit dat kleinere ondernemingen in Europa sterk ondervertegenwoordigd zijn in de zogenoemde 'high tech' sectoren. Zij suggereerde dat het achterblijven van de Europese innovatie te maken had met het feit dat het speur- en ontwikkelingswerk in te grote mate plaatsvond binnen reeds gevestigde, grote concerns. Recent is berekend dat 22,7 procent van de kleine en middelgrote Amerikaanse ondernemingen actief is op het terrein van 'high tech', terwijl dat in Europa maar voor 13,3 procent van deze ondernemingen geldt (Buigues en Jacquemin, 1996). Begin 1996 meldde *Nature* (4 april) dat de meeste van de door het Europese Patent Bureau aan Amerikanen toegekende patenten op het gebied van de gen-technologie in handen zijn van kleine en middelgrote

ondernemingen terwijl het grootste deel van de aan Europeanen toegekende patenten in handen is van grote ondernemingen.

Op de tweede plaats moeten we ons realiseren dat Japanse ondernemingen duidelijk afzijdig blijven bij de in het Westen gespeelde positioneringsgevechten. In tegenstelling tot de kleinere Westerse dissidenten kunnen Japanse ondernemingen—als gevolg van de heersende institutionele matrix—bovendien niet zo gemakkelijk door hun Westerse collega's worden overgenomen (zie ook Lawrence, 1993). En tot slot: de fusies die in Japan wel voorkomen vinden vooral plaats binnen het midden- en kleinbedrijf. Daar waar onze managers, adviseurs en investeringsbankiers zich toeleggen op enerverende trans-Atlantische en trans-Europese fusiegevechten, moeten we dus steeds meer concurreren met ondernemingen die hun tijd en aandacht (kunnen respectievelijk moeten) besteden aan verbetering van de productieve prestaties. De maatschappelijke gevolgen daarvan kunnen zeer groot zijn, en zijn momenteel alleen maar tijdelijk uit zicht als gevolg van de huidige financiële crisis in Zuid-Oost Azië.

Met hun ondersteuning van fusies en acquisities geven overheden dan ook slechts te kennen dat zij bereidwillig meedoen aan een spel met een verwachte waarde van nul. Hoezeer de strategische imperatieven van onze grote bedrijven zijn doorgedrongen in het industriebeleid is recent nog gebleken in de hierboven al gememoreerde kwestie-Fokker. Gegeven het bestaan van een ruime markt, een goed product, en een adequaat verkoopapparaat, had het beleid moeten hameren op versterking van de zwakke punten van deze vliegtuigbouwer, met name in het productiemanagement, het financieel management, en het topmanagement. In plaats daarvan werd het Fokker-bestuur voortdurend de hand boven het hoofd gehouden en paste het beleid zich keurig aan aan de vigerende strategische prioriteiten. In essentie blijkt er dus weinig veranderd in het industriepolitieke optreden van de Nederlandse overheid. Want ook ten tijde van de kwestie-RSV opereerde het industriebeleid op deze wijze, al wordt doorgaans anders gesuggereerd. Indertijd werden individuele scheepsbouwondernemingen eveneens aangezet tot fusies en verzuimde men in te grijpen in het evident zwakke management, eerst van de nog zelfstandige ondernemingen en later van het nieuw gevormde concern (zie bijv. Wassenberg, 1983).

De Nederlandse, maar ook Europese en Amerikaanse, industriepolitieke autoriteiten vinden het, in tegenstelling tot de Japanse, niet op hun weg liggen om het bedrijfsleven terecht te wijzen of tegen zichzelf in bescherming te nemen. Het industriebeleid aanvaardt de strategische prioriteiten van de zogenaamde leidende ondernemingen, óók indien die niet gericht zijn op inhoud-

lijke verbetering van de prestaties. Dat kan ver strekkende gevolgen hebben. Want ook de specifieke ondersteuning van, bijvoorbeeld, speur- en ontwikkelingswerk impliceert indirect ondersteuning van het fusie- en acquisitiegedrag van de begunstigde ondernemingen. Immers, indien die ondersteuning plaats vindt door middel van subsidie maakt zij bij de ontvangende onderneming fondsen vrij die naar believen door het management kunnen worden aangewend - ook voor fusies en acquisities.

