

Indicatoren voor innovatie zijn contraproductief

De uitgaven voor speur- en ontwikkelingswerk worden vaak beschouwd als een indicatie voor concurrentiekracht. In landen waar deze bestedingen relatief hoog zijn, is de welvaartsgroei echter laag. De indicatoren voor innovatie zijn contraproductief geworden.

Rond innovatie heerst vaak het beeld van onbestuurbare, door toeval beheerste processen en fundamentele technologische doorbraken. Zelfs auteurs over innovatie die deze typering als een achterhaalde karikatuur bestempelen en meer oog hebben voor marktgedreven innovaties, kunnen moeilijk loskomen van de premissen die aan die karikatuur ten grondslag liggen: zij richten zich vooral op innovatie in het technologiegedreven deel van de industrie en hun voorbeelden hebben meestal betrekking op baanbrekende vernieuwingen. Bij de vraag of een land of een bedrijf succesvol innoveert, wordt eenzijdig gelet op indicatoren die zijn ontwikkeld voor de hightech-industrie, zoals de relatieve omvang van investeringen in technisch-wetenschappelijk onderzoek en het aandeel in patenten. Door breder naar innovatie te kijken, door ook oog te hebben voor kleine en voor niet-technische innovaties, ontstaat een beeld dat radicaal verschilt van de schets in de eerste alinea. Met als uiteindelijke conclusie dat innovatie wel degelijk valt te besturen en dat de rol van het management daarbij een wezenlijke is. Dit is de conclusie van een bedrijfsgericht onderzoek naar het herhaalde innovatiesucces van 22 organisaties verspreid over alle sectoren van de Nederlandse economie (Jacobs en Snijders, 2008). Dat een radicale bijstelling van de blik op innovatie nodig is, volgt ook uit een macro-economische analyse van de samenhang tussen de gangbare indicatoren voor innovatie en welvaartsgroei.

Europese en nationale doelstelling

Het innovatiebeleid van de EU kwam in 2000 hoger op de politieke agenda na de top van de Europese regeringsleiders in Lissabon. Daar spraken deze af om ernaar te streven Europa tegen 2010 om te vormen tot een dynamische en concurrerende kenniseconomie. Hiermee zou een grotere maatschappelijke welvaart gediend zijn voor zowel de huidige als toekomstige generaties. Om dat doel te bereiken, werd erop gemikt dat alle landen tegen 2010 drie procent van hun bbp aan speur- en ontwikkelingswerk (S&O) zouden moeten uitgeven. Ook Nederland draagt deze doelstellingen uit, bijvoorbeeld via het innovatieplat-

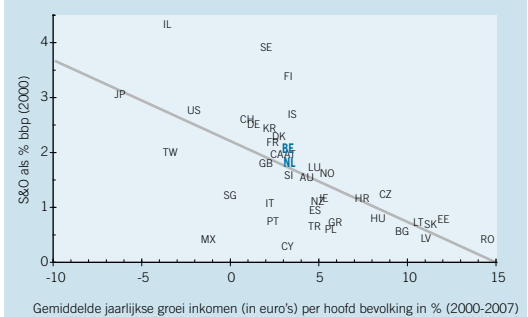
form onder leiding van minister-president Balkenende. In een persbericht van 8 oktober 2008 riep dit platform op tot meer S&O in de private sector. Er valt te lezen dat men het er snel over eens was dat S&O "een belangrijke aanjager is voor het vergroten van welzijn en welvaart in ons land" (Innovatieplatform, 2008). Het is een gangbare benadering om S&O als een bron voor welvaart voor te stellen. De EU doet dat zeer letterlijk met het geformuleerde doel voor 2010, een datum die overigens bij lange na niet wordt gehaald; sterker nog, het raakt voor veel landen steeds verder uit beeld. Om na te gaan of dat erg is, volgt hieronder een vergelijking tussen de relatieve hoogte van de S&O-uitgaven en de welvaartsgroei sinds de eeuwwisseling.

S&O en welvaartsgroei

In de vergelijking zijn de 27 lidstaten van de EU aangevuld met de leden van de OESO. In totaal gaat het om 41 landen. In figuur 1 is die hele groep meegenomen, tabel 1 geeft de bijbehorende cijfers voor de helft van deze landen. De gangbare ketengedachte dat S&O-investeringen goed zijn voor welvaartsgroei wordt niet door figuur 1 bevestigd. Integendeel, landen met relatief veel S&O groeien weinig of

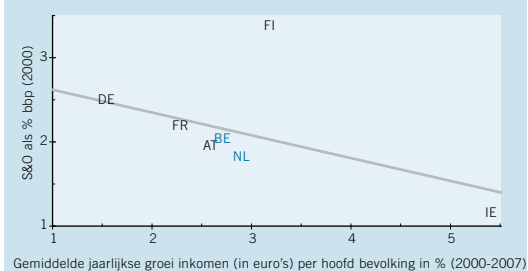
Figuur 1

Welvaartsgroei versus S&O voor EU-27 en OESO.



