

Innovatie zal meer dan beheerste loonkostenontwikkeling – die het poldermodel succesvol maakte – de sleutel worden voor economische groei. Er is een duidelijk positieve relatie tussen innovatie en de ontwikkeling van omzet, werkgelegenheid en export op bedrijfsniveau. Kennis, opgeslagen in mensen, productieprocessen en producten, wordt steeds meer de cruciale factor in de internationale concurrentiestrijd.¹ Het gaat daarbij niet alleen om het ontwikkelen van nieuwe kennis, maar vooral om het slim toepassen van bestaande kennis. De overheid onderkent dit. Kennis en technologie vormen speerpunten in het economisch beleid. De regionale dimensie ontbreekt echter tot op heden in Nederland.

Door wetenschappers en in beleidsnota's van de overheid wordt het belang van Nederland als kennisland breed onderschreven. Verwacht wordt dat ICT en biotechnologie de samenleving net zo ingrijpend zullen veranderen als de stoommachine ten tijde van de industriële revolutie. Domotica, *e-commerce*, mobiele telecommunicatie, het genoom-project, het zijn maar enkele voorbeelden van innovaties die de samenleving een ander gezicht zullen geven.

Is Nederland goed voorbereid op deze ontwikkelingen? Hoe innovatief is de Nederlandse economie? Het antwoord op deze vraag is niet eenduidig en hangt af van de wijze waarop je innovatie meet.

Zo ligt de innovatiegraad, het percentage bedrijven dat (technologisch) innovatieve activiteiten ontplooit, voor de Nederlandse industrie met 62% aanzienlijk boven het Europees gemiddelde van 53%, zij het dat de metaalktro, machinebouw en transportmiddelenindustrie achterblijven. Alleen Ierland, Duitsland en Oostenrijk scoren beter dan Nederland. In de dienstensector scoort Nederland met 36% juist onder het EU-gemiddelde (41%). Vooral de financiële instellingen blijven achter.²

Een andere indicator van het innovatief karakter van een economie is het aandeel van nieuwe of verbeterde producten in de omzet. Daarin blijft de Nederlandse industrie met 25% duidelijk achter bij het gemiddelde in de EU (31%). Uitschieter is Duitsland, waar de omzet voor 43% afkomstig is van nieuwe of verbeterde producten.

Als gekeken wordt welke factoren de economische ontwikkeling in een land bepalen blijkt dat Nederland het in vergelijking met Duitsland, de Verenigde Staten en Japan meer moet hebben van traditionele manieren om efficiëntie te verhogen – zoals loonmatiging, reorganisaties en optimalisering van bedrijfsprocessen – dan van vernieuwing en hoogwaardige toegevoegde waarde.

Overheidsbeleid

Uit de vorige paragraaf blijkt dat Nederland er niet slecht voor staat, maar dat er nog duidelijke mogelijkheden zijn voor verbetering. Innovatie is in de eerste instantie een zaak van het bedrijfsleven. De overheid kan daarbij een ondersteunende rol spelen door te zorgen voor goede randvoorwaarden of gerichte stimuleringsmaatregelen.

Het huidige overheidsbeleid kan gekarakteriseerd worden als voorwaarden-

Innovatie

De ontbrekende regionale dimensie

Ronald Ulrich

scheppend en generiek. Een goed voorbeeld daarvan is de Wet Bevordering Speur en Ontwikkelingswerk waarmee bedrijven die investeren in research en development een korting krijgen op loonbelasting en sociale premies.

Op de algemene karakterisering bestaan twee uitzonderingen:

- Voor ICT en *life sciences*, de sectoren waar voor de toekomst het meest van verwacht wordt, bestaat specifiek beleid. Onderzoek op deze terreinen wordt actief gestimuleerd. Dat geldt ook voor *spin offs* in de vorm van *high tech* ondernemingen.
- Daarnaast wordt geïnvesteerd in projecten waarvan verwacht wordt dat die nieuwe kennis opleveren waarmee de Nederlandse economie een belangrijke stimulans krijgt. Hiervoor worden uit het aardgasbatenfonds aanzienlijke bedragen beschikbaar gesteld. Een voorbeeld hiervan is Gigaport, waarin de aanleg van zeer snelle breedbandige netwerkverbindingen wordt gecombineerd met het ontwikkelen en uittesten van nieuwe internettoepassingen. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling van nieuwe kennis voor grondmechanica, nodig voor nieuwe boortechneken en ondergronds bouwen.