Het industriebeleid is, kortom, te weinig assertief, en daardoor te weinig effectief. Dit heeft waarschijnlijk verschillende oorzaken. Om te beginnen wordt het in Den Haag (alsook in Brussel) ongepast gevonden om het bedrijfsleven de les te lezen. De achtergrond daarvan ligt voor een deel in het feit dat het ministerie van Economische Zaken zichzelf te zeer ziet als de belangenbehartiger van het bedrijfsleven (zij het, dat dit onder Wijers minder geprononceerd het geval is), en voor een deel in het feit dat het de autoriteiten ontbreekt aan de bedrijfskundige expertise die noodzakelijk is om met distantie te kunnen oordelen over het beleid van ondernemingen. Het is misschien een teken aan de wand dat, in tegenstelling tot de situatie in Japan, uitmuntende bedrijfskundigen en bedrijfseconomen er niet over piekeren om na hun afstuderen bij het ministerie van Economische Zaken te gaan werken (het Ministerie van zijn kant doet ook bepaaldelijk weinig aan 'campus recruterij').

Maar ook met de vereiste expertise is het niet gemakkelijk om in te gaan tegen de heersende prioriteiten in het bedrijfsleven. Wat dat betreft hadden de Japanse autoriteiten het een stuk gemakkelijker. Zij behoefden slechts aan te sluiten bij een institutionele matrix waarin waardecreatie reeds voorop stond. Van het Westerse industriebeleid wordt daarom meer gevraagd¹.

4. Naar een geobjectiveerd en gedecentraliseerd industriebeleid

Op de eerste plaats vraagt de Westerse institutionele matrix dat de beleidsvoorbereiding in ver gaande mate wordt geobjectiveerd. Zij dient zodanig te worden vorm gegeven, dat de betrokkenen zich niet meer zo gemakkelijk laten meezuigen met de *modus vivendi* in de internationale arena. Het verdient

¹ In theorie zouden de geschetste problemen kunnen worden opgelost door aan het concentratietoelicht een volwaardige efficiëntietoets toe te voegen. Indien fusiekandidaten dan niet op aannemelijke wijze kunnen duidelijk maken dat de voorgestelde fusie economische waarde zal creëren, zal de fusie niet mogen doorgaan. De kans dat overheden tot dit soort ingrijpende modernismen bereid zullen zijn is echter uiterst klein (zie Schenk, 1998b).

dan ook aanbeveling om het beleid voortaan te laten informeren door onafhankelijke, dat wil zeggen: niet-commerciële, experts. Zeker gelet op de hoge vlucht die onze economische en bedrijfskundige faculteiten in internationaal opzicht de laatste jaren hebben genomen, ligt het voor de hand om de academie in te schakelen bij de industriepolitieke beleidsvoorbereiding. Daarmee wil ik niet gelijk pleiten voor weer een Wetenschappelijk Adviesraad met een min of meer omvangrijk apparaat. Te denken valt veeleer aan een verzameling academische deskundigen die periodiek samenkomt en op ad hoc basis kan worden opgeroepen door zowel het Ministerie als andere belanghebbenden als de vakbeweging en werkgeversorganisaties. Ook wil ik geenszins suggereren dat commerciële adviesbureau's worden bevolkt door non-valeurs. Afgezien van het feit dat er desondanks nog veel valt af te dingen op de inhoud van hun adviezen, zoals recentelijk nog goed uit de doeken is gedaan door O'Shea en Madigan (1997), moet echter onder ogen worden gezien dat hun adviezen zich, gelardeerd met modieuze snuffjes, zeer voegen naar de heersende strategische prioriteiten. Zeker de grotere adviesbureau's zijn onderdeel van een systeem dat fusies en acquisities voortdurend naar voren schuift als veelbelovende strategische opties.

