

Innovatie: markt draalt en overheid faalt

Bas Jacobs en Jules Theeuwes

Het Financieele Dagblad, 4 December, 2004

Innovatiebeleid moet niet de status quo bestendigen maar nieuwkomers begunstigen. Wil Nederland op innovatiegebied iets voorstellen dan moet er meer concurrentie komen op de markten voor technologie, goederen en diensten, de kapitaalmarkt, de arbeidsmarkt en de scholingsmarkt. Bovendien kan de effectiviteit van innovatiebeleid sterk omhoog. Dit zijn de belangrijkste conclusies uit de preadviezen 2004 van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

Nederland is welvarend, maar stagneert mede door gebrek aan prikkels om te innoveren. Allerlei sectoren van de Nederlandse economie functioneren slecht door uiteenlopende vormen van marktmacht en toetredingsbelemmeringen. De Nederlandse groeivertraging ten opzichte van de VS valt mede toe te schrijven aan het achterblijven van productiviteitsgroei in de ict-gebruikende sectoren, met name in detailhandel, groothandel, bankwezen en verzekeringen. De meest waarschijnlijke reden is dat er te weinig concurrentie is, waardoor ze niet tot innovatie worden geprikkeld.

Door de recente consolidatietrends in de financiële sector is bovendien de toegankelijkheid van de vermogensmarkt voor kleine, innovatieve ondernemingen verkleind. Dit heeft het innovatieve vermogen van Nederland geschaad.

Vakbonden hebben een dominante positie op de arbeidsmarkt die met name de insiders - oudere, autochtone mannen - beschermen via sociale zekerheid. Macht van de vakbeweging verstart de arbeidsmarkt, bemoeilijkt de implementatie van innovaties en bedreigt daarmee de innovatieve capaciteit van Nederland.

Ook de markt voor het hoger onderwijs kampt met gebrekkige concurrentie. Publiekelijk bekostigde hoger onderwijsinstellingen hebben door de schaalvergroting een monopoliepositie weten te verwerven ten opzichte van niet-bekostigde potentiële toetreders. Dit bedreigt de kwaliteit van het onderwijs en daarmee de mogelijkheden om te innoveren.

Bedrijven investeren te weinig in r&d (research and development). Echter, de Nederlandse publieke uitgaven liggen met 0,8 procent bbp boven het Oeso- gemiddelde van 0,6 procent, terwijl de private partijen fors minder aan r&d besteden, namelijk 1 procent ten opzichte van het Oeso-gemiddelde van 1,5 procent bbp. Hoe kan het dat private partijen zo weinig aan r&d doen, terwijl de overheid toch zo fors subsidieert?

Er is een groot aantal problemen dat de effectiviteit van het r&d-beleid ernstig ondermijnt. De overheid subsidieert veel investeringen in r&d die ook zonder subsidies waren gedaan. De overheid geeft subsidies aan investeringen die maatschappelijk onrendabel zijn. En gesubsidieerde investeringen in r&d verdringen niet-gesubsidieerde

investeringen. De fiscale korting voor r&d-personeel (WBSO) lijkt daarentegen effectief, maar zit al jaren op de schopstoel voor afschaffing, ook bij dit kabinet.

Hoger opgeleide beta's zijn de belangrijkste productiefactor voor r&d. Er wordt vaak gesuggereerd dat er grote tekorten van beta's zijn, omdat technische studies al jaren aan populariteit inboeten. Door hun grotere schaarste hadden beta's meer moeten gaan verdienen. Echter, in de laatste twintig jaar zijn de lonen van beta's gelijk gebleven of zelfs gedaald ten opzichte van niet-beta's of economen! Er is daarom geen tekort aan beta's.

Vergroting van het aanbod van Nederlandse beta's, zoals het huidige kabinet wil, is niet effectief omdat de arbeidsmarkt voor beta's ruim is. Subsidies voor beta-studies zijn bovendien zeer ondoelmatig, omdat twee derde van het geld weglekt naar studenten die niet in r&d gaan werken. De prijsgevoeligheid van de onderwijsdeelname is bovendien klein, waardoor enorme subsidies nodig zijn. Stimuleren van beta's is niet efficiënt omdat Nederland geen comparatief kostenvoordeel heeft ten opzichte van beta's uit Oost-Europa en Azië.

Overheidsinterventie moet niet via de weg van meer subsidies, maar via publiek-private samenwerking. Door - achtergestelde - leningen, garanties en deelnemingen te koppelen aan private financiering, kan de overheid tegen geringe kosten de kapitaalmarkt ontsluiten voor - startende - ondernemingen.

Door meer arbeidsmarktflexibiliteit komen nieuwe innovaties gemakkelijker tot stand. Meer flexibiliteit gaat echter gepaard met meer inkomensongelijkheid en baanonzekerheid. De flexibiliteit van de arbeidsmarkt zou moeten worden vergroot zonder dat dit ten koste gaat van inkomensbescherming van werknemers. Zaken die niet evident nodig zijn, kunnen worden beperkt, zoals de subsidies voor pensioen en eigen huis. Deze fiscale subsidies maken het lonend om investeringen in menselijk kapitaal te verwaarlozen en veel te sparen in financieel kapitaal. Ook kan de duur - niet de hoogte - van uitkeringen omlaag.

De overheid blokkeert private investeringen in het hoger onderwijs, omdat instellingen geen hogere collegegelden mogen vragen en aangewezen zijn op overheidsbekostiging. Scholen zouden mogelijkheden moeten krijgen om via collegegelddifferentiatie meer private middelen aan te trekken. Essentieel is dat de overheid de toegankelijkheid van het hoger onderwijs garandeert en wel met behulp van een sociaal leenstelsel.

Wij komen daarom tot twee beleidsadviezen. Ten eerste, wil Nederland op innovatiegebied iets voorstellen, dan moet ruim baan worden gegeven aan de 'outsiders'. Innovatiebeleid moet zich op de uitdagers richten, 'backing the challengers', en niet op de winnaars, zoals de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid en het Innovatieplatform adviseren. Als winnaars steun krijgen, zal de marktpositie van toonaangevende bedrijven nog dominantier worden, wat innovatie afremt. De overheid moet serieus werk maken van het verkleinen van toetredingsbarrières en het vergroten

van concurrentie bij banken, verzekeringen, groot- en detailhandel, op de arbeidsmarkt en in het onderwijs.

Ten tweede, overheidsingrijpen ter bevordering van innovatie is legitiem. Maar het overheidsbeleid is nauwelijks effectief, zoals bij r&d, onderwijs en de vermogensmarkt. Het zou goed zijn als beleid eerst getoetst wordt op effectiviteit, bij voorkeur met een sociaal economisch experiment of een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Dr Bas Jacobs werkt aan Europees Universitair Instituut en Universiteit van Amsterdam. Prof. dr Jules J. M. Theeuwes is lid WRR en werkt aan Universiteit van Amsterdam. Zij schrijven op persoonlijke titel.

De preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, opgesteld door 19 wetenschappers, worden op 10 december gepresenteerd.