Een belangrijk aspect in het innovatiebeleid vormt het stimuleren van clusterforming. Innovatie vindt namelijk vooral plaats in clusters van bedrijven en kennisinstellingen. Voor individuele bedrijven is het steeds moeilijker om alle relevante kennis in huis te hebben. Zij specialiseren zich in hun kerncompetenties en werken samen met andere bedrijven of kennisinstellingen om de kennis te verwerven die ze zelf niet in huis hebben. Zulke samenwerkingsverbanden kunnen verschillende vormen aannemen, variërend van consortia, strategische allianties en *joint ventures* tot *subcontracting* of *outsourcing*. De regionale dimensie speelt in het Nederlandse innovatiebeleid nauwelijks een rol. Ook het clusterbeleid is vooral generiek en voorwaardenscheppend. Dat geldt overigens voor het economisch beleid in het algemeen, met uitzondering van het grote stedenbeleid en het stimuleringsbeleid voor Noord Nederland. Er wordt alleen speciale aandacht aan bepaalde regio's besteed als hun sociaal-economische ontwikkeling achterblijft. Regionaal beleid is sociaal-economisch achterstandsbeleid.

In hoofdlijnen komt het Nederlandse economisch beleid overeen met het beleid in andere landen. Belangrijkste verschil is dat de regionale dimensie in alle andere Europese landen met uitzondering van Denemarken en Spanje aanzienlijk groter is, zoals blijkt uit de tabel hiernaast.

Waardering van regionale dimensie

Innovatiefactoren van een regio betreffen:

- aanwezigheid (technische) hogescholen en universiteiten
- hoog opgeleide beroepsbevolking
- aanwezigheid van clusters van bedrijven en kennisinstellingen
- gunstige vestigingsvoorwaarden voor innovatieve bedrijven (voldoende bedrijfsruimtes, hoogwaardige infrastructuur, aantrekkelijkheid leefomgeving voor kenniswerkers)
- nabijheid (grote) afzetmarkt
- functioneren (lokale) overheid.

Overheidsfaciliteiten voor industrie in diverse landen¹

	Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	Verenigd Koninkrijk	Italië	Spanje	Denemarken
Horizontale doelen ²	75%	48%	24%	57%	24%	24%	22%	85%
Specifieke sectoren	11%	22%	5%	9%	13%	6%	65%	13%
Regio's	14%	30%	71%	34%	63%	70%	13%	2%

¹ In de periode 1995-1997

² Horizontale doelen omvatten onder andere R&D, milieu, MKB, handel, energiebesparing

Bron: Europese Commissie, Seventh Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors.

De ene regio is innovatiever dan de ander. Een voorbeeld van een innovatieve regio is Twente, waar rond de universiteit clusters van ICT en biotechnologische bedrijven zijn ontstaan. Daarbij gaat het enerzijds om gevestigde bedrijven zoals Lucent en Ericsson, die een deel van hun researchafdelingen naar Enschede hebben verplaatst en strategische allianties met de universiteit hebben afgesloten. Anderzijds om startende high tech-bedrijven die zijn ontstaan als spin off van de universiteit. De universiteit stimuleert zulke start ups door aandacht te besteden aan ondernemerschap in het onderwijsprogramma, maar ook via een science parc, waar voor startende ondernemers begeleiding en faciliteiten beschikbaar zijn. De gevarieerde bedrijfstakstructuur in de regio vormt een aantrekkelijke vestigingsfactor voor innovatieve bedrijven. Datzelfde geldt voor de aanwezigheid van voldoende bedrijfsruimtes (innovatieve bedrijven groeien in het algemeen sneller dan niet innovatieve bedrijven) en de aantrekkelijke leefomgeving (kenniswerkers blijken een voorkeur te hebben voor grootstedelijk of groen wonen). Door de aanwezigheid van hogescholen en een universiteit is er voldoende aanbod aan hoger opgeleiden op de regionale arbeidsmarkt. Het aandeel van de moderne industrie – die in vergelijking tot traditionele industrie en dienstverlening een innovatiever karakter heeft – in het Twentse bedrijfsleven is hoog.