Mijn tweede voorstel sluit aan bij mijn pleidooien van tien jaar geleden, maar houdt speciaal rekening met het feit dat inmiddels duidelijk is dat vele innovatieve kleinere ondernemingen een groot risico lopen om te sneuvelen in de positioneringsgevechten van hun grote collega's. Indertijd stelde ik, dat het industriebeleid voor een deel gedecentraliseerd zou moeten worden om het meer voeling te laten verkrijgen met het midden- en kleinbedrijf. Het is immers niet goed voorstelbaar dat Den Haag goed vertrouwd kan geraken met de problemen en mogelijkheden die er bestaan onder die duizenden, ver van het beleidscentrum af opererende ondernemingen. Op regionaal niveau heeft men daarentegen op haast natuurlijke wijze te maken met ondernemingen die zich niet behoeven te conformeren aan de gedragscodes en procedures die heersen op de internationale financiële en niet-financiële markten. Het belang van deze kleine en middelgrote ondernemingen voor de internationale concurrentiepositie van een land wordt echter in de industriepolitiek helaas nogal eens onderschat. Het is opvallend, dat deze ondernemingen vaak worden gezien als nog onvolwassen versies van grotere ondernemingen of als ondernemingen die de hulp van grotere ondernemingen goed kunnen gebruiken. Deze apriorismen treft men ook aan in allerlei beschouwingen van de 'Japanse ervaring'. Kleinere Japanse ondernemingen worden doorgaans afgeschilderd als onderhorig aan de leidende ondernemingen in de zogeheten 'keiretsu'. In feite hebben vele kleinere Japanse ondernemingen zich juist weten te onttrekken aan de knellende banden die voortvloeiën uit de in het Westen zo vaak aanbevolen hechte toeleveranciers- en uitbestedingsrelaties, en niet zelden

hebben juist zij zich ontpopt als spelers van wereldklasse (zie Whittaker, 1994). Maar ook recent onderzoek in Europa en de VS geeft aan dat productieve efficiency en innovatie op een hoog peil staan onder wat Simon de 'hidden champions' heeft genoemd. Deze ondernemingen zijn succesvol geweest dankzij een eigenwijs beleid waarin niet alleen nauw contact met de klant, simpele structuren en strategieën, en een motiverend en participatief personeelsbeleid centraal staan, maar ook het behoud van zelfstandigheid (zie Simon, 1996). Zonder dat dit gericht gestimuleerd werd, is eveneens opvallend dat er rondom deze succesgevallen andere opstaan.

De totstandkoming en doorgroei van kleine en middelgrote ondernemingen moet dus bevorderd worden, terwijl tegelijkertijd voorkomen moet worden dat deze ondernemingen in de handen van grote ondernemingen terecht komen. Ondanks recente initiatieven, zoals in ons land de Tante Agaath faciliteit, is een steeds weer optredend probleem gelegen in het feit dat deze kleinere ondernemingen een slechts gebrekkige toegang hebben tot groeikapitaal, in het bijzonder wanneer zij actief zijn in 'high tech' sectoren (Moore, 1995; EZ, 1997; McVey, 1998). Overname door kapitaalkrachtige concerns lijkt vaak de enige uitweg omdat een rechtstreekse toegang tot de kapitaalmarkt voor deze bedrijven doorgaans stuit op de door de beurzen gehanteerde selectiecriteria alsmede op de hoge kosten van een beursgang. Zij zijn dus nogal eens aangewezen op bankkrediet of deelnemingen door participatiemaatschappijen. Helaas is het niet goed mogelijk om de beoordelen of banken en participatiemaatschappijen in dit opzicht voldoende efficiënt en adequaat opereren, juist omdat een vergelijkingsbasis zoals een functionerend beurssystem ontbreekt. Beide hebben echter de schijn tegen. De banken omdat zij zijn meegegaan in de fusie-euforie onder hun klanten zonder dat daarmee hun interne efficiency is verbeterd (zie Berger en Humphrey, 1992; Rhoades, 1993). Indien we ons realiseren dat banken in het internationale leningencircuit in toenemende mate te maken hebben gekregen met het desintermediatieverschijnsel, waardoor er slechts geringe mogelijkheden bestaan om in dat segment aantrekkelijke marges te realiseren, dan is het goed mogelijk dat de alternativiteitskosten van de via fusies en acquisities binnengeslopen aantasting van de productieve efficiency terecht zijn gekomen—en terecht komen—in het retailsegment, dat wil zeggen: bij de kleine en middelgrote ondernemingen. In Nederland is deze mogelijkheid nog reëler dan elders omdat de banken hier, met een grotendeels van de internationale concurrentie afgeschermd marktaandeel (C3) van circa 75 procent, een sterk dominante positie innemen (zie o.a. Schenk, 1995; Van Bergeijk *et al.*, 1995). Een mogelijke implicatie daarvan is, dat de banken, en de Nederlandse in het bijzonder, overdreven voorzichtig zijn in de analyse van het risico dat gepaard gaat met het verstrekken van investeringskredieten aan kleine en middelgrote ondernemingen. Dit kan

