



Innovatiepolitiek – Een reconstructie van het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken van 1976 tot en met 2010

E. Velzing

Innovatiepolitiek

Een reconstructie van het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken van 1976 tot en met 2010

Evert-Jan Velzing

De hoofdvraag van dit onderzoek was: *Op welke manier kwam het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken in de periode 1976 tot en met 2010 tot stand?* Het bestuderen van de innovatiepolitiek stelde mij in staat te achterhalen: welke belanghebbenden hierbij een rol speelden, welke accentverschuivingen er waren te zien en in hoeverre er uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit.

Om de ontwikkeling van het innovatiebeleid te analyseren heb ik een documentanalyse uitgevoerd en interviews met betrokkenen en experts afgenomen. Ik bestuurde de verschillende factoren en stakeholders die een rol speelden bij het innovatiebeleid vanuit drie perspectieven. De reden voor deze aanpak is het uitgangspunt dat naast een minister als verondersteld rationele actor ook de organisatielogica en het spel van interne en externe stakeholders een aanzienlijke rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. Deze aanpak is geïnspireerd op een studie van Allison en Zelikow; die kwamen namelijk tot de conclusie dat verschillende invalshoeken noodzakelijk zijn om het concrete verloop van een bepaalde geschiedenis (in hun geval de Cuba-crisis van 1962) te begrijpen. Het doel van deze aanpak is niet om het beste perspectief te identificeren, maar om door het combineren van verschillende perspectieven een beter beeld te scheppen van de gebeurtenissen. In hoofdstuk 2 heb ik de theoretische achtergrond van elk van deze drie benaderingen uiteengezet om op basis daarvan voor elk perspectief een analysekader te construeren. De drie invalshoeken zijn:

1. Het rationele-actorperspectief, een beschouwing van de feiten als waren ze rationeel door één persoon overwogen. In dit geval was dat de minister van EZ die beslist, wat vervolgens wordt uitgevoerd.
2. Het organisatiegedragperspectief, waarbij de focus ligt op het onderzoeken van de manier van werken van de betrokken organisatie. In dit onderzoek was dat het ministerie van EZ en de interne krachtsverhouding tussen de afdelingen daarvan.
3. Het politieke-actorperspectief, dat de invloed van de verschillende externe belanghebbenden op de gemaakte besluiten belicht.

Vier perioden

In de vijfendertig jaar waarover deze studie gaat zijn vier perioden te onderscheiden die ik telkens vanuit de drie bovengenoemde perspectieven analyseer. De periode 1976-1983 (hoofdstuk 3, *Stagnatie, crisis en de weg naar innovatiebeleid*) stond in het teken van de omslag van een voornamelijk defensief gericht industriebeleid naar een toekomstgericht innovatiebeleid. Dit innovatiebeleid kwam voor het eerst naar voren in de *Economische structuurnota* van 1976. Exemplarisch was het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 1980 presenteerde en waarin werd gepleit voor specifieke investeringen in bestaande en toekomstig sterke sectoren. In 1981 werd de Adviescommissie inzake het industriebeleid (de commissie Wagner) ingesteld om het nieuwe toekomstgerichte beleid uit te werken. Innovatiebeleid kreeg evenwel pas echt een impuls nadat in 1983/1984 de parlementaire enquête naar het RSV-debacle de onvolkomenheden van het defensieve industriebeleid had blootgelegd en uitvergroot. Daardoor werd evenwel ook de weg naar toekomstgericht specifiek beleid afgesneden.

Technologiebeleid stond centraal in de periode 1984-1990 (hoofdstuk 4). Er was sprake van een *technology push*-benadering, die voornamelijk was gericht op het stimuleren van *Research & Development* (R&D). Het gevolg van deze focus was dat EZ andere aspecten die relevant zijn voor innovatie veronachtzaamde. In het innovatiebeleid is verder een onderscheid te maken tussen generieke en specifieke maatregelen. Wat dit betreft was sprake van een tegenstelling tussen enerzijds macro-economisch gerichte beleidsambtenaren die vonden dat de overheid zich bij haar economisch beleid moet beperken tot het waarborgen van goede macro-economische voorwaarden en anderzijds ambtenaren die vanuit het industriebeleid een sectorspecifieke benadering gewend waren dan wel op basis van evolutionair economische overwegingen een meer specifiek gericht innovatiebeleid voorstonden. De invloed van de eerste groep was, in het verlengde van het (neo)liberale discours en de afloop van de RSV-crisis, overheersend. In plaats van op bewezen sterke sectoren richtte EZ het innovatiebeleid daarom vanaf de tweede helft van de jaren '80 op veelbelovende nieuwe technologiegebieden.

