

#Stembuzz | Economisch Bureau & Sector Advisory | 29 maart 2021

#Stembuzz – Het Nationaal Groeifonds toont slechts gedeeltelijk de nieuwe rol van de overheid in innovatie

Jan-Paul van de Kerke (06 44 29 44 75) en Albert Jan Swart (06 41 44 96 81)

Het Nationaal Groeifonds is het jongste voorbeeld van een overheid die zich een grotere broek aan meet. Met dit fonds van 20 miljard euro wil de overheid een actieve rol op zich nemen in het verhogen van de potentiële economische groei. In hoeverre is deze ambitie een breuk met de klassieke opvatting over de rol van de staat? En reflecteren de huidige projectvoorstellen deze nieuwe ambitie? Nu de verkiezingen achter de rug zijn en de contouren van de nieuwe regering duidelijk, is het een goed moment om op het fonds en de projecten te reflecteren.

Deze publicatie is onderdeel van een serie van ABN AMRO over de verkiezingen. Hierin bespreken wij economisch relevante onderwerpen die in de partijprogramma's, debatten en dergelijke de revue passeren. Overige publicaties uit deze serie zijn onderaan dit artikel te vinden.

Inmenging overheid over de jaren groter

In de partijprogramma's van de afgelopen drie verkiezingen is een geleidelijke verschuiving naar een meer sociaal en op collectiviteit gericht beleid te zien. Uit de recente doorrekening van de partijprogramma's blijkt zelfs dat alle partijen de komende regeringsperiode de overheidsuitgaven willen verhogen. Het Centraal Planbureau (CPB) spreekt daarom van "een ruk aan het stuur". Politieke partijen dichten de afgelopen jaren een grotere rol toe aan de staat binnen de maatschappij, met de coronacrisis als ultieme exponent. Ook op het vlak van potentiële economische groei is deze beweging zichtbaar, zoals in het geval van het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) waar publiek-private samenwerking middels een aantal door de overheid geselecteerde topsectoren centraal staat. Het Nationaal Groeifonds is het uiteindelijke resultaat van dit veranderde denken en gaat nog een stapje verder; door direct te investeren beoogt de overheid hiermee actief de potentiële groei te verhogen.

De overheid als facilitator

De klassieke opvatting is dat de rol van de overheid in het verhogen van potentiële groei beperkt is. Anticyclisch beleid beperkt weliswaar schadelijke conjuncturele schommelingen op korte termijn, maar op de langere termijn is de overheid

niet meer dan facilitator van randvoorwaarden. De private sector doet de rest, zo is de gedachte, zoals investeren in ontwikkeling van nieuwe technologieën. Voor een gezonde economie en innovatie is wel geschoold personeel nodig, en dus is goed onderwijs, dat door de overheid wordt gefinancierd of gestuurd, essentieel. Ook is bijvoorbeeld een goede infrastructuur, waaronder wegen en havens, nodig om bedrijven in staat te stellen te handelen. Defensie en het heffen van belasting voor bijvoorbeeld herverdeling zijn eveneens klassieke overheidstaken. Verder treedt de overheid op als marktmeester om te verhinderen dat ondernemingen misbruik maken van hun machtspositie en er gezonde concurrentie kan ontstaan tussen bedrijven. Als het publiek belang daarom vraagt kan de overheid met wetten en regels de markt ordenen.

Maar nu een tandje erbij

Toch zijn er goede redenen om af te wijken van deze meer afwachtende klassieke benadering. Zo is het stimuleren van innovatie door de overheid via fiscale regelingen al geruime tijd gebruikelijk en goed te verdedigen (zie de box hieronder). Maar ook het creëren van prikkels gaat menigene niet ver genoeg. Auteur en hoogleraar economie Mariana Mazzucato van *De Ondernemende Staat* leidt een stroming die een lans breekt voor een actievere rol van de overheid bij op innovatie gestoelde groei. Zij benadrukt dat het belang van de overheid binnen de keten van innovatie niet onderschat moet worden. Niet het individuele bedrijf staat centraal bij innovatie, maar juist het 'collectieve karakter' van innovatie maakt dat voor zowel publieke als private partijen een actieve rol is weggelegd.