leiden tot het achterwege blijven van de benodigde kredieten en/of tot te stringente voorwaarden.

De participatiemaatschappijen hebben de schijn tegen omdat zij zich, onder meer blijkens berichten in *The Economist* (25 januari 1997), onvoldoende bemoeien met de dagelijkse besluitvorming in de ondernemingen waarin zij participeren, met de werving en selectie van personeel, en met het verwerven van relatief goedkope financiële, technische, en juridische adviseurs. Amerikaanse 'venture capital' bedrijven voelen zich in deze opzichten aanzienlijk meer geroepen tot het leveren van substantiële inspanningen. Daarnaast blijken Europese durfkapitaal-ondernemingen zich in overwegende mate te richten op relatief veilige beleggingen in reeds bestaande ondernemingen in plaats van op risicovolle starters. Meer dan de helft van hun middelen wordt gebruikt voor de financiering van eigendomsoverdrachten, met name in de vorm van 'management buy-outs', en slechts 6 procent voor startfinancieringen². Terwijl Amerikaanse participatiemaatschappijen circa 70 procent van hun middelen beleggen in de biotechnologie en informatietechnologie, is het vergelijkbare percentage voor Europa slechts 18.

Indien de kapitaalmarkt niet 'uit zichzelf' iets zal of kan doen aan het geschetste probleem, dan dient het industriebeleid zodanige condities te scheppen dat kleinere ondernemingen in staat zijn de verlokkingen van een bod te weerstaan. In dat verband heb ik eerder bepleit dat nader onderzocht zou moeten worden of de oprichting van regionale beurzen voor de uitgifte en verhandeling van aandelen en obligaties soelaas kan bieden. Vooral de koppeling van een aantal regionale effectenbeurzen, wellicht zelfs op internationale schaal, kan daarbij de verhandelbaarheid van de stukken bevorderen. Recente technologische ontwikkelingen bieden in toenemende mate de mogelijkheid om zonder kostbare infrastructurele voorzieningen een netwerk van regionale effectenbeurzen draaiende te houden. Het is slechts een kleine stap verder om in dit opzicht eveneens de mogelijkheden van het Internet te exploreren. Door mogelijke financiers direct via het Internet te benaderen kunnen onder meer de kosten van intermediairs en emissiegaranties worden beperkt. Zo zou het speelgoedbedrijf Poof Products uit Michigan (45 werknemers; omzet 10 miljoen dollar) 700.000 dollar zijn kwijt geweest voor het aantrekken van een kapitaal van 5 miljoen dollar via de gangbare emissieprocedures; via het

² Hiermee wil overigens niet gezegd zijn dat het mede-financieren en totstandbrengen van 'management buy-outs' (MBO) een minder wenselijke activiteit is, integendeel. De opmerkingen die zijn gemaakt over het effect van fusies en acquisities geven aan dat het in vele gevallen juist wenselijk zal zijn om de geacquireerde ondernemingen weer los te weken uit het verband waarin zij zijn opgegaan. De MBO blijkt in dat opzicht goed te kunnen concurreren met een beursgang (zie bijv. Thompson, Wright en Robbie, 1993).