Een andere belangrijke verandering was dat EZ het maken en uitvoeren van beleid begon te scheiden. Dat had al langer aandacht, maar het RSV-debacle had duidelijk gemaakt dat het contact tussen ambtenaren en bedrijven te nauw was. De scheiding werd in 1988 gerealiseerd door de oprichting van de uitvoeringsorganisatie StiPT. Deze moest er tevens voor zorgen dat de uitvoering van het beleid transparanter werd. Gaandeweg maakte EZ ook meer gebruik van externe adviescommissies om ingediende projecten te beoordelen. In de loop der jaren nam de omvang van de uitvoeringsorganisatie steeds verder toe. Na verschillende fusies ontstonden achtereenvolgens: Senter, SenterNovem en AgentschapNL.

In hoofdstuk 5 behandelde ik de periode 1990-2002: *Kennis en samenwerking*. Zoals in de jaren '80 was de invloed van het (neo)liberale paradigma ook in deze periode groot. In de sfeer van het beleid werd dat vooral vertegenwoordigd door de directie Algemene Economische Politiek (AEP) van het ministerie van EZ en de belangrijkste werkgeversorganisaties, het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW).

In het innovatiebeleid bleef daardoor de nadruk liggen op het generiek stimuleren van R&D. Daarnaast was er toenemende aandacht voor op innovatie gerichte samenwerking. In de tweede helft van de jaren '90 probeerde EZ de samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen te stimuleren en de marktgerichtheid van de laatste te bevorderen.

Het contact van het ministerie met bedrijven nam verder af. Dat contact was er nog wel met grote bedrijven en vooral wanneer ze in moeilijkheden kwamen. Op dergelijke momenten wisten deze hun belang te verheffen tot nationaal belang, iets waar het DG Industrie gaarne op in speelde. Na het faillissement van Fokker werd de ruimte hiervoor evenwel verder ingeperkt. Bovendien kreeg de uitvoeringsorganisatie Senter meer taken, waardoor EZ zich nog meer ging richten op politieke verantwoording. Daarbij komt dat de communicatie tussen Senter en EZ aanvankelijk moeilijk verliep. In de jaren 2000 verbeterde dit laatste.

In hoofdstuk 6 (*Terug naar specifiek beleid?*) kwam ten slotte de periode 2003-2010 aan bod. Onder impuls van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) en het Innovatieplatform gaf EZ met het sleutelgebiedenbeleid vorm aan een *backing winners*-aanpak. Daarnaast kwamen steeds meer middelen uit de aardgasbaten ten goede van de kennisinfrastructuur. De procedures om de aardgasbatenprojecten te beoordelen werden gaandeweg verbeterd. In vergelijking met andere regelingen was dit één van de betere. Verder presenteerde EZ zijn beleid als een combinatie van een basis- en een specifiek pakket. Deze op het eerste gezicht meer coherente aanpak is illustratief voor de toenemende samenhang binnen het departement zelf: vanaf 2004 was er één groot DG Ondernemen & Innovatie.

Zeven hoofdlijnen

In hoofdstuk 7 concludeer ik dat de gekozen methode mij in staat stelde om de ontwikkeling van het innovatiebeleid te reconstrueren. Het organisatiegedrag- en politieke-actorperspectief vulden het rationele perspectief daadwerkelijk aan, waardoor ik inzicht heb gekregen in de manier waarop het EZ-innovatiebeleid tot stand kwam. Over het algemeen heb ik meer ondersteuning gevonden voor de hypothese dat innovatiebeleid wordt beïnvloed door interne en externe stakeholders dan voor de hypothese van het rationele-actorsperspectief dat de beleids optie wordt gekozen die potentieel de meeste baten oplevert. Het innovatiebeleid was dus niet enkel het resultaat van rationele en coherente afwegingen van de minister van EZ. Dat wil evenwel niet zeggen dat er sprake was van irrationeel of onverantwoord beleid. De Nederlandse concurrentiepositie is immers altijd goed gebleven.

