

Een proactieve overheid voor de lerende economie

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) komt in een rapport met een aantal vernieuwende en relativerende inzichten om de Nederlandse “onderinvestering in menselijk kapitaal” te bestrijden. Een andere focus bijvoorbeeld, want export mag belangrijk zijn, zeventig procent van het geld wordt binnenslands verdiend. Ook wordt gekeken naar hoe men in Vlaanderen de langetermijnperspectieven borgt. Daarbij gaat het eerder om de vorm van het overheidsbeleid dan om principes over wat de overheid wel en niet moet doen, al is de vraag of het kabinet dat ook zo ziet.

DANY JACOBS
Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en lector bij de ArtEZ hogeschool voor de kunsten en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen

BEN DANKBAAR
Emeritus hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen

In oktober jongstleden publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zijn langverwachte rapport ‘Naar een lerende economie’ over de vraag waar Nederland de komende twintig jaar wellicht zijn brood mee zal verdienen (WRR, 2013). Verfrissend is dat het rapport veel traditionele benaderingen kritisch tegen het licht houdt. Meer dan verwacht komt het rapport vooral uit bij onderwijs en levenslang leren: “Nu is Nederlands grootste probleem de onderinvestering in menselijk kapitaal.” Er zijn ongeveer achthonderd gesprekken gevoerd ten behoeve van dit rapport en er is veel literatuur gelezen. Het onderdeel ‘aanbevelingen’ telt maar liefst 136 pagina’s. De impact lijkt in eerste instantie miniem. In zijn brief hierover aan de Tweede Kamer (2014) gaf het kabinet aan het grotendeels eens te zijn met de bevindingen en voorstellen, maar ook weinig nieuws geleerd te hebben. In een interview op dezelfde dag in NRC Handelsblad zeiden de betrokken ministers het iets scherper (Funnekotter en Stokmans, 2014). Kamp: “We hebben die dingen zelf ook allemaal in beeld.” Bussemaker: “Wij hebben al veel stappen gezet die niet in het rapport staan. Het lijkt alsof de WRR nog een paar jaar in het verleden leeft. (lachend) Zij moeten daar ook door blijven leren.”

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Om de waarde van de economische analyse van de WRR goed te kunnen duiden, zoomen we eerst in op de verschillende rollen die de WRR voor de overheid ziet in wat ze de lerende economie noemt, om dit vervolgens te confronteren met het feitelijk gevoerde industrie- en innovatiebeleid van de voorbije jaren.

STABIELER DAN VERWACHT

“Waar verdienen we binnen twintig jaar in Nederland ons brood mee?” was de vraag waar de WRR ongeveer vier jaar geleden mee aan de slag ging. Wie twintig of zelfs maar tien jaar terug kijkt, merkt dat voorspellen altijd lastig blijft. De WRR wijst erop dat marktleiderschap steeds korter duurt: kijk maar naar Microsoft of Nokia. Ook productlevenscycli worden korter. Toeleveringsnetwerken raken meer internationaal gefragmenteerd, de internationale verwevenheid én onzekerheid nemen toe. Dit alles brengt de WRR ertoe geen voorspellingen te doen over de komende twintig jaar en eerder in te zetten op responsiviteit en leervermogen.

Toch kun je uit het rapport zelf voor een groot deel de omgekeerde conclusie trekken. De Raad bevestigt het verhaal dat de sectorspecialisatie van Nederland niet zo snel verandert. Ook op andere punten ontdekt de WRR verrassende stabiliteit: net als in Duitsland – waarvan Nederland een soort appendix vormt – verloopt de teruggang van de industrie slechts langzaam; diensten en industrie zijn eerder met elkaar verweven dan dat de ene de andere verdringt. In de kabinetsreactie wordt dan ook terecht gesteld: “Tegelijkertijd weten we dat de toekomst altijd in zekere mate padafhankelijk is; we zien dat onze sterktes nu gebaseerd zijn op onze sterktes van 20 jaar geleden en onze sterktes over 20 jaar zullen weer gebaseerd zijn op onze sterktes van nu.”