Internet bedroegen de kosten slechts circa 100.000 dollar (zie *The Economist* van 23 november 1996). Inmiddels overweegt de pionier van de Internet-emissie, de voorzitter van het New Yorkse Spring Street Brewing dat in 1996 met een emissie ter grootte van 1,5 miljoen dollar bewees dat kleine emissies via het Internet goed mogelijk zijn, de oprichting van een schermenmarkt waarop Internet-aandelen kunnen worden verhandeld. Een bijkomend, maar belangrijk, voordeel zou zich kunnen voordoen indien de stukken op deze markt worden toegekend op een 'first-come, first-served' basis. Aldus wordt bevorderd dat de aandelen terecht komen bij de eerder genoemde 'dedicated' aandeelhouders, en niet bij de speculatieve beleggers die heden ten dage profiteren van de snelle koersstijgingen die het gevolg zijn van de aan de beurs gebruikelijke voorkeursplaatsingen.

Het is verheugend, dat binnenkort naar alle waarschijnlijkheid begonnen zal worden met een eerste stap op het zojuist geschetste pad. De Gelderse Ontwikkelingsmaatschappij GOM heeft aan de basis gestaan van de zogenoemde Euro Click Market die, naar gehoopt mag worden, de eerste vestiging zal zijn van een netwerk van regionaal opererende effectenbeurzen. Waar ik indertijd decentralisatie van het industriebeleid vooral bepleitte ten behoeve van de opsporing en ondersteuning van kleine innovatieve ondernemingen, doemt nu, als aanvulling op de bestaande taken, een nieuwe taak op voor regionale ontwikkelingsmaatschappijen, economisch-technologische instituten en innovatieadviescentra: het doorlichten, klaarstomen en aanleveren van kandidaten voor notering aan de regionale beurzen. De economisch-technologische instituten en innovatieadviescentra zouden zich daarbij niet alleen op de technologiekant van de (potentiële) kandidaten moeten richten, maar ook en wellicht vooral op de bedrijfsmatige en concurrentiële kant. Regionale ontwikkelingsmaatschappijen lijken mij in dat verband uitermate geschikt om de organisatie en het management ter hand te nemen van de lokale poorten die toegang geven tot het beurzen-netwerk. Het is goed denkbaar dat universiteiten en hogescholen betrokken kunnen worden bij wat tegenwoordig wordt aangeduid als 'technology' en 'management audits'.

Tot slot een enkel woord met betrekking tot de rol van de provinciale en gemeentelijke overheden in een gedecentraliseerd industriebeleid. In het voorgaande heb ik met geen woord gesproken over de sector-achtergrond van de ondernemingen waarop het beleid zich zou kunnen en moeten richten. De moderne bedrijfskunde heeft duidelijk gemaakt, dat het succes van ondernemingen minder afhankelijk is van de sector waarin zij opereren dan van de kwaliteit van het management (zie bijv. Baden-Fuller en Stopford, 1992), en het ligt dus voor de hand dat de reeds genoemde organisaties zich vooral zullen laten leiden door doorlichtingen op dat punt. Maar net zo goed als het