Juist bij grote maatschappelijke uitdagingen die met onzekerheid omgeven zijn, zoals technologische vooruitgang en verduurzaming middels bijvoorbeeld het verlagen van de CO₂-uitstoot van bedrijven (decarbonisatie), hebben publieke en private initiatiefnemers elkaar nodig. Bedrijven en overheid vullen elkaar succesvol aan in het innovatieproces met elk een eigen doelstelling en eigen gereedschap. De overheid heeft bijvoorbeeld een langere tijdshorizon en kan bovendien risico's nemen die de private markt niet neemt. Op die basis kan de overheid een eerste richting aangeven of een nieuwe markt ontwikkelen waarna de private sector het over kan nemen.

In de miljoenennota¹ en de kamerbrief² over het Groeifonds worden dezelfde uitdagingen genoemd, terwijl eveneens meer structurele trends zoals lage productiviteitsgroei en vergrijzing worden aangehaald als rechtvaardiging voor het fonds. Het gedachtegoed van onder meer Mazzucato was al langer zichtbaar in het eerder genoemde topsectorenbeleid van EZK. In de stukken schrijft de overheid: "Er komen de komende decennia ontwikkelingen op ons af zoals vergrijzing, nieuwe technologieën en decarbonisatie van bedrijven, en er is niet alleen wereldwijd maar ook in Nederland sprake van een lagere productiviteitsgroei. Deze ontwikkelingen vragen om bezinning en om een actieve inzet van het kabinet, zowel met het oog op beleid als op publieke investeringen."

Op plekken waar de markt tekortschiet of waar een nieuwe richting ingeslagen moet worden, kan de overheid dus een handje helpen. Op de 'oude' manier door beperkt bij te sturen, of op de 'nieuwe' manier door actief in te grijpen. Het Groeifonds lijkt in de huidige opzet uit dit nieuwe vaatje te willen tappen. Maar is deze ambitie ook te zien in de projecten die financiering hopen te ontvangen? Hieronder beantwoorden we deze vraag voor enkele ingediende projecten.

Gegadigden kunnen voorstellen indienen op drie terreinen: kennisontwikkeling (1), infrastructuur (2) en R&D en innovatie (3). Ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat en van Financiën maken een voorselectie. Vervolgens dienen de

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2019/09/17/miljoenennota-2020>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/07/nationaal-groeifonds>

coördinerende bewindspersonen een selectie van de voorstellen in bij de beoordelingsadviescommissie van het Nationaal Groeifonds, een commissie van experts van onder meer wetenschappers.

Box: Waarom stimuleert de overheid innovatie?

Innovatie is een belangrijke aanjager van potentiële groei voor de Nederlandse economie. Voor een individueel bedrijf kunnen uitgaven aan innovatie een verbetering van het bedrijfsproces opleveren. Een nieuw product of een efficiëntere techniek levert vervolgens een voordeel ten opzichte van de concurrentie op. Toch investeren bedrijven vanuit maatschappelijk oogpunt structureel te weinig in innovatie. Dit heeft twee redenen.

Ten eerste bieden uitgaven aan innovaties geen enkele zekerheid op rendement en zijn daarmee risicovol. Ondernemers die risico-avers zijn, zien hierdoor af van substantiële investeringen in innovatie. In tijden van economische neergang worden deze investeringen bovendien vaak als eerste geschrapt.

Ten tweede komen bij de keuze om aan innovatie te doen de prikkels van het individuele bedrijf en de maatschappij niet overeen. Als maatschappij zijn meer uitgaven aan innovatie grof gesteld altijd beter. Nieuwe technologieën en innovaties helpen namelijk alle bedrijven omdat kennis over een nieuwe technologie in het ene bedrijf kan weglekken naar andere bedrijven. Dit wordt de diffusie van technologie genoemd. Uiteindelijk profiteren alle bedrijven hier dus van en maakt het algehele kennisniveau een sprong voorwaarts. Maar voor het individuele bedrijf dat nieuwe technologie ontwikkelt, heeft deze diffusie tot gevolg dat het niet de volledige baten van de investering voor zichzelf kan houden. Dit houdt bedrijven tegen om wat betreft uitgaven aan innovatie tot het maatschappelijke optimum te komen.

Hier ligt dus een taak voor de overheid om bedrijven te stimuleren om meer aan innovatie te doen. De genoemde argumenten vormen dan ook de basis voor het huidige beleid van de overheid ten aanzien van innovatie, zoals de Wet Bevordering Speur en Ontwikkelingswerk (WBSO) of de innovatie-box. Met deze twee vormen van belastingkorting wordt de drempel voor bedrijven om te innoveren verlaagd en komt het maatschappelijke optimum dichterbij.

