

Innovatiebeleid: continuïteit in het zicht van verandering

Begin deze maand organiseerde het Ministerie van Economische Zaken (EZ) een 'netwerkbijeenkomst' voor zijn externe contacten. Minister Henk Kamp stelde daar een nieuw visiedocument voor: *Naar een Dynamische Duurzame Delta. Werken aan verbindingen voor een vernieuwende economie*. Het document schetst belangrijke trends in de wereld en in Nederland, zoals verschuivingen in de internationale machtsverhoudingen, de druk op het natuurlijke milieu, vergrijzing en technologische ontwikkelingen. Deze trends plaatsen de samenleving en dus ook EZ voor nieuwe uitdagingen. De invulling van de 'tijdloze missie' van EZ ("een duurzaam, ondernemend Nederland") moet daarop worden aangepast. De eerste en belangrijkste aanpassing moet zijn dat maatschappelijke uitdagingen meer centraal komen te staan in het beleid. "Ze worden als uitgangspunt genomen voor het meer specifieke innovatiebeleid, ze komen expliciet tot uiting bij besluitvormingsprocessen en indien nodig worden consumenten en producenten geprikkeld om hun gedrag aan te passen." De Europese Commissie begon al enkele jaren geleden met de inrichting van innovatieprogramma's langs de lijnen van de zogenoemde *Grand Challenges*. Dat lijkt een logische ontwikkeling. Want waarom zou de overheid innovaties steunen die niet bijdragen aan de oplossing van de maatschappelijke problemen waar de overheid mee worstelt? Het traditionele antwoord daarop was altijd dat innovatie bijdraagt aan concurrentievermogen, en dus aan werkgelegenheid en economische groei. Tegenwoordig willen we echter duurzame groei. Maar een generiek innovatiebeleid ondersteunt onderzoek en innovatie op alle gebieden, ongeacht hun impact op natuur en milieu. Dat past dus niet echt bij de prioriteiten van de 21e eeuw.

Het visiedocument is natuurlijk gericht op de lange termijn, maar het is toch wel teleurstellend dat er van een heroriëntatie op de maatschappelijke uitdagingen in de EZ-begroting voor 2016 nog vrijwel niets is terug te vinden. Traditioneel wordt in Nederland het meeste innovatiegeld verdeeld via generieke, fiscale instrumenten zoals de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO), de Research & Developmentaftrek (RDA) en de Innovatiebox. De WBSO en RDA, die respectievelijk betrekking hebben op loonkosten en andere investeringen in speur- en ontwikkelingswerk, worden volgend jaar samengevoegd. Een bezuiniging op de WBSO uit het verleden wordt teruggedraaid. In 2015 werd negentig procent van het innovatiebudget op deze manier besteed. Dat was nog weer een procentpunt meer dan in 2014. Aan specifieke instrumenten werd slechts tien procent van het innovatiebudget besteed, vooral via het zogenaamde topsectorenbeleid. Dat is niet veel. OESO-cijfers laten zien dat de verhouding generiek/specifiek bij een land als de Verenigde Staten, waarvan men

BEN DANKBAAR

Emeritus hoogleraar aan de Radboud
Universiteit Nijmegen

dat misschien niet zou verwachten, precies omgekeerd is.

Een voordeel van fiscale instrumenten is dat ze in de uitvoering voor bedrijven en overheid relatief simpel zijn. Daardoor kunnen ook kleine ondernemingen gemakkelijk meedoen. Zo gaat 65 procent van het budget innovatie-instrumenten naar het mid-

den- en kleinbedrijf (mkb), terwijl het mkb maar 41 procent van de private R&D-uitgaven voor zijn rekening neemt (cijfers 2014). Bij specifiek beleid is er vaak sprake van publiek-private samenwerking. De overheid kan de maatschappelijke uitdagingen niet alleen oplossen, maar gaat het gesprek aan met bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Meedoen met specifiek beleid vraagt dus van bedrijven meer verantwoording en communicatie. Grote bedrijven hebben daar over het algemeen meer ruimte voor dan kleine bedrijven. Om het mkb te verleiden om mee te doen is samen met de provincies een Mkb-innovatiestimulering Topsectoren (MIT) in het leven geroepen. EZ draagt daar in 2016 35,5 miljoen euro aan bij. En om het verwijt te ontlopen dat men via de topsectoren alleen de bestaande (krachtige) sectoren en bedrijven ondersteunt, is er ook nog het programma StartupDelta.

In het topsectorenbeleid gaat het niet uitsluitend over maatschappelijke uitdagingen, maar wel steeds vaker. De kennis- en innovatieagenda's voor de periode 2016–2019 bieden aanknopingspunten om de primair sectorale invalshoek te vervangen door een probleemgeoriënteerde invalshoek. Er zijn al een aantal sectoroverschrijdende activiteiten met een vooral technologische invalshoek: de *bio-based economy* en de ICT-agenda. Vooral de laatste krijgt in de EZ-begroting 2016 meer aandacht. Dat heeft te maken met een van die grote wereldwijde trends: digitalisering. De Nederlandse maakindustrie heeft daar met een actie-agenda Smart Industry aandacht voor gevraagd. De minister ondersteunt de uitvoering van deze agenda mondjesmaat, maar heeft wel gewerkt aan verdere uitwerking van het ICT-beleid. Er komt extra geld voor ICT-onderzoek in de jaren 2017–2019. Daarnaast werkt EZ aan een tiental doorbraakprojecten, gericht op de opschaling van ICT-projecten in onderwijs, zorg en detailhandel. EZ ondersteunt in 2016 ook het publiek-private programma Digivaardig en de totstandkoming van een Human Capital Agenda ICT-innovatie.

Al met al is de innovatiebegroting van EZ dit jaar vooral een verhaal van continuïteit en stroomlijning van bestaande regelingen. Innovatiebeleid heeft niet voorop gestaan toen het ging om het uitdelen van extra middelen. Misschien verandert dat wanneer het ministerie nog beter kan uitleggen dat geld voor innovatie besteed wordt aan de oplossing van grote maatschappelijke uitdagingen.