

Over de top

Over topsectoren, topteams en creativiteit

Robert Kloosterman In de epiloog signaleert de auteur een omslag in het denken over wat de overheid vermag en de wedergeboorte van sectoraal beleid. De overheid erkent dat de Nederlandse economie niet alleen afhankelijk is van hightech, maar ook van high-concept en dat de creatieve industrie met games, mode, architectuur, industrieel ontwerp en dancemuziek een sterke troef vormt. Maar is het door Rutte I ingezette topsectorenbeleid wel de goede weg?

We hebben het al eerder meegemaakt: een diepe economische crisis die fundamentele veranderingen blootlegt die al veel langer speelden, maar dankzij het gunstige economische tijt grotendeels onder de oppervlakte waren gebleven. Zo'n crisis, die veel verder gaat dan een conjuncturele inzinking, vormt ook vaak een breuk in politiek-institutionele zin. Oude oplossingen werken niet meer voor de ontstane problemen. Een periode van institutionele instabiliteit breekt aan. Politieke actoren, maar ook ondernemers en werknemers (al dan niet georganiseerd) en vaak ook 'gewone' burgers zoeken naar nieuwe wegen om de problemen het hoofd te bieden. Tijdens de crisis van de jaren dertig van de vorige eeuw werd in Nederland zo het fundament gelegd voor de naoorlogse verzorgingsstaat waarbij overheid, werkgeversorganisaties en vakbonden – kenmerkend voor het corporatisme – innig verstrengeld raakten en de overheid op velerlei wijzen, maar doorgaans gedekt door

de maatschappelijke partners, actief ingreep in de economie door middel van vraagmanipulatie, maar zeker ook door gericht sectorbeleid. Het industrialisatiebeleid van de jaren vijftig en zestig is een goed voorbeeld van dat laatste. (Zanden 1997)

Eind jaren zeventig liep dit corporatistische institutionele kader vast. De Keynesiaanse instrumenten boden geen uitweg voor de structurele problemen. De industrie in Nederland had te lijden van hoge loonkosten, gebrek aan productinnovatie, te weinig dynamisch ondernemerschap, verzadigde markten en toenemende concurrentie uit wat toen nog lagelonenlanden waren (Japan, Zuid-Korea, Singapore en Taiwan). Bedrijven, waaronder veel grote industriële ondernemingen, gingen failliet en de werkloosheid liep hoog op. Daarnaast had zich in Nederland, misschien hier wel meer uitgesproken dan in veel andere landen, in de jaren zestig een proces van individualisering voorgedaan. (Kennedy 1995) Deze ondermijnde de sociaal-

culturele condities van dat corporatisme – de ‘traditionele’ rolverdeling tussen man en vrouw, een dito arbeidsethos en een respect voor wetten en gezag. Het beroep op de verzorgingsstaat door bedrijven – in de vorm van staatssteun – en door burgers – in de vorm van bijstands-, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen – bracht de overheidsfinanciën uit evenwicht. Net als in de jaren dertig vond er een institutionele zoektocht plaats naar oplossingen voor deze crisis. In de jaren tachtig was de leidraad voor deze zoektocht het neoliberalisme van Margaret Thatcher en Ronald Reagan, dat gericht was op het terugdringen van de invloed van de overheid in de economie en het bevorderen van marktwerking. (Judt 2005)

Nieuwe geopolitieke context

Dat neoliberalisme kreeg in elk land een eigen uitleg en invulling. In Nederland werden de corporatistische arrangementen niet volledig overboord gezet, maar wel werd een economische politiek van marktvervanging en marktsturing verlaten. In plaats daarvan werd gekoerst op juist bevordering (deregulering) en creatie van markten (privatisering). In de jaren negentig bleek het vernieuwde Nederlandse model zeer succesvol: een hoge

economische groei en een snelle expansie van de werkgelegenheid in de dienstensector in het algemeen en in de zakelijke en financiële dienstverlening meer in het bijzonder. Belangrijk was ook de verschuiving naar een meer uitgesproken ondernemende cultuur die deels voortbouwde op het proces van individualisering dat in de jaren zestig was ingezet.

