

Piekeren in de delta, zoeken naar samenhang

'Pieken in de Delta', de Innovatiebrief en een Innovatieplatform, de belofte van een jaarlijkse Industriebrief. Onwillekeurig gaat men denken dat innovatie echt een aandachtspunt in de nationale politiek is geworden. Op Europees niveau is er sprake van de Lissabon-doelstelling. De wens om de meest dynamische economie te worden spreekt zeer aan, maar de halfslachtigheid in de uitvoering maakt moedeloos, dan wel cynisch. In dit artikel wordt het beleid uit de sfeer van concepten en vergezichten gehaald en wordt gekeken naar de praktische uitvoering.

MICHIEL SCHEFFER

De overheid kan op diverse manieren innovatie stimuleren. De overheid kan als 'launching customer' optreden. Door middel van aanbestedingen is de overheid een belangrijke klant. Door regels op te stellen waaraan het product of dienst moet voldoen kan de overheid een belangrijke rol spelen bij het stimuleren van innovatie door een bepaalde vraag te scheppen. De meer dan tien innovatieverkenningen wijzen stelselmatig op een gebrekkige aansluiting van kennisinstellingen op het bedrijfsleven, of vice versa, als belemmering voor innovatie. Deze vaststelling is niet onjuist, maar de gedachte dat de overheid als klant een deel van het probleem is, wordt regelmatig door Economische Zaken uit de aanbevelingen van beleidsonderzoeksrapporten geschrapt. Daarnaast geldt dat regelgeving vaak volgens een eigen agenda is ontwikkeld. Deze is soms ronduit frustrerend voor innovatie. Compartimentering en budgettering van de gezondheidszorg frustreert bijvoorbeeld de vermarktning van innovatieve diensten en productconcepten. Een experiment met 'vrijstelling van regelgeving', zoals voorgesteld in Twente, kan meer bijdragen tot innovatie dan alle subsidiering bij elkaar.

Overheid als makelaar

Subsidiering vormt echter wel het belangrijkste instrument dat op dit moment door de overheid gebruikt wordt met als doel partijen te stimuleren om samen te werken. De overheid neemt vaak een makelaarsrol aan, maar deze wordt doorgaans overschat. De meeste partijen kennen elkaar al of er staat oud zeer in de weg. Makelen is dan een langdurig en indringend proces van pendeldiplomatie en masseren. Voor die taken is de overheid zelden toegerust. De overheid is alleen gelegitimeerd als makelaar, omdat ze de 'deal' bekrachtigt met een financiële prikkel. Bij ontstentenis daarvan is de rol van de overheid marginaal. Hiernaast is er nauwelijks sprake van enige samenhang tussen de verschillende subsidieregelingen waardoor de rol van de overheid als makelaar onduidelijk wordt. Meer samenhang tussen de diverse subsidies is dan ook gewenst. De vraag is echter hoe dit te bereiken.

Er zijn de laatste tijd meer gestructureerde instrumenten ontwikkeld om te komen tot samenhang. Een instrument dat door Economische Zaken in Nederland beschikbaar wordt gesteld, is 'technology roadmapping'. Het doel is het samenbrengen van actoren op basis van technologische samenhang. Het probleem van technologische samenhang

is dat het soms een herkenbaar gegeven is, maar vaak ook een construct dat niet aansluit bij de beleving en netwerken van bedrijven en instellingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de keuze voor sleutelgebieden door het Innovatieplatform. Dat zijn vrijwel altijd 'technology push'-clusters. Onze nationale sleutelgebieden zijn: 'food', systemen en materialen, water en creatieve industrie. Als we die als een 'demand pull' hadden gedefinieerd, dan hadden we ze omschreven als: lekker en gezond, sterk en licht, schoon en helder en inspirerend en mooi. Twee gebieden sluiten aan bij gestructureerde bolwerken in het polderland: 'food' en water. De twee andere gebieden zijn een bundeling van losse stukken waar nog samenhang in gezocht moet worden. Zowel de overheid als de uitverkoren bedrijven zijn zoekende naar een heldere geleiding van ambities, programma's en projecten. Enige kippendrift is het resultaat: zij die de weg naar Den Haag snel weten te vinden, verheffen hun projecten tot beeldbepalend. Zonder meer taboe is de sectorale inslag. De Europese Commissie en het ministerie van Economische Zaken hebben al bijna twintig jaar sectorbeleid afgezworen. Daar zijn goede redenen voor. Een specifiek sectorbeleid staat sinds de RSV-affaire in een kwaad daglicht. Het klassieke sectorbeleid

