

Naar de top. Ja, maar naar welke?

Prof. Dany Jacobs, bijzonder hoogleraar aan de SIC-leerstoel Industriële Ontwikkeling en Innovatiebeleid aan van de Universiteit van Amsterdam; 26 september 2011

Op 13 september j.l. publiceerde het ministerie van ELI zijn langverwachte beleidstekst over het bedrijvenbeleid: *Naar de top*. Buiten het feit dat in principe de topsectorenaanpak – vooral voortbouwen op waar we goed in zijn – wordt herbevestigd, is deze brief teleurstellend en dit omwille van drie redenen:

- Er worden nauwelijks concrete toezeggingen gedaan richting de topsectoren.
- De nadruk blijft op generieke belastingverlagingen.
- De afgedraaide plaat over een hoger gewenst niveau van R&D-investeringen wordt nog maar eens opgezet; daarmee ligt de nadruk op input en niet op resultaat.

Deze punten worden achtereenvolgend behandeld. Op het einde wordt een alternatieve outputdoelstelling voor het beleid voorgesteld.

1. Nog geen specificering van het topsectorenbeleid

Goed aan de nieuwe beleidsnota is dat het topsectorenbeleid wordt herbevestigd. Meer dan lange tijd het geval is geweest wordt erkend dat innovatiebeleid altijd sectorspecifiek moet zijn, omdat kansen en knelpunten verschillend uitpakken per sector. Elke sector heeft een eigen concurrentieomgeving, eigen spelregels en eigen uitdagingen. Lange tijd was het binnen het ministerie van – toen nog – EZ taboe om het daarover te hebben en was daarbinnen dan ook nauwelijks sectorintelligentie aanwezig. De voorbije tijd is men weer bezig die op te bouwen.

Een belangrijk gevaar van een beleid dat toekomstgericht voort wil bouwen op bestaande sterkte is dat men niet enkel kiest voor reële sterkte, maar ook voor sectoren die een sterke lobby weten op te bouwen. Van de vijf sleutelgebieden van de vorige regering (hightech, agrofood, chemie, creatief en water) zijn we bij deze naar negen topsectoren gegaan: van de vijf bestaande werd de tuinbouw van agrofood afgesplitst en daarnaast kwamen *life sciences*, logistiek en energie erbij. Dat men daarbij niet enkel voor sterkte gekozen heeft, blijkt uit een recente studie van de AWT. Bij 'life sciences' en 'energie' wordt onverbloemd gezegd: sterke kennisbasis, zwakke innovatieve bedrijvigheid.¹

Vervolgens zijn het afgelopen jaar voor elk van deze topsectoren (plus het thema aantrekken van internationale hoofdkantoren) 'topteam' aan het werk gezet die voor hun topsector met concrete voorstellen moesten komen voor een verdere toekomstgerichte aanpak. Half juni zijn al deze rapporten gepresenteerd en de minister aangeboden. De belofte was dat in september de minister vervolgens zou aangeven hoe het kabinet op basis van al deze mooie voorstellen tot eigen afwegingen zou komen. Want natuurlijk kan niet aan alle wensen tegemoet gekomen worden, al is het maar omdat ervoor nauwelijks geld voorzien is. In het kader van de bezuinigingen zijn immers alle extra middelen voor innovatiebeleid (in het bijzonder het aardgasbatensfonds FES) gesneuveld.

¹ Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, 2011, *Scherp aan de wind. Handvat voor een Europese strategie voor Nederlandse (top)sectoren*.

En wat zegt het ministerie nu? Leuke plannen, wel bedankt, maar doe alstublieft nog een extra rondje plannenmaken. In moderne newspeak wordt de topteams gevraagd een topteam 2.0 te vormen en om:

- vóór 31 december 2011 innovatiecontracten te sluiten;
- met voorstellen te komen hoe optimaal gebruik te maken van internationale kansen;
- Een ambitieus plan op te stellen voor het aanpakken van de tekorten aan (bèta) technici;
- Met concrete voorstellen voor private beurzen te komen;
- Met initiatieven te komen die de economie en maatschappij in ontwikkelingslanden versterken.