Al snel was duidelijk dat de kredietcrisis die in 2008 uitbrak niet zo maar een conjuncturele dip was. De crisis raakte de bankensector

De kredietcrisis van 2008 bleek niet zo maar een conjuncturele dip

hard en daarmee een van de groeisectoren van de voorgaande periode. Ze trok ook abrupt de sluier weg die lang over de structurele veranderingen in de mondiale economie heeft gehangen. De relatieve neergang van westelijke economieën enerzijds en de opkomst van Azië en in het bijzonder China anderzijds is door de kredietcrisis niet alleen blootgelegd, maar ook versneld. (Jacques 2012) De lage-lonenlanden van drie decennia daarvoor (Japan, Zuid-Korea, Taiwan en Singapore) waren inmiddels hoogontwikkelde economieën geworden die niet zozeer meer op prijs concurreren, maar het veeleer van de kwaliteit van hun producten moeten hebben. Ook in China treffen we inmiddels hoogontwikkelde regio's aan (met name die van Sjanghai, Beijing en Guangzhou) waar bedrijven in staat zijn om hoogwaardige producten voor een wereldmarkt te leveren. De geopolitieke context is dus een heel andere dan bij het uitbreken van de vorige systeemcrisis.

De kredietcrisis maakte ook een einde aan

de hegemonie van het neo-liberalisme en het onbekommerde geloof in de heilzame werking van de vrije markt. Het gebrek aan effectieve regelgeving en controle in de financiële sector leidde ertoe dat overheden de bankensector en feitelijk ook het kapitalisme moesten redden van de ondergang. Het ideaal van een vrije markt was om zeep geholpen en wederom is een zoektocht begonnen naar wat de rol van de overheid moet worden in deze nieuwe situatie. Het topsectorenbeleid van het kabinet-Rutte I moet in dit licht van een fundamentele herbezinning op de (on)mogelijkheden van een economische politiek worden gezien. Het vormt een duidelijke breuk met het beleid van de drie voorafgaande decennia waarin de Nederlandse overheid juist steeds meer de handen aftrok van directe bemoeienis met sectoraal beleid. Voordat ik inga op de vormgeving van dat beleid ten aanzien van de creatieve industrie, schets ik eerst kort de kenmerken van die bedrijvigheid.

Creatieve industrie

De term creatieve industrie staat voor een uiterst diverse verzameling van economische activiteiten. Het gemeenschappelijke element van deze activiteiten is gelegen in de combinatie van het belang van kennis als input en de gerichtheid op innovatie. Door ener-

zijds de toenemende concurrentie uit met name Azië op mondiale markten en anderzijds de koppeling van consumenten aan identiteiten en *life styles*, zijn bedrijven naarstig op zoek naar producten die zich op een bepaalde manier kunnen onderscheiden, zodat ze concurrentie op prijs zoveel mogelijk kunnen ontlopen (monopolistische concurrentie).

Het concurreren op kwaliteit kan verschillende vormen aannemen. Het kan gebaseerd zijn op technologisch kunnen, op de duurzaam-

Werkgelegenheid in de creatieve industrie vertoont een stijgende tendens

heid van product en productiewijze, op het design en ook op de marketing en het imago. In veel gevallen grijpen verschillende kwaliteitsaspecten in elkaar. De producten van Apple zijn daar een sprekend voorbeeld van: deze onderscheiden zich door hun technische specificaties, maar vooral ook door hun design en imago. Bedrijven kunnen zo iets wat lijkt op een monopoliepositie verwerven en derhalve navenant hoge prijzen vragen voor hun producten. Die positie is echter niet gegarandeerd en dient doorgaans steeds opnieuw bevochten te worden door voortdurende innovaties van het product zelf, de wijze van productie en de marketing en distributie om de wispelturige consument te verleiden. (Gabriel 2006) Zo gezien verwijst de term creatieve industrie dus naar een specifieke concurrentiestrategie die gericht is op overleven in mondiale markten waar de concurrentie moordend kan zijn.

