

Aan: Commissie EZK, Tweede Kamer
Van: Joeri van den Steenhoven

Onderwerp: Inbreng Rondetafelgesprek 28 oktober Nationaal Groeifonds

Datum: 22 oktober 2020

Geachte leden van de Commissie EZK,

Dank voor uw uitnodiging om deel te nemen aan het rondetafelgesprek over het Nationaal Groeifonds op woensdag 28 oktober a.s. Ik deel graag mijn kennis en ervaring met u.

Gedurende mijn carrière heb ik mij in binnen- en buitenland beziggehouden met het bevorderen van het innovatieklimaat en de kenniseconomie, onder meer als Vice President Systems Innovation bij MaRS (een nationaal innovatieprogramma en -hub in Canada) en als mede-oprichter/voorzitter van Nederland Kennisland. Ook in mijn huidige functie als lid College van Bestuur Hogeschool Leiden werk ik aan het versterken van de Nederlandse kenniseconomie middels onderwijs, onderzoek en het verbinden van beiden met de samenleving. Laat mij vooraf mijn gedachten alvast met u delen.

Het Nationaal Groeifonds beoogt het toekomstig verdienvermogen van Nederland te versterken. Dat is verstandig en nodig. Het Nationaal Groeifonds is een antwoord op kritiek die al jarenlang wordt gegeven door instanties als het IMF, OECD en EU dat Nederland te weinig investeert in kennis en innovatie. De huidige sterke positie van Nederland, in termen van onze economische concurrentiepositie en verdienvermogen, zou op lange termijn hierdoor onder druk komen te staan. Deze analyses en aanbevelingen zijn genoegzaam bekend en terug te vinden in tal van rapporten.

Het idee voor een Nationaal Groeifonds is daarom een goede maar zeker niet nieuw. De afgelopen weken is al gewezen op eerdere, vergelijkbare initiatieven als de Groeifaciliteit, de aardgasbaten van het FES of Invest NL. Het fondsvoorstel gaat daar overigens op in. De uitdaging is namelijk hoe we lessen trekken uit het verleden en gemaakte fouten niet herhalen. Het zou goed zijn om naast het verleden ook naar het buitenland te kijken. Duitsland heeft bijvoorbeeld de *Excellenzinitiative* waarin fors en langjarig geïnvesteerd wordt om de internationale positie van het Duitse onderzoek en innovatie op specifieke gebieden te versterken. In Canada zijn de zgn. *Superclusters* waar de overheid investeert in geselecteerde regionale clusters die internationaal voorop kunnen lopen. Het zou goed zijn dergelijke initiatieven bij de verdere uitwerking van het Groeifonds te betrekken. In onderstaande adviezen heb ik getracht lessen daarvan te verwerken.

Investeren in verdienvermogen

Het verdienvermogen van een land hangt af van vele factoren. Sommigen zijn niet of beperkt beïnvloedbaar zoals geografische ligging of natuurlijke hulpbronnen. Anderen zijn beter beïnvloedbaar, ook al vergt dit vaak consistente inzet op een lange termijn. Grofweg zijn er drie beïnvloedbare hoofdfactoren. Ten eerste, het menselijk kapitaal oftewel het talent van alle Nederlanders. Dit is onze belangrijkste asset. Hoe zorgen we ervoor dat toekomstige generaties alle kennis en vaardigheden bezitten waarmee we als land welvarend kunnen zijn? Dit betekent investeren in een voldoende onderwijsniveau voor iedereen, een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt (zowel initieel als tijdens een leven lang ontwikkelen) en op specifieke gebieden topopleidingen die internationaal hoog aangeschreven staan. Ten tweede, onze innovatiekracht oftewel het doen van vooruitstrevend onderzoek en R&D, maar ook de wijze waarop dit zijn weg vindt naar de markt en toegepast wordt. Ten derde, het vermogen om klanten te vinden die nieuwe producten en diensten kunnen en willen kopen, en deze klanten te bedienen. Dit is afhankelijk van infrastructuur, regelgeving, marktstructuren, handelsrelaties etc. Bij nieuwe sectoren moeten soms tijdelijke markten gecreëerd worden voordat ze in de toekomst tot volle

wasdom komen, zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij offshore windenergie. De eerste twee factoren komen terug in het fondsvoorstel (kennisontwikkeling en onderzoek & innovatie) en dat is goed. De derde factor is echter beperkt gedefinieerd in het voorstel. Alleen infrastructuur staat als doel vermeld. De vraag is ook wat het Groeifonds kan doen aan zaken als regelgeving en markttoegang. Maar hier dient wel aandacht voor te zijn, met ook een rol voor de Tweede Kamer als wetgever.