ROL EXPORT OVERSCHAT

Opvallend is verder dat de Raad het belang van de export voor Nederland relativeert. De toegevoegde waarde ervan schommelt al jaren rond de dertig procent; in werkgelegenheidsster-

men gaat het om niet meer dan 25 procent, in termen van de hele samenleving zelfs slechts 15 procent. Dat wil dus zeggen dat zeventig procent van het bbp binnenslands verdiend wordt en dat de economie er macro onder lijdt, wanneer ter wille van de export de lonen laag gehouden worden. Wel wordt toegegeven dat de exporterende sectoren gemiddeld meer innoveren en ook belangrijk zijn voor de betalingsbalans. We kunnen hieraan toevoegen dat de exportsectoren al lang weten om te gaan met het Nederlandse loonniveau. In de 23 pagina's lange reactie van het kabinet komen hoge of lage lonen niet voor.

ZOEKEN NAAR BELEIDSRUIMTE

De WRR merkt terecht op dat, ondanks de dominante liberale marktideologie, overheden overal ter wereld een belangrijke rol spelen in de economie. In de *battle of capitalisms*, zoals de WRR het noemt, gaat het eerder over de vorm van overheidsbeleid dan het principe. Volgens de WRR bieden slimme investeringen in de innovatiekracht van een land op termijn de beste aangrijpingspunten voor effectief overheidsbeleid op nationaal niveau. Kortetermijnconjunctuurbeleid is immers voor een groot stuk beperkt door en gedelegeerd naar het Europese niveau, en op het vlak van marktordening (flexibiliteit en dynamiek) is het meeste werk al verricht. De grootste beleidsruimte blijft daarom over bij wat de WRR de 'infrastructuur' noemt. Die behelst naast de fysieke infrastructuur ook de instituties en het menselijk kapitaal van een land. Het betreft investeringen op de lange termijn. De Raad hanteert hierbij de begrippen veerkracht, adaptatievermogen en proactiviteit. De daarmee verbonden uitdagingen betreffen het reduceren van kwetsbaarheid, het verhogen van productiviteit en duurzaamheid en het versterken van leervermogen en langetermijnoïëntatie, kortom innovatie in haar vele gedaantes.

GENERIEK VERSUS SPECIFIEK INNOVATIEBELEID

De WRR vindt dat de keuzes voor topsectoren of andere prioriteitsgebieden hier, maar ook in andere landen, meestal slecht onderbouwd zijn. Deze kritiek is niet helemaal consistent: enerzijds is de kritiek dat de selectie van sectoren vooral politiek was, maar vervolgens stelt de Raad: "De topsectoren zijn ook erg breed gedefinieerd (...). De gekozen sectoren zijn bovendien niet dekkend voor de Nederlandse economie." – Dus niet breed genoeg? Bovendien wordt er op basis van de erkende padafhankelijkheid van de economie toch een bescheiden pleidooi gehouden voor het verder uitbouwen van de bestaande sterke specialisaties, vooral op regionaal niveau. Deze keuze voor het regionale niveau is begrijpelijk, want daar weet men meestal over welke bedrijven en sectoren het concreet gaat. Maar de Raad veronachtzaamt het gevaar voor cliëntelisme op dat niveau, waar de politieke druk vanuit ondernemingen groot kan zijn. Denk aan Organon in Oss of Aldel in Delfzijl. Bovendien zijn regio's in Nederland zodanig klein, dat zelfs (en juist) als er sprake is van enige specialisatie, de betrokken bedrijven onderdeel uitmaken van ketens die zich ver buiten de regio uitstrekken. In de kabinetsreactie wordt de erkenning van padafhankelijkheid gebruikt om het topsectorenbeleid te verdedigen, maar wordt niet ingegaan op de zwakke onderbouwing van de selectie.

Veel commentatoren hebben deze kritiek op het topsectorenbeleid begrepen als een verdediging van het generieke

innovatiebeleid, maar dat is te gemakkelijk. De WRR wijst er immers op dat, in tegenstelling tot Nederland met zijn bij het bedrijfsleven populaire fiscale instrument WBSO (Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk), landen met een sterke innovatiereputatie zoals de VS, Duitsland, Zweden, Finland en Zwitserland investeringen in onderzoek en ontwikkeling niet generiek ondersteunen. De meeste van deze landen subsidiëren innovatie meer direct op een aantal technologiegebieden of maatschappelijke uitdagingen. Met name in dat laatste ziet de WRR meer perspectief. Omdat de WBSO-middelen zo'n tachtig procent van het innovatiebudget van de Nederlandse overheid beslaan, lijkt het ons aangewezen de financiering voor beleid dat zich richt op maatschappelijke uitdagingen, eerder daar te zoeken dan bij het topsectorenbeleid, waarin relatief weinig middelen omgaan (Dankbaar en Van den Berg, 2013).