marktmechanisme kan leiden tot perversies op het terrein van fusies en acquisities, kan het leiden tot de verwaarlozing van nuttige ontwikkelingen op het terrein van de technologie. Arthur (1989) heeft laten zien, dat het zelfs mogelijk is dat relatief inefficiënte technologieën zich langdurig weten te handhaven boven beschikbare en meer efficiënte technologieën. Indien dit verschijnsel zich voordoet op het terrein van de infrastructuur hebben we duidelijk te maken met een probleem waarover overheden zich zouden moeten buigen. De Jong (1987) heeft ooit terecht gewezen op het feit dat overheden op te grote afstand van de markt staan om zich met succes te kunnen werpen op een 'picking the winners' industriebeleid. Overheden zouden zich daarom maar beter niet kunnen bemoeien met het selecteren van kansrijke ondernemingen, sectoren en technologieën. Maar dat wil nog niet zeggen dat overheden zich überhaupt niet moeten bemoeien met het formuleren van speerpunten voor toekomstige ontwikkelingen. De implicatie kan even zo goed zijn dat het industriebeleid zich zou moeten uitstrekken tot die terreinen waarbij de overheid *wel* als belanghebbende betrokken is, of althans zonder veel politieke problemen bij betrokken zou kunnen worden, dat wil zeggen tot het infrastructuurele domein. In eerste instantie kan men daarbij denken aan milieutechnologie, energietechnologie, en transporttechnologie (vgl. Nooteboom, 1994). Ondanks alle inspanningen op technologiegebied blijft het immers opvallend dat ESPRIT- of EUREKA-achtige projecten op de genoemde terreinen afwezig zijn, terwijl toch op zijn minst de achteruitgang van het milieu ons voor de nodige problemen stelt en nog zal stellen. Indien overheden op één gebied expertise in huis hebben, dan is het op de genoemde gebieden. Omdat zij zich tevens dicht bij de vraagkant bevinden, kan niet alleen het afzetrisico gemitigeerd worden doch wordt het ook mogelijk te zorgen voor hetgeen Porter (1990) aanduidt als 'sophisticated demand': door het stellen van hoge eisen worden de ondernemingen geprikkeld tot het ontwikkelen van 'leading practices', waarmee ze vervolgens op de internationale markt een concurrentievoordeel kunnen realiseren. Een voorwaarde voor succes is hierbij wel, dat de projecten gericht worden op problemen die typisch zijn voor de naaste omgeving. Het heeft weinig zin om de aandacht te richten op generieke technologieën omdat dergelijke technologieën op vele plaatsen in ontwikkeling zijn, waardoor het uitermate moeilijk wordt om een concurrentievoordeel op te bouwen dat niet snel geïmiteerd kan worden.

Zoals De Man en Elfring (1996, blz. 11) terecht opmerken, is het gebruik maken van een lokale voedingsbodem instrumenteel in het vergroten van "de heterogeniteit van het kennisrepertoire van het Nederlandse bedrijfsleven". Waar de centrale overheden juist geneigd zijn om de ontwikkeling van die generieke technologieën te ondersteunen, ligt hier dus bij uitstek een terrein open voor regionale en lokale overheden.

Literatuur

- Acs, Zoltan J., 1996, 'Small Firms and Economic Growth', in: Admiraal, red., blz. 1-62
- Adams, W., en J.W. Brock, 1988, 'The Bigness Mystique and the Merger Policy Debate: An International Perspective', *Northwestern Journal of International Law and Business*, 9 (1), blz. 1-48
- Admiraal, Piet Hein, red., 1996, *Small Business in the Modern Economy*, Blackwell, Oxford
- Aoki, M., en R. Dore, red., 1994, *The Japanese Firm. Sources of Competitive Strength*, Oxford University Press, Oxford
- Arthur, W.B., 1989, 'Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events', *Economic Journal*, 99, blz. 116-131
- Ayal, E.B., en G. Karras, 1996, 'Bureaucracy, investment, and growth', *Economic Letters*, 51, blz. 233-239
- Baden-Fuller, Charles, en J. Stopford, 1992, *Rejuvenating the Mature Firm*, Routledge, Londen
- Bartel, Jan Cees, Dick de Bruijn, Ruud van Frederikslust, en Hans Schenk, red., 1994, *Fusies en Acquisities*, Stenfert Kroese, Leiden
- Bergeijk, P.A.G. van, Cees van Gent, R.C.G. Haffner, en A.J.M. Kleijweg, 1995, 'Mobiliteit en concurrentie op de kapitaalmarkt', *Economisch Statistische Berichten*, 6 sept., blz. 780-784.
- Berger, A.N., en D.B. Humphrey, 1992, 'Megamergers in banking and the use of cost efficiency as an antitrust defense', *Antitrust Bulletin*, 37 (Fall), blz. 541-600.
- Buiges, Pierre-André, en Alexis P. Jacquemin, 1996, 'Structural Interdependence between the European Union and the United States: Technological Positions', *Discussion Paper*, no. 9625, IRES, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve
- Cowling, Keith, en Roger Sugden, red., 1992, *Current Issues in Industrial Economic Strategy*, Manchester University Press, Manchester/New York
- Cowling, Keith, en Roger Sugden, red., 1998, *Practical Proposals for Industrial Policy in Europe* (vrl. titel), Routledge, Londen (te verschijnen).
- Dankbaar, Ben, en Frans Becker, red., 1997, *Economisch beleid in een ondernemende samenleving*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten
- EZ, Ministerie van Economische Zaken, 1997, *Toets op het concurrentievermogen 1997*, Den Haag.
- Froot, K.A., red., 1993, *Foreign Direct Investment*, University of Chicago Press (for NBER), Chicago