Het versterken van het toekomstig verdienvermogen vergt een complex geheel van uiteenlopende interventies. Dit vergt een systeemaanpak gericht op een lange termijn en waarin we blijvend analyseren en leren waarin te investeren en wat aanvullend nodig is. In de kern wordt het verdienvermogen versterkt langs twee wegen. Ten eerste, zorgen dat bestaande sectoren van onze economie concurrerend blijven. Zeker die sectoren met toekomstperspectief die nu al van belang zijn en/of waar we nu al sterk in zijn. Ten tweede, stimuleren dat Nederland sterk zal zijn in sectoren die in de toekomst van belang gaan worden. Dat zal moeten aansluiten op kwaliteiten die we als land bezitten, maar ook durf en visie vergen om hierin een vooraanstaande positie op te bouwen. De vraag is hoe het Groeifonds langs beide wegen investeert, maar ook monitort en bewaakt dat dit in een goede verhouding tot elkaar gebeurt. Mijn aanbeveling zou zijn om minimaal 25% van alle fondsinvesteringen te doen in toekomstige sectoren of gebieden.

Kijkend naar het fondsvoorstel en de discussie hierover in de afgelopen maanden, wil ik het volgende meegeven om de uitvoering van het Groeifonds tot een succes te maken.

1. Focus op lange termijn

Ministers Hoekstra en Wiebes hebben het helder gezegd: het groeifonds is er voor de lange termijn. De maatschappelijke druk om het groeifonds te benutten voor korte termijn crisismaatregelen zal groot zijn, zeker als de komende maanden het Coronavirus verder toeslaat. Dan zullen crisismaatregelen nodig zijn. De uitdaging is het Groeifonds daar echter niet voor te gebruiken, en te zorgen dat investeringen van het fonds echt gericht zijn op het verdienvermogen van Nederland op de lange termijn. Dat maakt het fonds juist uniek en sterk. Investeren in kennisontwikkeling, onderzoek en innovatie en infrastructuur die zorgen dat toekomstige generaties een goede welvaart hebben.

2. Het Groeifonds is niet de oplossing voor structurele problemen in het onderwijs. Gebruik het daar dan ook niet voor.

Het grootste goed van het verdienvermogen van Nederland is het talent van de inwoners. Kennisontwikkeling, oftewel menselijk kapitaal, is daarom het eerste gebied waar het Groeifonds in gaat investeren. Terecht. Het onderwijs krijgt eindelijk een serieus budget om te investeren in vernieuwing, bijvoorbeeld in digitalisering en flexibilisering. Dit is meteen een valkuil. Het fonds doet slechts eenmalige investeringen. Daarmee lossen we veel van de problemen waar het onderwijs nu onder gebukt gaat - zoals het lerarentekort in het po, de teruggang in leesvaardigheid in het vo en de hoge werkdruk in het ho - niet op. Die structurele problemen vereisen structurele investeringen via de reguliere begroting. Gebruik daar het Groeifonds niet voor.

3. Focus op toepassing van kennis

Innovatie is de toepassing van kennis op werk, zei Peter Drucker al. Het versterken van ons toekomstig verdienvermogen kan heel goed gaan door te investeren in onderzoek. Dat is vaak het startpunt van innovatie. Dat kan zeker ook fundamenteel onderzoek zijn dat pas over lange tijd naar de markt kan gaan en waarvan we nu nog niet eens kunnen zeggen of dat gaat lukken, zeker als het om toekomstige sectoren gaat. Maar als het om verdienvermogen gaat dan moet de intentie wel altijd zijn dat kennis vroeger of later wordt toegepast. Daar moeten structuren ook op ingericht zijn. Zorg daarom dat het Groeifonds in verschillende typen onderzoek investeert, van fundamenteel tot toegepast en praktijkgericht. De eerste ligt voornamelijk bij universiteiten, de tweede bij onderzoeksinstituten en bedrijven, de laatste bij hogescholen. Zorg voor een evenwichtige verdeling hiertussen.

4. Wees scherp op de kwaliteit van investeringen. Laat het Groeifonds geen grabbelton worden voor vakdepartementen of lobbygroepen.

Bij het FES-fonds hebben we gezien hoe dit fout kan gaan. Dit fonds gevoed uit aardgasbaten werd opgezet in de jaren '90 om te investeren in kennis, milieu en infrastructuur. Het begon goed, maar werd een grabbelton voor vakdepartementen om projecten te financieren die ze niet vanuit hun eigen begroting erdoorheen kregen. FES ging hieraan in 2010 tenonder. Laten we die fout niet herhalen en geen projecten financieren die geen aantoonbare bijdrage leveren aan het toekomstige verdienvermogen. Of waarvan in het verleden reeds is geconstateerd is dat hun bijdrage beperkt is. Het fondsvoorstel erkent dit gevaar en trekt lessen uit het FES. Het bevat instrumenten als een toegangspoort en criteria zoals het additionaliteitscriterium. Een punt van aandacht blijft wel de rol

die vakdepartementen spelen bij het indienen van voorstellen. De Tweede Kamer heeft bovendien een rol om de kwaliteit te bewaken. Daarbij zou de Tweede Kamer weg moeten blijven van het beoordelen of voortrekken van individuele projecten. De rol van de Tweede Kamer is bewaken dat de kwaliteit van investeringen goed geborgd is, additioneel is op wat regulier gebeurt, en op basis van inhoudelijke gronden gebeurt, en bovenal dat het Groeifonds blijft doen wat het beoogt.