Figuur 2

Welvaartsgroei versus S&O voor zeven eurolanden.



HENDRIK SNIJDERS
Zelfstandig onderzoeker

kennen per hoofd van de bevolking zelfs een dalende koopkracht in euro's. Japan is hiervan het meest uitgesproken voorbeeld. De EU heeft de economische doelstellingen uit 2000 om de meest concurrerende economie te worden in feite bereikt; een groot gedeelte van de oude lidstaten heeft nu een hogere welvaart dan de Verenigde Staten. Japan is door bijna alle landen voorbijgestreefd (kolom 3 in tabel 1). Die inhaalslag heeft plaatsgevonden zonder dat de investeringen in S&O ook maar in de buurt komen van de uitgesproken ambitie.

Mogelijke tegenwerpingen

Een mogelijke tegenwerping is dat de negatieve helling mede wordt bepaald door landen rechtsonder in de figuur, waar de snel groeiende landen uit het voormalige Oostblok oververtegenwoordigd zijn. In mindere mate wordt de helling ook bepaald door landen linksboven, zoals de Verenigde Staten en Japan, die in 2007 een historisch lage koers ten opzichte van de euro hadden. Welke correcties voor koersen ook worden gemaakt en welke uitsluiting ook wordt toegepast voor landen die zich niet goed laten vergelijken met de welvarende industrielanden, de helling kan veranderen maar de negatieve correlatie tussen S&O en welvaartsgroei blijft. De meest zuivere vergelijkingsgroep is wellicht de groep landen die de euro hebben ingevoerd, omdat daar de wisselkoersfluctuaties zijn uitgebannen. Door het kleine Luxemburg en de Zuid-Europese landen ook nog buiten beschouwing te laten, ontstaat een groep van zeven landen met een relatief vergelijkbaar ontwikkelingsniveau. De helling in figuur 2 oogt minder negatief dan die in figuur 1, maar dat is gezichtsbedrog veroorzaakt door de andere schaalverdeling. Bij dezelfde schaalverdeling wordt de helling in figuur 2 steiler dan die in figuur 1, zodat de negatieve correlatie tussen S&O en welvaartsgroei nog sterker is dan bij de totale groep uit figuur 1.

Verklaringen

Als de figuren iets duidelijk maken, is het dat de gangbare veronderstelling niet klopt. Gezien de algemene trend dringt de conclusie zich op dat de welvaart niet groeit ondanks maar dankzij lage S&O-uitgaven. Het tegendeel, dat S&O slecht zou zijn voor welvaart, mag echter ook niet zonder meer uit de figuren worden geconcludeerd. Want juist bedrijven die in staat zijn tot herhaalde innovatie, doen het goed in hun sector (Jacobs en Snijders, 2008). In veel sectoren vergt die innovatie veel S&O van zeer hoge kwaliteit, hoewel dat niet altijd in eigen land hoeft te gebeuren. Bedrijven die S&O slim over de wereld spreiden, vergroten hun concurrentiekracht, net zoals dat geldt voor de spreiding van productie. Een tweede en belangrijkere verklaring is dat innovatie in veel sectoren helemaal niet is geworteld in S&O, zoals afgebakend in de zogenoemde Frascati-handleiding van de OESO. Productontwikkeling in de dienstverlening en creatieve sector valt buiten de omschrijving, terwijl dat in de maakindustrie niet zo is. Dus landen met een grote dienstensector en creatieve industrie scoren laag en landen met een grote maakindustrie scoren hoog op de S&O-indicator. Wereldwijd groeien de diensten en creatieve sectoren terwijl de relatieve omvang van de maakindustrie afneemt, zeker in de hoogontwikkelde landen. Wie pleit voor een algehele verhoging van de S&O-uitgaven, bedrijft riskante politiek. Het leidt tot een contraproductieve stimulans van S&O binnen de eigen landsgrenzen op gebieden waar elders betere vestigingsvoorwaarden gelden. Of het betekent dat de aandacht wordt geconcentreerd op sectoren die in het hoogontwikkelde deel van de wereld krimpen. Ter afsluiting een parallel uit het verleden.