Omdat zaken als bedrijfstaksamenstelling, kennisinfrastructuur en vestigingsvoorwaarden tussen regio's verschillen, heeft elke regio z'n eigen innovatieprofiel. Innovatiebeleid zou moeten aansluiten bij dat profiel door optimaal gebruik te maken van de sterke punten van de regio. Innovatiebeleid staat niet op zichzelf. Daarbij valt te denken aan onderwijs- en arbeidsmarktbeleid in verband met de behoefte aan hoger opgeleiden. Maar ook aan beleid op het gebied van fysieke infrastructuur of woningbouw en culturele voorzieningen. Kortom, aan alle factoren die een regio tot een aantrekkelijke vestigingsplaats maken voor zowel innovatieve bedrijven als kenniswerkers. Hiervoor is integraal regionaal beleid nodig.

Dat betekent niet dat innovatiebeleid zich tot de regio moet beperken. Immers, veel innovatieve bedrijven hebben (inter)nationale samenwerkingsrelaties. Wel dat innovatiebeleid vraagt om maatwerk, dat aansluit bij de specifieke kenmerken van een regio. Een goed voorbeeld is de regio Amsterdam, die een zwaartepunt vormt voor financiële dienstverlening en logistiek. In beide sectoren speelt verwerking van informatie een sleutelrol. Er is dus een grote afzetmarkt voor innovatieve ICT-toepassingen. Het accent op ICT (inclusief multimedia) in het Amsterdamse innovatiebeleid sluit daar goed bij aan. De nationale overheid draagt hier aan bij door ondersteuning van startende high tech bedrijven (Twinning) en grootschalige projecten voor de ontwikkeling van nieuwe ICT-kennis, zoals Gigaport en het Wetenschappelijk Technologisch Centrum Watergraafsmeer. Dergelijke projecten versterken het innovatieve karakter van de regio en maken de regio een 'place to be' voor innovatieve bedrijven en kenniswerkers.

Voorstel

Het huidige, generieke, innovatiebeleid zou dan ook aangevuld moeten worden met maatwerk voor de verschillende regio's. Convenanten tussen rijk en regio – zoals gebruikt in het grote stedenbeleid en het stimuleringsbeleid voor het Noorden – vormen hiervoor een goed sturingsinstrument. Convenanten bieden mogelijkheden in te spelen op de specifieke situatie in een bepaalde regio, desgewenst binnen een landelijk beleidskader waarin de nationale beleidsprioriteiten worden beschreven. Afspraken tussen rijk en regio op verschillende beleidsterreinen kunnen in samenhang worden beschouwd (ontkokering). Middelenstromen kunnen worden gebundeld. Toekenning van middelen door het rijk kan gekoppeld worden aan realisering van meetbare doelstellingen, waarbij het aan de regio is hoe deze doelstellingen worden bereikt. Een dergelijke aanpak stimuleert samenwerking, zowel binnen de regio als op het niveau van de landelijke overheid.

Een model voor de uitwerking van een dergelijke aanpak kan ontleend worden aan het advies van de commissie die in opdracht van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken advies heeft uitgebracht over mogelijkheden tot versterking van de lokale sociale infrastructuur (zie hiernaast).

Onder regie van de provincie wordt een regioprofiel opgesteld, dat de basis vormt voor een plan van aanpak. Bij het opstellen van het regioprofiel en het plan van aanpak zijn provincie, gemeenten, Kamer van Koophandel, Syntens, het regionale bedrijfsleven en kennisinstellingen betrokken.

In het plan van aanpak worden maatregelen uitgewerkt langs twee lijnen:

- Een gebiedsgerichte aanpak, gericht op enkele speerpuntregio's. Voor deze gebieden wordt een aanpak opgesteld, waarbij aandacht wordt besteed aan vestigingsfactoren, kennisinfrastructuur, onderwijs- en arbeidsmarktbeleid, verbetering van bedrijfsterreinen en fysieke en ICT-infrastructuur. De doelen worden geformuleerd in meetbare termen. Van alle betrokkenen wordt de bijdrage – in activiteiten en geld – vastgelegd. Bij de financiering van activiteiten wordt uitgegaan van publiek-private samenwerking. Periodiek vindt evaluatie plaats. Zo nodig worden aanvullende maatregelen genomen of vindt bijstelling van de doelen plaats. De bijdragen vanuit de overheid worden gekoppeld aan te realiseren doelen. Sturing vindt alleen plaats op output, zodat betrokkenen maximale vrijheid hebben in de wijze waarop zij de doelen realiseren.
- Ondersteuning van innovatieve projecten van bedrijven en kennisinstellingen. Selectie van projecten vindt plaats op basis van aansluiting bij het regionaal innovatieprofiel en de regionale doelstellingen. Bij ondersteuning van projecten wordt uitgegaan van cofinanciering door de overheid. Per project wordt vanuit de overheid een casemanager aangewezen die enerzijds fungeert als aanspreekpunt voor private partijen, maar anderzijds ook de private partijen zo nodig op hun bijdrage aanspreekt.