5. Zorg voor voldoende kritische massa in projecten en investeringen

Het Groeifonds investeert in projecten en programma's die het verschil maken en niet vanuit reguliere middelen bekostigd kunnen worden. Een minimumbedrag per investering van 30 miljoen helpt daarvoor, maar is onvoldoende. Op een totale fondsomvang van 20 miljard zou dat ruim 650 projecten betekenen, en dan wordt toch een ratjetoe. Verder bestaat het gevaar dat een aanvraag bestaat uit een verzameling kleine projecten die gebundeld zijn. Dat kan, maar alleen onder voorwaarden. Bijvoorbeeld als het ook echt als netwerk opereert. Als we kijken naar bijvoorbeeld een veld als Artificiële Intelligentie (AI) zien we in het buitenland topinstituten als DFKI (Duitsland) Vector Institute (Canada) of IMEC (België) waar honderden of zelfs duizenden researchers werken. De impact daarvan is echt een andere dan vele, losse projecten. Het is zaak te zorgen voor voldoende kritische massa. Dit is ook belangrijk om te zorgen dat investeringen van het Groeifonds leiden tot meer investeringen vanuit het buitenland. Dat kan in de vorm van private R&D en/of subsidies van de EU. Een fonds van 20 miljard lijkt veel, maar heeft uiteindelijk alleen echt impact als het een vliegwiel is voor buitenlandse investeerders. Zo heeft MaRS in Canada met een begroting van ca 55 miljoen CAD ruim 6 miljard CAD aan (voornamelijk buitenlands) kapitaal voor start ups weten aan te trekken.

6. Stimuleer het clustereffect

Eerder dan te investeren in een verzameling losse projecten, moet het Groeifonds investeren in structuurversterking en daarbij vooral gericht zijn op het clustereffect. Hoe kunnen we zorgen dat over de jaren heen clusters van onderwijs, onderzoek en innovatie ontstaan waarop ons toekomstige verdienvermogen gestoeld is. Het gaat daarbij om een samenspel van kennisinstellingen, bedrijven en overheden. Veelal zullen investeringen in meerdere interventies nodig zijn, zelfs als dit hetzelfde cluster betreft. Het is een illusie te denken dat we met één gerichte investering koploper kunnen worden of blijven. We moeten met agenda's werken, maar die zich wel door de tijd kunnen aanpassen. De vraag is dan hoe het Groeifonds in plaats van enkel een fondsbeheerder een goede, onafhankelijke investeerder is die meedenkt en werkt aan het versterken van bestaande en nieuwe clusters. Clusters met vaak een of enkele internationale topbedrijven met daaromheen aanleverende bedrijven, start ups en dienstverlening.

Dat zien we bij de eerdergenoemde initiatieven in Duitsland en Canada terug. Zo investeren de Duitsers in internationale onderzoeksexcellentie en regionale clusterexcellentie. Het eerste ligt in Nederland meer bij de universiteiten. Het tweede zien we vaker bij hogescholen, bijvoorbeeld met Centres of Expertise waar inmiddels meer dan 10,000 bedrijven samenwerken in praktijkgericht onderzoek. Beide elementen zien we samen terugkomen op campussen en in innovatiedistricten zoals het Leiden BioScience Park waar inmiddels ruim 20.000 mensen werkzaam zijn (waarvan de helft bij bedrijven) en zo'n 20.000 studenten studeren. De gebiedsontwikkeling van dergelijke innovatie hotspots wordt in het fondsvoorstel erkend als kans, en terecht. Dit vereist een uitgekende, meerjarige strategie met investeringen in kennisontwikkeling, onderzoek en innovatie, en infrastructuur op meerdere plekken. Daarvoor is het Groeifonds een zeer passend instrument.