De vele overheidsinstanties maken het lastig voor ondernemers om de juiste regeling te vinden. (Foto Rogier van der Groep)



leidde tot vertraging van transformatieprocessen en bescherming van ingenomen posities. Dit beleid was gebaseerd op een informele coalitie van conserverende krachten bij politiek en bestuur, werkgevers en werknemers. De scepsis is nu dusdanig dat de overheid niet eens probeert om nieuwe innovatieve coalities binnen sectoren te smeden. Het kind is met het badwater weggespoeld. Dat is jammer, want sectoren zijn vaak het referentiekader waarbinnen concurrentie en samenwerking plaatsvindt. Binnen sectoren bestaan 'supply chains', concurrentie en een uitgewerkt systeem van heffingen voor werkgevers- en beroepsorganisaties. Daarin vindt de koppeling van kennis plaats via sociale fondsen, bijzondere leerstoelen, lectoren en projecten. Vooral voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) zijn brancheorganisaties een relevante arena en een intermediair voor het contact met de overheid. Omgang met branches vraagt van de makelende overheid een goed inzicht in personen en verhoudingen. Daar ontbreekt het vaak aan. Met het verdwijnen van sectorbeleid is ook de kennis van de overheid over de 'private affairs' van het bedrijfsleven verdwenen. De overheid kan functies van organisaties niet onderscheiden en ziet het verschil niet tussen vernieuwende en behoudende krachten. Dat leidt vaak tot halfslachtig en kortademig makelen met weinig resultaat.

Financiering van de regio

In de zoektocht naar een goede articulatie van innovatiebevorderende instrumenten komen we uit bij de regio. Hier is vaak wel de noodzakelijke samenhang tussen spelers en zijn er veel informele trefpunten, zoals de 'businessboxen' bij de plaatselijke voetbalclub. Soms gaan de informele verbanden zo ver dat er een regionale visie en agenda wordt ontwikkeld. Een natuurlijke coalitie tussen politiek, bestuur, kennisinstellingen en ondernemingen is dan snel gevonden. Zo kennen in elk geval Eindhoven, Nijmegen, Wageningen en Twente vormen van regio. De ontstane 'Valleys' of Platformen zijn uit de regio zelf voortgekomen. In het oosten van het land bestaat zelfs een daadwerkelijke ambitie om tot samenhang te komen in de vorm van een gezamenlijk kennisbeleid rond de 'Triangle' van drie steden, drie kennisgebieden en thema's. Geld is wel de prikkel en het noodzakelijke smeermid-



Het zou handig zijn als een overheidsinstantie een loket heeft. (Foto Rogier van der Groep)

del. 'Pieken in de Delta' werkt, zo lijkt het.

Geld is hoofdzakelijk een nationaal en Europees instrument en in beperktere mate een regionale (en dan vaak weer uit nationale middelen gefinancierd). Er is een belangrijk onderscheid tussen reguliere regelingen en specifieke financieringen. Daarnaast zijn er twee Europese stromen: innovatieve acties in het regionale beleid en het projectmatig 'Research & Development'-beleid.