Nieuwe indicatoren

Vroeger werd de consumptie van staal per hoofd van de bevolking als een indicator gezien voor economische ontwikkeling. Lange tijd was dat een goede indicator, maar dat verminderde met de opkomst van lichte alternatieven als aluminium en kunststof. Een hoge staalconsumptie werd uiteindelijk een teken van inefficiëntie en van sterkte in oude industrietakken. Vervang zware industrie (staalintensief) door maakindustrie en lichte industrie (kunststofintensief) door dienstverlening en creatieve industrie en de parallel laat zich lezen. Landen en bedrijven die relatief veel staal gebruikten, verloren terrein aan landen en bedrijven die voorop liepen met de toepassing van lichte materialen. De oude

Tabel 1

Welvaart, welvaartsgroei en S&O-uitgaven voor twintig landen van de EU en OESO¹.

landen EU en OESO	Inkomen/capita * 1000,- euro		gemiddelde groei/jaar (%) 2000-2007	S&O als % bbp in 2000
	2007	2000		
land	2007	2000		
IE	42,1	27,6	5,4	1,12
CH	40,8	37,7	1,0	2,53
DK	40,2	32,6	2,7	2,28
SE	34,9	30,0	1,9	3,88
FI	32,8	25,6	3,1	3,34
NL	32,5	26,3	2,7	1,83
US	32,2	37,7	-1,9	2,74
GB	32,0	26,7	2,3	1,85
CA	30,6	25,6	2,2	1,92
AU	30,4	22,0	4,1	1,51
BE	29,9	24,6	2,5	1,97
FR	29,2	24,4	2,2	2,15
DE	28,4	25,1	1,6	2,45
IT	25,2	20,9	2,4	1,05
JP	24,1	39,9	-6,1	3,04
ES	22,5	15,7	4,7	0,91
NZ	21,3	14,7	4,7	1,07
KR	13,9	11,8	2,1	2,39
MX	6,0	6,4	-0,9	0,37
RO	5,4	1,8	14,6	0,37

¹ De databanken van de OESO en Eurostat zijn gebruikt voor cijfers over S&O als percentage van het bbp. Waar cijfers over 2000 ontbraken, is het gemiddelde van 1999 en 2001 genomen. De gegevens over de inkomens in 2000 en 2007 zijn afkomstig van de IMF World Economic Outlook Database April 2008 GDP per capita in USD. Die inkomens zijn vertaald naar euro's volgens de wisselkoersen van 2000 en 2007 (1 euro = 0,924 dollar respectievelijk 1,422 dollar). Voor een deel van de cijfers over 2007 betreft het prognoses.

Bron: OESO, Eurostat, IMF.

op staal gebaseerde industrie bestaat nog steeds (mits ze daar effectief mee omgaat) zoals ook de S&O-intensieve maakindustrie toekomst heeft, als ze effectief met die technologie omgaat. Maar als maat voor de concurrentiekracht van landen heeft S&O afgedaan, zoals de staalconsumptie dat in het verleden deed. Een verbreding van de S&O-afbakening, zodat ook niet-technische innovatie wordt meegeenomen, blijkt in de praktijk zeer lastig. Dat S&O beperkingen kent als indicator voor welvaart, is vaker opgemerkt, bijvoorbeeld in een studie in het kader van de Lissabonstrategie die ook terug is te vinden op de website van het innovatieplatform (Barysch *et al.*, 2008). Maar de conclusie dat de houdbaarheidsdatum van S&O als indicator is verstreken, blijft achterwege, getuige ook de recente uitlating van het innovatieplatform. De vraag is of er nieuwe geschikte indicatoren zijn te vinden. Een optie is de investering in onderwijs omdat onderwijs een kennisbasis legt voor alle sectoren van de economie. De relatie tussen die investeringen en economische groei lijkt positief, maar voor een scherpe conclusie zijn betere statistieken nodig over onderwijsinvesteringen.

LITERATUUR

Barysch K., S. Tilford en P. Whyte (2008) *The Lisbon Scorecard VIII. Is Europe ready for an economic storm?* Londen: Centre for European Reform.

Innovatieplatform (2008) *Versterk private investeringen in R&D*. Persbericht van 8 oktober 2008. www.innovatieplatform.nl.

Jacobs, D. en H. Snijders (2008) *Innovatieroutine. Hoe managers herhaalde innovatie kunnen stimuleren*. Assen: Uitgeverij Van Gorcum. NDS 1916



Verdwaald tussen 'ja, tenzij' en 'nee, mits'

Marktwerking heeft het tij tegen. Voormalig wondermiddel, maar nu bij ons politiek dood verklaard. Lopende liberaliseringsprojecten, zoals de postmarkt, worden uitgesteld of de nek omgedraaid. Ab Klink als eenzame fakkeldrager, maar voor hoe lang nog? De SP heeft een eclatante overwinning behaald. De gevestigde belangen lachen in hun vuistje. Hoe hebben de bewindslieden op EZ het economisch gedachtegoed zo kunnen verkwanselen?