Over de precieze afbakening en definitie van zo'n bonte verzameling activiteiten is

onontkoombaar veel discussie. De door het CBS gehanteerde enge definitie van creatieve industrie met de nadruk op de symbolische en esthetische aspecten van de producten staat dicht bij wat in de Engelse taal met *cultural industries* wordt aangeduid. Op basis van deze definitie is het mogelijk een kwantitatief beeld te schetsen. Daaruit blijkt dat de werkgelegenheid in de creatieve industrie in de jaren negentig van de vorige eeuw en ook daarna een stijgende tendens heeft vertoond. (Kloosterman 2004; zie ook de bijdragen van Michaël Deinema en Paul Rutten in dit nummer).

Het is ook duidelijk dat deze bedrijvigheid een sterk stedelijk karakter heeft. Amsterdam is koploper, maar ook Utrecht en Hilversum zijn belangrijke vestigingsplaatsen. Die stedelijke oriëntatie heeft mede te maken met het overwegend kleinschalige karakter van de creatieve bedrijvigheid. Vaak zien we een krans van kleine ondernemingen om een groot bedrijf (*systems houses*, zoals Disney en Endemol). De kleine bedrijven zijn dan vooral de flexibele toeleveranciers van ideeën en productiediensten, terwijl de grotere zich richten op eindproductie of assemblage, financiering, marketing en distributie – activiteiten waar schaalvoordelen een rol spelen. Door zich te vestigen in (hoog) stedelijke milieus kunnen de kleine bedrijven profiteren van agglomeratievoordelen als nabijheid, waardoor de kosten voor face-to-face-contacten worden gedrukt, van een goede infrastructuur voor het onderhouden van (inter)nationale betrekkingen, van de *quality of place* in de vorm van lokale voorzieningen (cafés, restaurants, fitness clubs et cetera) tot een kosmopolitische tolerante atmosfeer.

De geografische clustering van de creatieve industrie maakt op termijn ook zogeheten emergente effecten mogelijk door interactie van actoren. (Kloosterman 2008) Door die interactie ontstaan complexe patronen van afhankelijkheidsrelaties, bijvoorbeeld in de

vorm van toegesneden formele of informele instituties voor de reproductie van de benodigde specifieke kennis, voor uitwisseling van die kennis of voor de marketing van de producten. De steeds meer gespecialiseerde opleidingen voor gamedesign (zie de bijdrage van Niels 't Hooft in dit nummer) zijn hier een sprekend voorbeeld van. Door die emergente effecten kan een padafhankelijk proces van ontwikkeling worden ingeslagen waarbij het cluster steeds beter ingebed raakt in een lokale institutionele omgeving en de bedrijven daar hun concurrentievoordeel verder kunnen uitdiepen. (Kloosterman 2012)

Positieve spiraal

Zo'n opgaande lijn versterkt niet alleen de concurrentiepositie van de bedrijven op de middellange termijn, maar de unieke lokale institutionele omgeving met soms diepe historische wortels is moeilijk te reproduceren en zo wordt ook een zekere bescherming op de langere termijn geboden. (Scott 2000) Denk aan de filmindustrie in Hollywood, wereldmuziek in Parijs (zie ook de bijdrage van Amanda Brandellero in dit nummer) en dichterbij huis de uitgeverijbranche in Amsterdam (Deinema 2012), het architectuurcluster in Rotterdam (Kloosterman 2008), en wellicht in de naaste toekomst gamedesign in Utrecht (zie de bijdrage van Niels 't Hooft) en modeontwerp in Arnhem (zie de bijdrage van José Teunissen).