In het voorjaar van 2012 zal het kabinet conform (?) de innovatiecontracten een besluit nemen over de inzet van de publieke kennismiddelen. Deze middelen zijn evenwel beperkt. Dus wat gaat er gebeuren als de voorgestelde contracten wederom meer dan het totaal beslaan van wat er voorhanden is – zoals ook reeds het geval was met de voorstellen in juni? Wie kijkt naar de middelen genoemd in de financiële tabel 4.4 van de nota, ziet overigens dat er nauwelijks middelen voor de topsectoren zijn, tenzij meegenomen wordt wat men hier en daar uit andere ministeries heeft weten te mobiliseren.

“Naar de top” moet in dit stuk overigens letterlijk genomen worden. Naast de topteams 2.0 moeten er immers ook nog “topconsortia voor kennis en innovatie” gevormd worden. Daarin moeten vanuit de overheid publiek gefinancierde kennisinstellingen zoals NWO, TNO, DLO en de GTI’s samen met privépartijen tot “vraaggestuurde” innovatieprogramma’s komen”. Het beeld dat het kabinet voor ogen heeft, is dat in 2015 meer dan € 500 miljoen omgaat in de TKI’s, waarvan “tenminste 40% gefinancierd door het bedrijfsleven”. NWO moet hieraan € 100 miljoen bijdragen, de andere kennisinstellingen samen € 75. Het blijft nog een raadsel waar het resterende deel vandaan zal komen, maar dat kunnen natuurlijk andere ministeries zijn zoals ook gebruikelijk was bij het FES. Maar zoals gezegd: onduidelijk blijft wat de regering zal doen als er wederom meer gevraagd wordt dan er voorhanden is. Daarnaast lijkt het erop dat – anders dan bij het FES – er geen sprake meer zal zijn van externe toetsing van deze plannen. Zo’n externe toetsing zou bijvoorbeeld kunnen helpen om de betere plannen voorrang te geven, maar zoals gezegd: hierover geen woord.

Dus als alles goed gaat, bereiken we een situatie dat rond 2015 in de topsectoren stilaan in totaal een bedrag zal omgaan, wat tot 2010 jaarlijks *extra* werd geïnvesteerd. Het enige goede nieuws hier is dat voor 2012 wel in financiering is voorzien voor de bestaande technologische topinstellingen die in het verleden tot stand zijn gebracht. Eindconclusie: voorlopig is er niets anders te melden dan stilstand. De traditionele actoren met de langste adem en de diepste zakken zijn wellicht het beste in staat om deze marathon van plannenmakerij uit te zetten. Meer kleinschalige innovatoren hebben reeds lang afgehaakt. Willen we eigenlijk wel echt innovatie?

2. Generiek in plaats van specifiek

Als we dan zien waar wel op korte termijn geld voor uitgetrokken wordt dan is dat – in tegenstelling tot wat het topsectorenbeleid pretendeert – voor generieke maatregelen. Natuurlijk moet er ook altijd ruimte zijn voor meer generiek beleid, maar de feitelijke accentverschuiving van deze regering naar generieke lastenverlaging is helder. Dat klinkt aantrekkelijk voor een groot deel van het bedrijfsleven, maar als de sterkste sectoren positie verliezen dan zullen alle sectoren in Nederland daar last van krijgen en dat zal ze meer kosten dan de kleine lastenverlaging waar ze nu van kunnen profiteren.

Voor wat innovatie betreft wordt - naast de uitbreiding van de generieke WBSO - per 1 januari 2012 een fiscale aftrek voor investeringen in R&D (RDA) ingevoerd die van € 250 miljoen in 2012 moet oplopen naar € 500 miljoen in 2015. Vanaf 2013 zal 50 miljoen hiervan ten goede komen aan de privé-inzet in het kader van de hierboven genoemde Topconsortia voor kennis en innovatie.