De Raad veronachtzaamt het gevaar voor cliëntelisme op dat [regionale] niveau, waar de politieke druk vanuit ondernemingen groot kan zijn

De WRR relateert ook meer in het algemeen het belang dat traditioneel aan investeringen in onderzoek en ontwikkeling (O&O) wordt gehecht, terwijl juist die door de WBSO worden ondersteund. Veel innovatieve ondernemingen – Apple wordt als voorbeeld genoemd – doen daar weinig aan, wat ook te maken heeft met de opkomst van de dienstensector waar innovatie op ander wijzen wordt aangepakt. Een doelstelling zoals die van de Nederlandse overheid om tot een aandeel van 2,5 procent voor O&O in het bbp te komen, heeft dan ook niet veel zin. In het verlengde van wat Duitsland doet, zou het al een stap in de goede richting zijn om als doelstelling te hanteren tien procent van het bbp te investeren in onderwijs en O&O samen; in Nederland zitten we nu op 7,2 procent. Het kabinet zegt niet of het dit een goed idee vindt. Verder stelt de WRR dat veel erop wijst "dat innovatie sterker afhangt van een adequate organisatie van werk dan van de bijdrage uit O&O of andere min of meer externe vormen van input". Op vergelijkbare wijze heeft ook de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid onlangs het belang van innovatie in de arbeidsorganisatie benadrukt (AWT, 2014). In de kabinetsreactie hierover of over de WBSO geen woord.

GEVESTIGDEN OF NIEUWKOMERS

Het kabinet stelt dat "goede generieke regelingen gericht op ondernemers met ambitie" het hart van het beleid vormen.

Het kabinet verwijst hiermee naar de suggestie in het WRR-rapport dat het wellicht beter is om ambitieuze 'uitdaggers' (opkomende, innovatieve bedrijven) te ondersteunen dan

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

traditionele ‘winnaars’ (sectoren met bewezen sterkte). Het is jammer dat de Raad zelf geen voorstel doet hoe dit zou moeten worden aangepakt en waar dit verschilt van de veel bekritiseerde *picking winners*-benadering (het selecteren van ‘kansrijke’ toekomstsectoren en bedrijven). Men zou bijvoorbeeld kunnen denken aan vroegere programma’s zoals Zakenlift (van IMK, een van de voorlopers van Syntens) waarmee bedrijven gecoacht werden die een duidelijke groeiambitie hadden (Blokker *et al.*, 1997). De Raad legt hier ook niet de relatie met de vele sterke nichespelers die ons land telt en die de sterkste exportprestaties leveren. Veel van deze nichespelers zijn overigens verbonden met onze sterkste clusters. De *Backing winners*-benadering, waarbij via onderzoek en onderwijs bewezen concurrentiekracht verder wordt uitgebouwd, wordt daarom iets te snel terzijde gezet (AWT, 2003).

PROACTIEVE OVERHEID

Zonder het expliciet te benoemen stuurt de WRR aan op een positie waarbij de overheid weliswaar samenwerkt met de belangrijke sociale partners, maar ook de leidende strategische rol vervult. “In Nederland is het innovatiebeleid volledig uit handen gegeven: in het topsectorenbeleid bepaalt het bedrijfsleven waar behoefte aan is. In Vlaanderen is het omgekeerd: daar stelt de overheid duidelijke prioriteiten. Het Nederlandse model zorgt daarmee vooral voor een verankering van kortetermijnvernieuwingen, terwijl in Vlaanderen juist de langetermijnperspectieven beter geborgd zijn. (...) Indirecte subsidies, zoals belastingaftrek, versterken vooral de bestaande agenda van bedrijven. Directe overheidsinvesteringen kunnen bijdragen aan investeringen met een veel langere tijdshorizon.” Ook hierop geen kabinetsreactie. Men krijgt sowieso niet de indruk dat daar de radicale portee van deze stellingname overgekomen is.