Met het in gang zetten van een opgaande lijn valt er dus een wereld te winnen voor de bedrijven, maar ook voor de stad en het land waar deze gevestigd zijn. In Nederland kunnen we wijzen op een concreet voorbeeld waarbij de overheid evident heeft bijgedragen aan het ontstaan van een *thick institutional fabric* dat de basis heeft gevormd voor een internationaal succesvolle creatieve of culturele industrie, namelijk het architectonisch ontwerp. (Stegmeijer 2012) Eind jaren tachtig besloten de ministers Elco Brinkman (CDA)

en Ed Nijpels (VVD) om het architectuurbeleid te coördineren. Door de val van het kabinet konden zij het karwei niet afmaken, maar hun opvolgers Hedy d'Ancona en Hans Alders (beiden PvdA) namen het stokje over. In 1991 is onder hun leiding de nota *Ruimte voor architectuur* verschenen. Het hoofddoel van deze nota was het verbeteren van de architectonische kwaliteit zowel in de zin van de gebouwde omgeving als van het architectuurklimaat. Daartoe zou de overheid door verlicht opdrachtgeverschap een voorbeeldfunctie moeten vervullen (zie ook de bijdrage van Leentje Volker in dit nummer).

Daarnaast werd besloten tot het instellen van een reeks nieuwe instituties en het bundelen van reeds bestaande instituties om de kwaliteit van het architectonisch ontwerp op te krikken. Het Stimuleringsfonds voor Architectuur bood subsidies aan rechtspersonen op het gebied van architectonisch ontwerp. Het Fonds BKVB deed hetzelfde, maar dan voor individuele personen. Het takenpakket van het NAI werd uitgebreid van archieffunctie naar meer actuele publieksgerichte voorlichting. Architectuur Lokaal zou het kennisniveau van de opdrachtgevers moeten verhogen. Ook werd het architectuuronderwijs herverkaveld en vernieuwd,

onder andere door subsidiëring van het Berlage Institute, dat postacademisch onderwijs moest bieden voor binnen- en buitenlands talent. (Stegmeijer 2012) Het element van internationalisering maakte meteen al expliciet deel uit van het beleid.

Niet alles van dit veelomvattende beleid was succesvol, maar het staat buiten kijf dat wat in 1991 is ingezet een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het internationale succes van in Nederland gevestigde architecten-

Het Nederlandse architectuurbeleid is een voorbeeld van een pluralistische benadering

bureaus. Door de beleidsinterventies is in een gefragmenteerd veld van doorgaans kleine en autonoom opererende architectenbureaus inderdaad een *thick institutional framework* ontstaan. Dat institutionele kader heeft de creatie, reproductie en uitwisseling van kennis op allerlei manieren bevorderd. De subsidies van het Stimuleringsfonds voor Architectuur¹ en het Fonds BKVB² hebben innovaties van kleine bedrijven en individuele architecten gestimuleerd door het creëren van *slack*, een essentiële voorwaarde voor innovatie (Brandellero 2010; zie ook de bijdragen in dit nummer van Sandra Jongenelen en Franky Devos met zijn Buda-fabriek in Kortrijk voor het belang van *slack* in de creatieve industrie). De aandacht voor het onderwijs heeft de kwaliteit aan de aanbodkant verbeterd en de instelling van Architectuur Lokaal heeft datzelfde gedaan, maar dan aan de vraagkant.

Terugblikkend zouden we de beleids-interventies in het kader van het architectuur-beleid dat werd ingezet in begin jaren negentig *soft institutionalism* kunnen noemen: het door doelbewuste interventies bijdragen aan de institutionele inbedding van een economische activiteit. Interessant is dat het beleid van toentertijd vooral gericht was op het verhogen van de kwaliteit van het ontwerp en daarmee van de gebouwde omgeving. Het stimuleren van internationalisering was dan ook primair een instrument om dat te bereiken en pas in tweede instantie gericht op de meer economische kant – het bevorderen van de export. Dat laatste was overigens niet echt meteen een succes; de export kwam pas goed op gang toen de kwaliteit en innovativiteit van het Nederlandse ontwerp met de SuperDutch-generatie ook voor buitenlandse opdrachtgevers evident was. (Kloosterman 2008)