- Geroski, Paul A., 1989, 'European Industrial Policy and Industrial Policy in Europe', *Oxford Review of Economic Policy*, 5 (2), blz. 20-36
- Goldstein, D., 1997, 'Financial Structure and Corporate Behavior in Japan and the US: insulation versus integration with speculative pressures', *International Review of Applied Economics*, 11 (1), blz. 27-48
- Graham, O.L., 1993, *Losing Time. The Industrial Policy Debate*, Harvard University Press, Cambridge
- Hughes, Alan, en D.J. Storey, red., 1995, *Finance and the Small Firm*, Routledge, Londen
- Johnson, Ch., 1985, 'The Institutional Foundations Of Japanese Industrial Policy', *California Management Review*, 27 (4), blz. 59-69
- Jong, Henk W. de, 1987, 'Externe organisatie en industriepolitiek', in: Schenk, red., 1987b, blz. 13-28
- Kay, John, 1993, *Foundations of Corporate Success*, Oxford University Press, Oxford
- Kitson, M., en Jonathan Michie, 1997, 'Does Manufacturing Matter?', *International Journal of the Economics of Business*, 4 (1), blz. 71-95
- Lawrence, R.Z., 1993, 'Japan's Low Levels of Inward Investment: The Role of Inhibitions on Acquisitions', in: Froot, red., 1993, blz. 85-110
- Man, Ard-Pieter de, en Tom Elfring, 1996, 'De 'resource-based view of the firm' en een uitdagend overheidsbeleid', *Management Report*, nr. 280, Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Bedrijfskunde, Rotterdam
- Marchipont, J.-F., 1995, 'La stratégie industrielle de l'Union européenne: a la recherche d'un concept de politique de compétitivité globale', *Revue d'Économie Industrielle*, 71 (1), blz. 17-37.
- McVey, B., 1998, 'Finance and Entrepreneurship—The role of the new stock exchanges in local economic development', *Paper*, Third Biennial Conference of the Association of European Financial Centres, Manchester, 4-6 maart
- Metze, Marcel, 1997, *Let's make things better*, SUN, Nijmegen
- Moore, B., 1995, 'Financial constraints to the growth and development of small high-technology firms', in: Hughes en Storey, red., 1995, blz. 112-144
- Nooteboom, Bart, 1994, 'Elementen van een strategisch industriebeleid', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 17 (3), blz. 99-124
- Nooteboom, Bart, en R.W. Vossen, 1995, 'Firm Size and Efficiency in R&D Spending', in: Van Witteloostuijn, red., 1995, blz. 69-86
- North, D.C., 1994, 'Economic performance through time', *American Economic Review*, 84, blz. 359-368.
- Osano, H., 1996, 'Intercorporate shareholdings and corporate control in the Japanese firm', *Journal of Banking and Finance*, 20, blz. 1047-1068