Tot nu toe zijn drie voorstellen afgewezen en veertien voorstellen doorgestuurd naar de commissie. De commissie kan niet alle projecten goedkeuren, want het budget is beperkt tot 20 miljard euro, terwijl deze veertien voorstellen al goed zijn voor 25,5 miljard. Het is dus nog onduidelijk welke voorstellen uiteindelijk uit het Groeifonds gefinancierd zullen worden, maar de ingediende voorstellen geven wel een beeld van de rol die de ministeries voor zichzelf zien weggelegd. We bespreken op elk terrein één voorstel om te beoordelen in hoeverre het Nationaal Groeifonds past bij de nieuwe ambitie als 'ondernemende overheid' zoals geschetst door Mazzucato. Gaat de overheid met het Nationaal Groeifonds een stap verder door actief te investeren in innovatie, of kunnen we de projecten toch beschouwen als de invulling van klassieke overheidstaken?

Kennisontwikkeling

Op het terrein van kennisontwikkeling zijn drie voorstellen naar de commissie gestuurd. Leven Lang Ontwikkelen (LLO) is een van die projecten. Het doel van dit project is om te investeren in een 'leercultuur'. Zo moet er een website komen waarop burgers een gepersonaliseerd overzicht krijgen van scholings- en financieringsmogelijkheden en advies voor mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Ook moeten er meer opleidingen komen die goed aansluiten op groeisectoren. Het project behelst dus vooral een klassieke overheidstaak: onderwijs. De wens dat er meer opleidingen komen die zijn gericht op bepaalde sectoren is bovendien niet nieuw. Beroepsopleidingen bijvoorbeeld bereiden voor op specifieke beroepen. Wel gaat het gedurende de loopbaan opleiden en bijscholen van werkenden een stap verder dan de klassieke overheidstaak, want onderwijs is in het algemeen gericht op het klaarstomen van de jeugd voor de

arbeidsmarkt. Het doel om werkenden in het algemeen te stimuleren om zich te laten om- of bijscholen gedurende de loopbaan geeft blijk van de ambitie om dieper in te grijpen op de arbeidsmarkt.

Infrastructuur

Op het terrein van infrastructuur behelst een van de voorstellen 'Vitale, robuuste, veilige en bevaarbare rivieren', wat onder andere neerkomt op de aanleg van extra dammen en sluizen. Investeren in infrastructuur is een klassieke overheidstaak. In het voorstel worden sluizen op twee specifieke locaties genoemd: Grave en Weurt. Dit zijn twee bekende knelpunten, onder andere door achterstallig onderhoud. De Algemene Rekenkamer [constateert](#) al jaren dat er in het algemeen achterstallig onderhoud van vaarwegen is. Veel sluizen en bruggen stammen uit de jaren zestig van de vorige eeuw en zijn aan vervanging toe. Een deel van de sluis bij Weurt stamt zelfs nog uit 1928, wat deze zeer gevoelig maakt voor storingen. Gemiddeld zijn vaarwegen 0,3 tot 0,4 procent van de tijd [gestremd](#). Dat is meer dan de eigen streefwaarde van de overheid van 0,2 procent. De problemen nemen volgens de Algemene Rekenkamer bovendien toe. Sluizen of bruggen die ongepland stilvallen moeten namelijk met spoed worden gerepareerd, wat duurder is dan gepland onderhoud. Door de vele dure spoedklussen is het budget nog minder toereikend om het achterstallig onderhoud weg te werken. Het is goed dat de overheid wil investeren in extra sluiscapaciteit, maar beter nog zou het zijn als er snel extra budget zou komen om achterstallig onderhoud weg te werken. In feite heeft de overheid het onderhoud van de vaarwegen de afgelopen jaren onvoldoende uitgevoerd. De storingen leiden tot ontregeling van logistieke ketens en hogere kosten voor het bedrijfsleven. De aanleg van extra dammen en sluizen getuigt niet van een actievare rol van de overheid. Het onderhouden en aanleggen van voldoende infrastructuur is immers een klassieke overheidstaak. Het is te hopen dat de overheid de komende jaren het achterstallig onderhoud wegwerkt, zoals de Algemene Rekenkamer adviseert, en investeert in extra capaciteit om notoire knelpunten weg te nemen.