We zouden het architectuurbeleid ook kunnen zien als een – zij het onbedoeld – voorbeeld van wat John Kay (2011) *obliquity*, ofwel een meer indirecte, pluralistische benadering noemt. Het latere economische succes is bereikt juist omdat men niet direct en alleen maar daarop stuurde, maar omdat men de kwaliteit, een moeilijk zo niet onmogelijk te kwantificeren doelstelling, wilde verhogen. Men sprak het veld van het architectuurontwerp dus op andere motieven aan dan louter economische – en mede daarom sloeg het aan. Er werd ook een pluralistische benadering gehanteerd waarbij men langs meerdere wegen het veld wilde versterken. De verschillende actoren die hierbij betrokken zijn geweest, van Stimuleringsfonds voor Architectuur tot Berlage Institute, konden zo zelf de ontdekkingstocht met voortdurende aanpassingen tussen zowel middelen als doelstellingen maken. Voor het merendeel onbedoeld, maar men kan slechtere voorbeelden van beleid kiezen waar het gaat om de creatieve industrie.

De toppers

We zijn nu twee decennia verder en met de omslag in het denken over wat de overheid vermogen zien we ook de wedergeboorte van sectoraal beleid. De neoliberale stelling dat zo min mogelijk overheid het beste is, lijkt te zijn verlaten nadat het hart van het kapitalisme, de banken, door de overheid gered moest worden. De zoektocht naar een nieuw industrieel beleid is ingezet. Dat is geen slechte zaak. De voorbeelden uit Azië hebben laten zien dat overheden wel degelijk succesvol kunnen zijn in het actief bevorderen van internationaal concurrerende bedrijfstakken. (Chang 2010; Jacques 2012) Vanuit dit perspectief is het topsectorenbeleid in principe een stap in de goede richting. Het is ook positief dat erkend wordt dat de Nederlandse economie niet alleen afhankelijk is van hightech, maar ook van high-concept en dat de creatieve industrie met games, mode, architectuur, industrieel ontwerp, dancemuziek, Zanger Rinus en uitgeverijen een sterke troef vormt.

Juist in de creatieve industrie – gekenmerkt door vele kleine bedrijven, organisatorische fragmentatie, grote onzekerheid en sterke focus op het eigen product – loont het om via collectieve actie institutionele kaders te bevorderen die de creatie en uitwisseling van kennis bevorderen, productontwikkeling stimuleren en marketing en distributie op grotere schaal mogelijk maken. Een dergelijk beleid zien we bijvoorbeeld ook terug in New York, waar onder leiding van burgemeester Michael Bloomberg experimenten zijn gestart op het gebied van industriebeleid ten aanzien van media en mode. (Indergaard 2012) Maar is het topsectorenbeleid zoals dat onder kabinet-Rutte I is ingezet wel de goede weg?

Op de fundamentele weeffout in het topsectorenbeleid is al eerder door onder meer Robbert Dijkgraaf geweest: het wetenschapsbeleid wordt opgeofferd aan het innovatiebeleid. (Dijkgraaf 2012) Die top-down

mobilisering voor economisch gewin op de korte termijn paste volledig in het anti-intellectuele klimaat van Rutte I. Het is ook van een grote kortzichtigheid. Het fundament van de Nederlandse concurrentiekracht is inderdaad kennis, maar '[i]n de wetenschap moet je breed zaaien; mensen de ruimte geven om nieuwe, moeilijke paden op te gaan. Het topsectorenbeleid is het koppelstuk tussen wetenschap en bedrijfsleven, maar is geen substituut voor wetenschapsbeleid', aldus Dijkgraaf. Opnieuw wordt zo geld onttrokken aan de broedplaatsen van kennis en dat zal op termijn leiden tot een daling van de kwaliteit van het onderzoek aan Nederlandse universiteiten die nu nog internationaal relatief hoge scores hebben. Ook het gedwongen bij elkaar zetten van vertegenwoordigers uit wetenschap en bedrijfsleven is een onzalige gedachte en leidt vaak tot spraakverwarring. De bedenkers van dit soort plannen leven blijkbaar in een wondere wereld waarin transactiekosten niet bestaan. Er gaat eindeloos veel tijd verloren met dit soort van boven opgelegde constructies. Wetenschappers moeten wel, want anders kunnen zij geen jonge onderzoekers aanstellen.