De nationale regelingen werken op basis van inhoudelijk geformuleerde beoordelingscriteria, een redelijk transparante procedure en draaiboeken voor aanvraag en uitvoering. Ze hebben het karakter van een 'schoonheidswedstrijd': de beste projecten worden gefinancierd, hoewel er wel technologische voorkeuren bestaan. Lobbyen is vooral gericht op de definitie van prioriteiten en het kwalificeren bij subsidiegever en beoordelaars. Ze zijn in omvang te beperkt om een breed programma te financieren en de concurrentie is te groot om zekerheid op financiering te krijgen. De kans op toekenning ligt tussen de 25 en 35 procent. Het is vrijwel onmogelijk om via deze regelingen een breed, meerjarig programma te financieren. Inpassing in een bredere 'technology roadmap' of een regionale agenda levert extra punten op, maar geeft geen enkele garantie.

Vanuit de Europese Unie zijn verschillende subsidies beschikbaar voor internationale samenwerking op 'Research & Development' gebied. Het gaat hier vrijwel altijd om innovatie in brede consortia van deelnemers uit minimaal drie lidstaten. Succesvol deelnemen in EU-projecten lijkt van twee factoren afhankelijk: goede nationale netwerken om kernen van consortia te vormen en goede Europese netwerken om EU-brede consortia te vormen. Vooral de universiteiten, de kennisinstellingen en een tiental grote ondernemingen zijn grootgebruikers van Europees R&D-geld. Het is dan ook niet verbazend dat in Nederland Amsterdam, Delft, Wageningen, Leiden, Eindhoven, Utrecht en Petten (ECN) de lijst aanvoeren. De deelname van bedrijven komt tot uiting in relatief hoge scores voor Vlaardingen (Unilever), Sittard-Geleen (DSM), Arnhem (AKZO) en Hengelo (Thales). De deelname aan Europese projecten onttrekt zich grotendeels aan de lokale en regionale overheden. Deze zijn vaak zelf geen partij in Europese programma's en hebben ook zelden een rol in makelen of begeleiden. Ze hebben daar op dit moment ook geen kennispositie voor. Senter heeft hier duidelijk een voorsprong en veel kennisinstellingen en (grotere) bedrijven kennen wel de geschreven en ongeschreven wetten van het Europese circus. Vooral de ongeschreven regels zijn doorslaggevend:

kennis van de beoordelingscriteria en bekendheid bij beoordelaars. Ook hier geldt dat de kans op financiering (tussen de 15 en 25 procent) te klein is om vooraf rekening mee te houden.

Ten slotte hebben overheden hun eigen Europese regelingen. Via de Europese regionale fondsen kan regionaal innovatiebeleid gevoerd worden. Veel regio's hebben die weg ontdekt en provincies en steden hebben bureaus in Brussel opgezet om deze te effenen. Van vraagsturing of werkelijke betrokkenheid van bedrijven is zelden sprake. Het zijn vaak intermediaire organisaties en kennisinstellingen die dicht bij het vuur zitten. Dat leidt vooral tot projecten met bakstenen (de prachtige renovaties van veel onderwijsgebouwen). De armere regio's en de herstructurende regio's hebben hier een voordeel. In sommige gebieden pakt het goed uit, zoals in Eindhoven en Twente. Vaker leidt deze aparte stroom echter tot meer verwarring dan samenhang.

Opmerkelijk is de positie van specifieke financieringen. Deze is doorgaans gebieds- of instituutgebonden. Er is een sterke voorkeur voor het gebruik van deze middelen voor het financieren van instituten, parken en gebouwen. Men meent blijkbaar dat het doorknippen van een lint meer bestuurlijke daadkracht toont dan het bij elkaar houden van netwerken. Er ligt minder nadruk op het financieren van programma's. Een voordeel van de specifieke instrumenten is dat voorstellen alleen ingediend kunnen worden door of met steun van de regionale overheid. In het Oost-Nederland is de regiogroep Triangle bepalend in de selectie van projecten. Doordat er een selectie en een monopolie op het aanvragen van projecten is, is de slaagkans groter. De omvang van de financiering is echter klein vergeleken met de middelen die beschikbaar zijn onder de generieke regelingen. Het blijft vaak bij kiemen, 'pilots', tijdelijke coalities en netwerken.