De rijksoverheid zou met regio's op basis van de regionale innovatieplannen afspraken kunnen maken over de bijdrage van de verschillende departementen

Aanpak sociale infrastructuur commissie Etty (1998)

- Sturen op resultaten en cofinanciering.
- Vraaggestuurde aanpak, uitgaande van mogelijkheden individuen in plaats van zorgaanbod.
- Geconcentreerde aanpak in speerpuntwijken: gebiedsgericht en integraal.

aan het regionale innovatiebeleid. Gedacht kan worden aan ondersteuning van regionale experimenten, via subsidie of door uitzonderingen op nationale regelgeving. Of aan grootschalige risicovolle research en development-projecten met een bovenregionale uitstraling, waarvoor de regio onvoldoende middelen kan vrijmaken. Maar ook aan infrastructurele voorzieningen of bedrijventerreinen. De bijdrage van het rijk aan de regio is gekoppeld aan realisering van de voorgenomen doelen door de regio. De steun vanuit het rijk wordt toegekend als een budget, waarin de doelsubsidies van de verschillende departementen zijn gebundeld. De regio heeft bestedingsvrijheid bij de inzet van deze middelen. Het rijk stuurt op output (is de regio de afspraken nagekomen?), niet op input of throughput. Dat vraagt om meetbare doelen en periodieke evaluatie. Desgewenst kan de rijksoverheid in een landelijk beleidskader vastleggen wat de nationale prioriteiten zijn, zodat regio's daar op in kunnen spelen. Ook in de relatie rijk - regio zijn maatwerk en case-management succesvoorwaarden. Het rijk zal dus in moeten spelen op de specifieke regionale situatie. Het regionale innovatieplan – en niet het eventuele landelijke beleidskader – vormt het vertrekpunt voor de onderhandelingen tussen rijk en regio.

De verdeling van bijdragen van de rijksoverheid over de regio's kan in twee stappen plaatsvinden. Eerst wordt op basis van indicatoren voor innovativiteit en sociaal-economische ontwikkeling voor elke regio vastgesteld op welk budget zij in beginsel aanspraak kunnen maken (trekkingsrecht). Vervolgens wordt op basis van de plannen en de financiële bijdrage van bedrijven en kennisinstellingen (publiek private samenwerking) het budget per regio vastgesteld. Als de bijdrage aan een regio lager is dan het eerder vastgestelde trekkingsrecht, kunnen de resterende middelen worden ingezet in andere regio's.

Voorwaarden

Het is de moeite waard deze methodiek, die bij de aanpak van sociale problematiek succesvol is gebleken, ook toe te passen bij stimulering van de Nederlandse kenniseconomie.

Mutatis mutandis gelden daarbij de volgende voorwaarden:

- ontwikkeling van indicatoren waarmee het regionaal profiel in beeld kan worden gebracht
 - ontwikkeling van prestatie-indicatoren, om doelen in meetbare termen te kunnen formuleren, te monitoren en benchmarken.
- bereidheid tot bundeling van geldstromen en doorbreken van verkokering.

Een dergelijke aanpak zou een innovatie van het Innovatiebeleid zijn. Zoals de OESO³ al aangaf gaat het er bij innovatie niet alleen om nieuwe kennis te ontwikkelen, maar vooral ook om deze kennis – waaronder methodieken en ervaringen uit andere sectoren – slimmer toe te passen.

1

Toets op het concurrentievermogen, ministerie van Economische Zaken, 1999.

2

CBS kennis en economie 1999, gegevens hebben betrekking op de periode 1994-1996.

3

OECD, Policies for Industrial Development Competitiveness, 1997.