Laten we in plaats van deze kruideniersaanpak te rade gaan bij het architectuurbeleid

van begin jaren negentig. Dat was een vorm van succesvol *soft institutionalism* omdat het sleutelinstituties bevorderde en die zelfstandigheid toekende, de actoren in het veld op kwaliteit en niet alleen maar op economische gewin aansprak, oog had voor bevordering van innovatie door *slack* te creëren in een gefragmenteerd veld, de kwaliteit van het reguliere en het postacademische onderwijs opkrikte, en via verlicht opdrachtgeverschap liet zien wat er mogelijk was in binnen- en buitenland.

En dat proza van het topsectorenbeleid: top hier, top daar ... volkomen over de top

En dan dat proza van het topsectorenbeleid. Verschrikkelijk. Top hier, top daar, volkomen over de top. 'Elke topsector wordt aangejaagd door een topteam dat bestaat uit vertegenwoordigers van de overheid, de wetenschap en het bedrijfsleven'. Het doet denken aan die drie derderangsartiesten die nog niet zo lang geleden voor Nederland op het Eurovisie Songfestival uitkwamen. Deze zelfbenoemde 'toppers' kwamen volkomen terecht niet eens door de eerste ronde terwijl de lat daar toch niet echt hoog wordt gelegd. Wat mij betreft ondergaat het topsectorenbeleid eenzelfde lot.

Robert Kloosterman

is hoogleraar Economische geografie en planologie aan de Universiteit van Amsterdam

Literatuur

- Brandellero, A. M. C. en R.C. Kloosterman (2010) 'Keeping the market at bay: exploring the loci of innovation in the cultural industries'. In: *Creative Industries Journal*, jrg. 3, nr. 1+2, 61-77.
- Chang, H-J. (2010) *23 Things they don't tell you about capitalism*. London: Penguin Books.
- Deinema M.N. (2012) *The culture business caught in place: spatial trajectories of Dutch cultural industries, 1899-2005*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Proefschrift.
- Dijkgraaf, R. (2012) 'Topsectoren kannibaliseren wetenschap.' www.kncv.nl/nieuws/verenigingsnieuws/topsectoren-kannibaliseren-wetenschap.117158.lynkx
- Gabriel, Y. en T. Lang (2006) *The unmanageable consumer*; 2nd ed. London: Sage Publications.
- Indergaard, M. (2012) 'Beyond the bubbles: creative New York in boom, bust and the long run'. In: *Cities, The International Journal of Urban Policy and Planning*, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275112001187
- Jacques, M. (2012) *When China rules the world*; 2nd ed. London: Penguin Books.
- Judt, T. (2005) *Postwar: a history of Europe since 1945*. London: Penguin Books.
- Kay, J. (2011) *Obliquity: why our goals are best achieved indirectly*. London: Profile Books.
- Kennedy, J. (1995) *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Kloosterman, R.C. (2004) 'Recent employment trends in the cultural industries in Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht; a first exploration'. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, jrg. 95, nr. 2, 243-262.
- Kloosterman, R.C. (2008) 'Walls and bridges: knowledge spillover between "superdutch" architectural practices'. In: *Journal of Economic Geography*, vol. 8, no. 4, 545-563.
- Kloosterman, R.C. en M. Prak (2012) 'De relatie tussen plaats en cultuur: Nederlandse culturele industrie vanuit langetermijn-perspectief'. In: *Nederland stedenland: continuïteit en vernieuwing*.
- Scott, A. J. (2000) *The cultural economies of cities: essays on the geography of image-producing*. London: Sage.
- Stegmeijer, E., R.C. Kloosterman en T. Lupi (2012) *Bouwen op een sterk fundament: een tussenevaluatie van het architectuurbeleid in opdracht van de ministeries van IenM en OCW*. Den Haag: NICIS Institute/Platform 31.
- Zanden, J.L. van (1997) *Een klein land in de 20e eeuw: economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*. Utrecht: Het Spectrum.

Noten

- 1 Het Stimuleringsfonds voor Architectuur is samen met het NAI en het Virtueel Platform opgegaan in het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie.
- 2 Met ingang van 2012 is het Fonds BKVB met de Mondriaan Stichting gefuseerd in het Mondriaan Fonds.