Sinds 2007 lijkt het vertrouwen in marktwerking net zo sterk gedaald te zijn als de beurskoers van Fortis. In maart 2007 publiceerde de FNV haar manifest *Marktwerking? Time out!* waarin zij aandacht opeiste voor de positie van werknemers in de voormalig beschutte sectoren en vroeg pas op de plaats te maken. Tegelijkertijd stelde de SP de marktwerking in arbeidsintensieve sectoren als zorg, post en busvervoer aan de orde. Minister Van der Hoeven zegde een onderzoek toe. De resultaten (TK 24036, nr. 343), die dit voorjaar gepubliceerd werden, bevestigden de juistheid van de economische theorie. Marktwerking, mits goed vormgegeven, verlaagt de kosten, verhoogt de doelmatigheid, stimuleert productdifferentiatie en innovatie, en vergroot de welvaart. Een groter kostenbewustzijn impliceert echter ook dat de productiviteit omhoog moet, de werkdruk neemt toe. Gegeven de positieve uitkomst vroeg de minister zich terecht af waarom de perceptie van het publiek vaak negatiever is. Volgens haar wordt de beeldvorming bepaald door incidenten (taximarkt), zijn de baten van marktwerking vaak minder direct zichtbaar dan de kosten, en moet er oog zijn voor winnaars en verliezers. De thuiszorg levert een goed voorbeeld. De gemeenten staken in 2007 bijna een kwart miljard in hun zak, maar zorgvragers en werknemers betaalden dit gelag. Liberalisering van de energiemarkt leidde ertoe dat dividenduitkeringen aan lagere overheden stegen van 157 miljoen euro in 1999 tot meer dan een miljard in 2007, maar burgers zagen alleen een hogere energierekening. Als meer te verdelen is, moet het door goed flankerend beleid mogelijk zijn iedereen erop vooruit te laten gaan. 'Marktwerking, mits de publieke belangen geborgd kunnen worden' was de belangrijkste conclusie uit het rapport en de minister. Na het zomerreces voerde de Tweede Kamer een interessant debat over het onderzoeksrapport (Handelingen TK 110, 8016-8049). De SP bleek niet bereid haar ideologische vooringenomenheid opzij te zetten, en werd daarvoor door andere partijen scherp bekritiseerd. De minister toonde zich veel flexibeler door, zonder dat daar reden voor was, haar conclusie

'Ja, mits' te vervangen door 'Nee, tenzij' en daarbij vol te houden dat dit voor de praktijk niks uitmaakt. Geloof u dat?

Belangwekkend was echter vooral de inbreng van de Kamerleden Vendrik (GL) en Vos (PvdA), die beiden meer over overheidsfalen dan over marktfalen spraken. Vendrik verweet de overheid vaak knullig en onhandig geopereerd te hebben en zei dat "wij in het kader van marktwerking in de publieke sector de kat wel op het spek gebonden hebben" (Handelingen). Vos was nog stilliger. "Eigenlijk hebben wij het vandaag over de vraag waarom de overheid gefaald heeft om een goede marktmeester te zijn en om de publieke belangen te definiëren en over de vraag wat überhaupt publieke taken zijn. Wij hebben het eigenlijk over het falen van de overheid om een goede marktmeester te zijn, een marktmeester die de regels van het spel goed opstelt, (...) een marktmeester die bewaakt dat bedrijven zich daaraan houden en die ingrijpt als de belangen van consumenten en werknemers verkwaanseld worden" (Handelingen). Dat is nogal wat. De markt is terug in de fles omdat de overheid niet in staat is haar te temmen. In feite spreekt Vos hier het bankroet van de politiek uit. Als de overheid niet weet wat haar doelen zijn, waarom zou zij die dan wel zonder de markt kunnen bereiken? Wat doe je in zo'n geval van existentiële onzekerheid? Met alleen de stemmen van VVD en PVV tegen besloot de Kamer een adviesaanvraag aan de SER te richten. De SER mag zich nu buigen over zulke fundamentele zaken als: welke publieke belangen kunnen worden onderscheiden? Op welke wijze kunnen deze publieke belangen het beste worden geborgd? Hoe om te gaan met belangen van speciale doelgroepen zoals consumenten en werknemers? Welke ongewenste gevolgen kan marktwerking hebben? U ziet hoe kort het geheugen van onze parlementariërs is. Men mag zich gelukkig prijzen dat een wijze wetenschapper aan het hoofd van de SER staat. Hij ziet de *bias* in de laatste vraag en weet dat steeds beide kanten van de medaille en de alternatieven bekeken moeten worden. Winstons *Government failure versus market failure* is verplichte literatuur. Het motto van dat boek, Bertold Brechts "Het doel van de wetenschap is niet om de deur te openen naar oneindige wijsheid, maar om grenzen te stellen aan oneindige dwaling" kan wellicht ook Van der Hoeven, Vendrik, Vos, en anderen tot lezing verleiden.

LITERATUUR

Winston, C. (2006) *Government failure versus market failure*. Washington: AEI-Brookings joint center for regulatory studies.