Bovenstaande adviezen gaan vooral over het type investeringen die het Groeifonds zou moeten doen en de wijze waarop deze gestalte krijgen. Ze helpen bovendien om als Tweede Kamer het kabinet scherp te houden of het Groeifonds doet wat het beoogt. Afsluitend wil ik nog enkele adviezen geven over de organisatie van het Groeifonds:

1. Internationale expertise in de beoordeling

Er is al veel gezegd over hoe het Groeifonds georganiseerd is. Laat me beginnen te zeggen dat de beoordeling van aanvragen veel meer omvat dan via een commissie, en gelukkig maar. Die commissie heeft in het voorstel wel een belangrijke rol. Zij kunnen echter per definitie niet verstand hebben van alles om elke individuele aanvraag adequaat te kunnen beoordelen. Hun rol is een andere. Zij zorgen voor een integrale afweging en een evenwichtige verdeling over de jaren heen, zo begrijp ik het fondsvoorstel. De commissie bezit expertise over verdienvermogen en innovatie ecosystemen om de impact van aanvragen te beoordelen. Op de laatste vlak zou de commissie overigens enige versterking nog wel kunnen gebruiken. Maar de commissie zal moeten worden aangevuld met experts. Het fondsvoorstel spreekt van het inschakelen van overheidsadviesorganen zoals het CPB, AWTI, NWO en PBL om te helpen. De vraag is of dit voldoende en juist is om deze functie enkel daar te beleggen.

Mijn belangrijkste punt hier is dat een internationale perspectief nodig is. Het Groeifonds moet geen speelbal worden van een strijd tussen regio's om wie het meeste geld krijgt. Het moet investeren in zaken waar het in de wereld naartoe gaat. Mijn suggestie zou daarom zijn om meer buitenlandse experts te betrekken, een gemiste kans in mijn ogen. Ik zie meerdere manieren hoe deze betrokkenheid vorm kan krijgen:

- een groep van internationale experts naar Nederland laten kijken en laten beoordelen waar kansen liggen voor Nederland waar het gaat om ons toekomstig verdienvermogen. Dit kan input zijn voor het Groeifonds waarin te investeren.
- Internationale experts inzetten bij de beoordeling van grotere projecten om te waarborgen dat deze internationaal onderscheidend zijn.
- Internationale experts eens in de zoveel jaar de voortgang laten bekijken en beoordelen of we nog op de goede weg zitten.

2. Meer dan een fondsbeheerder

Om het verdienvermogen van Nederland te versterken vereist meer dan investeringen. We zullen systematisch te werk moeten gaan met allerlei interventies door allerlei partijen. Wie brengt hen bijeen en houdt hen scherp? Wie creëert agenda's en adviseert met welke trends en ontwikkelingen rekening te houden? Wie monitort hoe we het doen en vormt toegangspoort voor buitenlandse partijen en investeerders om met ons mee te doen. Het fondsvoorstel legt een aantal van deze functies bij het fonds zelf en de beoordelingscommissie. Het is de vraag hoe realistisch dit is. In andere landen zijn hiervoor organisaties opgezet als Nesta (UK), Sitra (Finland) of MaRS (Canada). Zij stimuleren denken en doen. Zij vormen de verbinding, tussen partijen maar ook met het buitenland. En niet onbelangrijk, zij treden op als vertegenwoordiger van start ups en andere kleinere spelers om te voorkomen dat alleen grote, gevestigde partijen aan tafel zitten of aanvragen indienen. Wie vervult deze functie hier? Het zou verstandig zijn hierover na te denken en wellicht een eerste fondsinvestering in zo'n organisatie te doen.

3. Blijf koersvast in het instrumentarium

Dit brengt mij meteen bij mijn slotpunt. Het Nationaal Groeifonds is een nieuw instrument, maar laten we er een vast instrument van maken voor de komende 20 jaar. Het is van groot belang om niet elke paar jaar weer ons instrumentarium te wijzigen. Daar heeft het Nederlandse innovatiebeleid al te vaak onder geleden. Als we kijken wat succes heeft gebracht in andere landen, dan is het dat. MaRS werd opgericht in 2000 en leidt nu tot internationaal succes. Sitra (Finland) en Nesta (UK) bestaan zelfs al sinds de vorige eeuw. De Duitse Excellenz Initiative bestaan sinds 2007. Hun inhoud en werkwijzen zijn wellicht gewijzigd, maar hun structuren en financiering niet. Dat geeft zekerheid die investeerders en innovatoren zoeken.

Ik zie uit naar een goed gesprek en beantwoord graag uw vragen.

Met vriendelijke groet,

Joeri van den Steenhoven

Joeri van den Steenhoven is lid van het College van Bestuur van Hogeschool Leiden. Hiervoor was hij oa. Vice President Systems Innovation bij MaRS (Toronto, Canada), werkzaam bij Nesta en Young Foundation (UK) en mede-oprichter en voorzitter van Nederland Kennisland.

Lees hier zijn opinieartikel in Scienceguide over het Nationaal Groeifonds:

<https://www.scienceguide.nl/2020/10/het-groeifonds-is-geen-alternatief-voor-structurele-investeringen-in-onderwijs/>

Beluister hier een interview met hem over het Groeifonds bij Betrouwbare Bronnen, aflevering 137:

<https://www.dagennacht.nl/serie/betrouwbare-bronnen/>