3. De traditionele R&D-input-doelstelling

De doelstelling van met name de generieke RDA is het R&D-investeringsniveau in Nederland naar 2,5% van het BBP te brengen. Reeds jarenlang wordt door allerhande partijen betoogd dat er te weinig geïnvesteerd wordt in innovatie. Al meer dan twintig jaar ligt dit niveau onder de 2% en is het de doelstelling van het innovatiebeleid dat op te krikken – zelfs naar 3% in het kader van de Europese "Lissabonverklaring". Is men daar al die tijd iets mee opgeschoten? Nee. Doet Nederland het intussen slecht op het vlak van innovatie? Nee. Zelfs al moet men zoiets met een korreltje zout nemen: de regio Eindhoven is onlangs tot de slimste regio ter wereld gekozen. Zijn ze daar echt de slimste? Dat kun je misschien betwijfelen, maar dat de regio zowat de Europese tegenhanger van Silicon Valley is geworden, klopt wel.

Meer in het algemeen is Nederland één van de weinige kleine landen in Europa dat erin geslaagd is grosso modo haar wereldexportaandeel te behouden (ongeveer 3,8%), wat geen geringe prestatie is gezien de opkomst van nieuwe industrielanden. Nederland is in absolute termen het vijfde exportland ter wereld, na China, Duitsland, de VS en (niet eens zo ver na) Japan.

Volgens de Wereldbank is Nederland bovendien al een paar jaar de vierde kenniseconomie – op basis van veel hardere criteria dan degene die gehanteerd worden bij de opstelling van het World Competitiveness Report, waar in Nederland traditioneel meer naar gekeken wordt. Overigens is zelfs op die twijfelachtige ranking Nederland het afgelopen jaar een plaatsje opgeschoven naar de zevende plaats. Tenslotte, als je de inkomensverdeling meerekent, dan is Nederland na Luxemburg zowat het tweede land ter wereld wat de gemiddelde levensstandaard betreft.

Als Nederland het echt zo slecht zou doen als velen beweren, dan zijn bovenstaande resultaten toch niet te begrijpen? Wellicht is er dan ook veel "verborgen innovatie" die niet in de officiële R&D-statistieken is terug te vinden. Overigens is die 2,5%-doelstelling een typische uiting van het oude lineaire model, waarbij ervan uitgegaan werd dat R&D-investeringen automatisch tot economische welvaart leiden, wat op zijn minst voor discussie vatbaar is. Enkele jaren geleden vond Hendrik Snijders juist een omgekeerd verband tussen hogere R&D-investeringen en economische groei.² Meer dan een decennium eerder publiceerden Hamel en Prahalad in hun bekende boek *Competing for the Future* (1994, Harvard Business School Press) een mooi lijstje waaruit bleek dat in verschillende sectoren de meest concurrerende bedrijven juist spaarzamer in R&D investeerden dan hun belangrijkste concurrenten. Slim concurreren betekent dan ook met zo weinig mogelijk middelen zo veel mogelijk innovatie te genereren, niet met zoveel mogelijk middelen.

4. Wereldexportpositie een betere output-doelstelling

Als Nederland naar de top wil, naar welke top wil het dan? Die van een nogal willekeurige R&D-inputlijst? Willen we in een tijd van bezuinigingen aan de top komen van landen met

² Hendrik Snijders, (2008) 'Indicatoren voor innovatie zijn contraproductief' in *Economisch-Statistische Berichten*, 12-12-08: p. 749-750.

hogere R&D-uitgaven en daar met hagel schietend generiek de moeilijk verdiende belastinginkomsten aan besteden? Of willen we vooral een hoge welvaart en een sterke concurrentiepositie handhaven? Als we dicht bij die toppen willen blijven waar we al zitten, is het dan niet beter te kiezen voor een outputcriterium en er dan bijvoorbeeld alles voor te doen om onze sterke wereldexportpositie te behouden? Dat is immers een mooie uiting van reële concurrentiekracht. Wie daarop inzet komt wellicht tot andere meer gefocuste beleidsprioriteiten en dan bedoelen we niet het kunstmatig ondersteunen van de export door verplichte koppelverkoop met ontwikkelingssamenwerking.