- O'Shea, J., en C. Madigan, 1997, *Dangerous Company. The Consulting Powerhouses and the Businesses They Save and Ruin*, Nicholas Brealey, Londen
- Porter, M.E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, Londen
- Porter, M.E., 1992, 'Capital disadvantage: America's failing capital investment system', *Harvard Business Review*, sept.-oct., blz. 65-82
- Ravenscraft, D.J., en F. Michael Scherer, 1987, *Mergers, Sell-offs, and Economic Efficiency*, Brookings Institution, Washington D.C.
- Rhoades, S.A., 1993, 'Efficiency effects of horizontal (in-market) bank mergers', *Journal of Banking and Finance*, 17 (2/3), blz. 411-422
- Schenk, Hans, 1985, 'Industriebeleid: een 'common sense' benadering', *Maandschrift Economie*, 49 (3), blz. 192-213
- Schenk, Hans, 1987a, 'Industriebeleid in Japan: kruisbestuiving van interventie en concurrentie', in: Schenk, red., 1987b, blz. 173-220
- Schenk, Hans, red., 1987b, *Industrie- en Technologiebeleid: analyse en perspectief*, Wolters-Noordhoff, Groningen
- Schenk, Hans, 1992, 'Some Comments on the Competitive Strategy Aspects of Industrial Policy', in: Cowling en Sugden, red., 1992, blz. 33-53
- Schenk, Hans, 1994, 'Fusies als economisch en strategisch verschijnsel; reële of ogenschijnlijke paradoxen?', in: Bartel, et al., red., 1994, blz. 33-97
- Schenk, Hans, 1995, *De Nederlandse Economie Voorbij de Eeuwwisseling. Voorstudie Financiële Dienstverlening en Voedings- en Genotmiddelen Industrie* (Studie in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, 's-Gravenhage) GRASP, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam
- Schenk, Hans, 1996, 'Bandwagon Mergers, International Competitiveness, and Government Policy', *Empirica. Journal of Applied Economics and Economic Policy*, 23 (3), blz. 255-278
- Schenk, Hans, 1997a, 'Fusies, Efficiency en Mededingingsbeleid. Opmerkingen over de mogelijkheden en beperkingen van het nieuwe concentratietoezicht', *Management Report*, no. 8 (13), Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Bedrijfskunde, Rotterdam [een ingekorte versie is opgenomen in: Dankbaar en Becker, red., 1997, blz. 111-149]
- Schenk, Hans, 1997b, *Large manufacturers from the Triad: Aggregate concentration and ex post competitiveness. With references to the position of Dutch firms* (Research Report for the Dutch Ministry of Economic Affairs), GRASP, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam
- Schenk, Hans, 1998a, *Mergers, Efficient Choice, and International Competitiveness*, Cheltenham/Boston: Edward Elgar (te verschijnen)
- Schenk, Hans, 1998b, 'Industrial Policy Implications of Competition Policy Failure in Mergers', in: Cowling en Sugden, red., 1998, (te verschijnen)

- Schenk, Hans, en Dirk-Jan Kamann, 1987, 'Naar een ruimtelijk georiënteerd specifiek technologiebeleid', in: Schenk, red., 1987b, blz. 221-259
- Sharp, Margaret, 1985a, 'Technology gap or management gap?', in: Sharp, red., 1985b, blz. 263-297.
- Sharp, Margaret, red., 1985b, *Europe and the New Technologies. Six Case Studies in Innovation and Adjustment*, Pinter, Londen
- Simon, H., 1996, *Hidden Champions. Lessons from 500 of the World's Best Unknown Companies*, Harvard Business School Press, Boston
- Thompson, S., Mike Wright, en K. Robbie, 1993, 'Buy-Outs, Divestment, and Leverage: Restructuring Transactions and Corporate Governance', *Oxford Review of Economic Policy*, 8 (3), 58-69.
- Wassenberg, Arthur, 1983, *Dossier RSV. Schijnbewegingen van de industrie politiek*, Stenfert Kroese, Leiden
- Whittaker, D.H., 1994, 'SMEs, Entry Barriers, and 'Strategic Alliances'', in: Aoki en Dore, red., 1994, blz. 209-232
- Witteloostuijn, Arjen van, red., 1995, *Market Evolution. Competition and Cooperation*, Studies in Industrial Organization, vol. 20, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London