De Raad vindt het in dit kader “gelukkig” dat de overheid bij het vervullen van een actieve rol op zoek is gegaan naar strategische partnerschappen tussen publieke en private partijen en dat daarbij rekening gehouden wordt met sector-

specifieke kenmerken van het innovatiesysteem. De WRR stelt immers de vraag wat de beste vorm van op toekomstig verdienvermogen gerichte *governance* is. Positief vindt ze bijvoorbeeld dat in het kader van het topsectorenbeleid tot stand gekomen publiek-private TKI’s (topconsortia voor kennis en innovatie) nieuwe vormen van polderen worden uitgeprobeerd, waarbij menselijk kapitaal hoog op de agenda staat, maar ideaal is deze vorm zeker nog niet. Deze *governance* is te versnipperd geraakt en ook te gevoelig voor *political capture* door gevestigde belangen. Dat laatste blijkt bijvoorbeeld als je de sterkte van de huidige topsectoren probeert te meten. Op basis van wereldexportaandeel hebben Snijders en Jacobs ten behoeve van dit WRR-rapport berekend dat vier en een half van de Nederlandse topsectoren echt top zijn: agrofood plus tuinbouw, chemie, hightech en de helft van het watercluster, namelijk de ‘natte bouw’. ‘Topsectoren’ als logistiek en creatief zijn ten hoogste in relatie met deze sectoren echt sterk. De twee overige, energie en lifesciences, kunnen niet bogen op echte sterkte, en bewijzen dat ook de door de WRR aanbevolen maatschappelijke uitdagingen vatbaar zijn voor *political capture* (Snijders en Jacobs, 2013).

Juist om *political capture* te vermijden, heeft een overheid met een strategisch leidende rol een eigen *intelligence* (een op de eigen rol toegesneden managementinformatiesysteem) nodig, en dat bepleit de WRR dan ook. Het bbp is geen bruikbare indicator, omdat bijvoorbeeld milieuverontreiniging als groei wordt aangemerkt. Overheidsinvesteringen die tot latere opbrengsten kunnen leiden, moeten niet als consumptieve uitgaven aangemerkt worden. Opvallend is evenwel dat er geen criteria worden besproken om de echte sterkte van vermeende topsectoren of de betekenis van ambitieuze uitdagers te beoordelen. Zonder dergelijke informatievoorziening blijft het als overheid moeilijk weerwerk te bieden tegen lobbyisten.

Nu blijft het begrip proactiviteit bij de WRR in de lucht hangen. Proactiviteit behelst meer dan responsiviteit: ze vraagt om een strategische overheid die de langetermijndoelen voor de samenleving aangeeft en bedrijven en andere maatschappelijke organisaties uitnodigt om samen met haar te investeren in activiteiten, technologieën en producten om die doelen te bereiken: stippen op de horizon waarmee reële sterktes in het Nederlandse bedrijfsleven gerelateerd worden aan de grote maatschappelijke uitdagingen op het gebied van milieu, klimaat en energie, voeding en gezondheid. In haar reactie laat de regering het thema ‘intelligence’ onbesproken, maar wijst er wel op dat ook zij een sterke synergie tussen topsectoren en maatschappelijke uitdagingen beoogt.

CONCLUSIE

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft het aangedurfd tegen de nodige heilige huisjes aan te schoppen en zodoende de gestelde vraag in sterke mate te herformuleren. Of we het nu leer-, toekomstgericht verdien- of innovatievermogen noemen, de Raad stelt ons voor heldere opdrachten. Het was voor de regering niet nodig geweest om in 23 pagina’s aan te geven dat ze verschillende van deze opdrachten al heeft opgepakt – zoals bijvoorbeeld blijkt uit het recente Energieakkoord. Ze had die ruimte kunnen gebruiken om te reageren op de echt vernieuwende inzichten en voorstellen van de WRR.

LITERATUUR

AWT (2003) *Backing winners – van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid*. Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.

AWT (2014) *De kracht van sociale innovatie*. Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.

Blokker, H., L. Fransen, J. Heemskerck en M. Larsen (1997) *Een groeiend bedrijf*. Utrecht: Teleac/NOT.

Dankbaar, B. en T. van den Berg (red.) (2013) *Samen toekomst maken met techniek*. Hoofddorp: Stichting voor Industriebeleid en Communicatie.

Funnekotter, B. en D. Stokmans (2013) Nederland is wél klaar voor de uitdagingen van de 21ste eeuw. Interview ministers Jet Bussemaker en Henk Kamp. *NRC Handelsblad*, 27 februari, 4–5.

Snijders, H. en D. Jacobs (2013) *Clusters en niches*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Tweede Kamer (2014) *Kabinetsreactie op het WRR-rapport ‘Naar een lerende economie’*. Brief aan de Tweede Kamer, 27 februari.

WRR (2013) *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.