R&D en innovatie

Binnen R&D en innovatie zijn voorstellen ingediend die verder af staan van klassieke overheidstaken. Een voorbeeld hiervan is het project Quantum Delta Nederland. Nederland heeft een kennisvoorsprong op het gebied van quantumtechnologie. De indiening van dit project heeft dan ook als doel om deze kennisvoorsprong om te zetten in een hogere potentiële groei door het opzetten van een nieuw ecosysteem rond de hightechindustrie.³ In dit project wordt geïnvesteerd in de technologie zelf, in een samenwerkingsnetwerk van verschillende kennisinstituten en universiteiten, en in scholing van personeel zodat toekomstige bedrijven in deze sector over voldoende arbeidsaanbod kunnen beschikken.⁴

Een van de onderdelen van het project, het opleiden van personeel, lijkt weliswaar te horen bij een klassieke rol van de overheid, maar toch is dit niet het geval. Het moge duidelijk zijn dat quantumtechnologie nog geen doorontwikkelde technologie is die al breed geaccepteerd en gevestigd is in de industrie. Hierdoor komt private financiering nog niet volledig van de grond. Dit betekent dan ook dat de overheid met zowel het investeren in deze technologie, in het samenwerkingsnetwerk en in het bijzonder in het investeren in scholing van personeel een sturende rol op zich neemt en inzet op een geheel nieuwe markt die anders niet tot ontwikkeling komt. Wij oordelen daarom dat dit project een goed voorbeeld is van de nieuwe ambitie van de overheid die via het Groeifonds vorm kan krijgen.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/14/kamerbrief-overzicht-voorstellen-nationaal-groeifonds>

⁴ <https://quantumdelta.nl/staatssteuntoets/20200927%20Staatssteuntoets%20Quantum%20Delta%20Nederland%20DEF.pdf>

Conclusie

Het Groeifonds getuigt van een veranderende rol van de overheid. Klassieke overheidstaken zien vooral op het faciliteren van economische groei, terwijl de laatste jaren de ondernemende overheid zich aandient. Het voorstel rond R&D en innovatie lijkt te getuigen van zo'n meer actieve rol, want de overheid toont zich bereid te investeren in een nog niet bewezen innovatie als quantumtechnologie. Niet alle projecten zijn echter even baanbrekend. De investeringen in sluizen bijvoorbeeld horen tot de klassieke overheidstaken. Dit type investeringen had ook uit de lopende begroting kunnen worden gefinancierd, ware het niet dat het budget voor de vaarwegen al jaren niet toereikend is, wat heeft geleid tot achterstallig onderhoud. Het project 'Leven Lang Ontwikkelen' is vernieuwend in die zin dat de overheid meer probeert in te grijpen op de arbeidsmarkt door zich meer bezig te houden met om- en bijscholing van werkenden gedurende de loopbaan. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat een deel van de voorstellen getuigt van een overheid die zich meer ondernemend opstelt, maar niet alle voorstellen zijn even vernieuwend. De commissie van het Nationaal Groeifonds kan niet alle ingediende voorstellen goedkeuren, gezien het beperkte budget. Het wordt interessant om te zien welke voorstellen de commissie zal goedkeuren en of dat vooral de vernieuwende projecten zullen zijn, of toch ook projecten die net zo goed uit de lopende begroting kunnen worden bekostigd.

Andere publicaties uit deze serie

- [Wie gaat dat allemaal betalen – verkiezingen en rente](#) – **11 maart**
- [Energietransitie betekent keuzes maken – energietransitie](#) – **16 maart**
- [Kritische beschouwing woningplannen – woningmarkt](#) – **16 maart**
- [Linksom of rechtsom naar een hoger minimumloon](#) – **18 maart**
- [Arbeidsmarkt vraagt om hervorming](#) – **19 maart**
- [De verkiezingsuitslag en zijn klimaatimplicaties](#) – **19 maart**
- Stikstof – **Week van 22 maart**

De in deze publicatie neergelegde opvattingen zijn gebaseerd op door ABN AMRO betrouwbaar geachte gegevens en informatie. Door de onzekerheid over het verloop van het coronavirus zijn deze verwachtingen met meer onzekerheid omgeven dan gebruikelijk. Noch ABN AMRO, noch functionarissen van de bank kunnen aansprakelijk worden gesteld voor in deze publicatie eventueel aanwezige onjuistheden. De weergegeven opvattingen en prognoses houden niet meer in dan onze eigen visie en kunnen zonder nadere aankondiging worden gewijzigd. Het gebruik van tekst of cijfers uit deze publicatie is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Teksten zijn afgesloten op 26 maart 2021 © ABN AMRO