Knippen en plakken

Wie zo door innovatieland is gereisd, kan het gevoel krijgen dat het instrumentarium eerder tot verwarring en overlap leidt dan tot visie en samenhang. Grote bedrijven en kennisinstellingen kunnen zich een eigen weg banen. Zij kennen de weg naar de nationale en Europese instrumenten. Zij kunnen slim schakelen en makelen

tussen de instrumenten en hebben hun stevige bijdrage in de vennootschapsbelasting als ongeschreven argument voor een redelijke greep op subsidies. De anderen zijn sterk afhankelijk van subsidieadviseurs: een discipline die in Nederland tot grote bloei is gekomen. Een Europees project vormen en aanvragen kost circa tweehonderd mandagen. Dat is niet echt bereikbaar voor een solerend midden- of kleinbedrijf.

Toch is meer afstemming niet helemaal kansloos. Endogeen gevormde regionale innovatieplatformen kunnen leiden tot meer regie. Het ontstaan van de soms als modieus gekenschetste 'Valleys' kan bijdragen aan samenhang rond ruime technologische paden. Regio's die zich weten te organiseren worden hoger aangeslagen in Den Haag en Brussel. Dat is meer dan lobbyen. Het gaat om het slim combineren van financieringen en het omzetten van daadkracht in projecten. In de regio lijkt de noodzakelijke samenhang in het brede scala aan subsidie-instrumenten gerealiseerd te kunnen worden.

Om dit te bereiken zijn drie zaken van belang. In de eerste plaats dienen de krachten op regionaal niveau te worden gebundeld. Deze bestaan uit de regionale kennisinstellingen, de innovatieve grotere bedrijven en innovatieve clusters van MKB's. Deze platformen kunnen een gezamenlijke visie ontwikkelen en hun gedrag binnen en buiten de regio op elkaar afstemmen. Een tweede stap is het doorlichten van netwerken en het gebruik van regelingen en bestaande projecten. Vaak is er zelfs geen begin van een totaalbeeld van de nationale en Europese netwerken waarin men zich beweegt. Vooral lokale overheden en bedrijven staan vaak ver van elkaar wat betreft hun kennis van Brusselse kanalen. Gezamenlijk handelen kan versterkt worden door het opzetten van een regionale 'technology roadmap'. Daarbinnen kunnen de ambities op elkaar worden afgestemd. Daarna volgt een juiste afstemming van instrumenten. Regionale instrumenten werken vooral in het versterken van het innovatieve vermogen, het creëren van netwerken en makelfuncties. Daarmee kan het vermogen van de spelers in een regio worden versterkt om gezamenlijk nationaal gefinancierde of Europees gefinancierde trajecten te realiseren.

Dit is natuurlijk een soort creatief 'knippen en plakken' van instrumen-

ten, maar daar kan een regio ver mee komen. Het heeft ook beperkingen. Een betere weg zou een afstemming zijn van instrumenten die verder gaat dan obligate bewoordingen. In afwachting daarvan blijft de regio een noodverband, maar wel een prettig verband. Jammer dat het zelforganiserende vermogen van regio's zich dan in de praktijk alleen vertaalt in het slim combineren van financieringsmiddelen.

Michiel Scheffer is sociaal geograaf en directeur van Polisema BV, Public Affairs of Innovation in Nijmegen. Polisema adviseert bedrijven en overheden op het gebied van organisatie, programmering, positionering en financiering van innovatie.

Literatuurselectie

Ministerie van Economische Zaken (1995)

Ruimte voor regio's: het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2004)

Pieken in de Delta; gebiedsgerichte economische perspectieven. Den Haag.

Tilburg, R. van & F. Bekkers (2004)

Voorstellen Sleutelgebieden-aanpak.

Ambitie, excellentie en actie: Van dijkgraaf

tot art director: voorstellen tot actie

van het Innovatieplatform. Den Haag:

Innovatieplatform.