Op basis van de drie perspectieven heb ik zeven hoofdlijnen geïdentificeerd die de rode draad vormen van het EZ-innovatiebeleid van 1976 tot en met 2010:

1. De opkomst van het innovatiebeleid.
2. Overheersing van technologisch gericht R&D-beleid.
3. Discussie over de verhouding tussen generiek en specifiek beleid.
4. De invloed van lobbyactiviteiten op het identificeren van sterke gebieden.
5. Toenemende nadruk op samenwerking.
6. Steeds verdere scheiding tussen maken en uitvoeren van beleid.
7. Pogingen om het innovatiebeleid transparanter te maken.

1. De opkomst van het innovatiebeleid

Zoals bleek uit hoofdstuk 3 bood het defensieve industriebeleid in de jaren '70 geen oplossing voor de toenmalige economische problemen. Daarom zette men in op een meer toekomstgerichte, offensieve insteek: innovatiebeleid. Er was aanvankelijk nog het nodige draagvlak voor een specifieke aanpak, maar deze was niet in lijn met de leidende (neo)liberale visie binnen de top van het ministerie van EZ. De echte omslag kwam evenwel na de RSV-enquête. Daardoor kwam het gehele industriebeleid in een negatief daglicht te staan. EZ zette in op generiek innovatiebeleid dat eerst bekend stond als technologiebeleid. Tussen 1976 en 2010 evolueerde dit beleid vervolgens tot een steeds belangrijker terrein van het ministerie van EZ.

2. Overheersing van technologisch gericht R&D-beleid

Het Nederlandse innovatiebeleid wordt gekenmerkt door een fixatie op het stimuleren van technologisch gericht R&D. In vijfendertig jaar gaven de ministers van EZ hier afgerond 10,5 miljard euro (in prijzen van 2012) aan uit. Alle daarop gerichte maatregelen leidden evenwel niet tot een hoger aandeel van R&D in het BBP. De fascinatie voor R&D-cijfers valt te verklaren uit het feit dat ze internationaal zijn te vergelijken, wat kan worden gebruikt voor het legitimeren van beleid. Daarnaast zijn de transactie- en uitvoeringskosten van generieke regelingen laag. Bovendien paste het generieke R&D-beleid bij de tijdgeest en de dominante (neo)liberale stroming binnen EZ. Ook was kiezen niet in het belang van de belangrijkste externe stakeholders, omdat die verschillende bedrijven vertegenwoordigen.

De vraag is evenwel wat het nut is van efficiënte maatregelen als de effectiviteit tekort schiet. Generieke R&D-maatregelen houden namelijk geen rekening met de verschillende aard van sectoren en spelen niet in op andere relevante factoren, zoals sociaal-organisatorische innovatie, diensteninnovatie en transactie-innovatie.

3. Discussie over de verhouding tussen generiek en specifiek beleid

Er is geen sprake geweest van een ideale beleidsmix, maar van een constante discussie over generiek versus specifiek innovatiebeleid. Voor wat betreft de maatregelen gericht op het versterken van het innovatievermogen van bedrijven en het adviseren en informeren van bedrijven had generiek innovatiebeleid de overhand.

Naast het 'vrije markt'-discours kende EZ ook steeds specifiek innovatiebeleid. Dat bestond traditioneel uit bijdragen aan TNO en de Grote Technologische Instituten. Vanaf het begin van de jaren '80 richtte EZ zich aan de hand van specifieke technologiegebieden ook op het versterken van het innovatievermogen van bedrijven, maar die aanpak werd steeds generieker. In 2003 werd het overheersende generieke discours deels omgebogen toen het Innovatieplatform een sleutelgebiedenbeleid presenteerde dat zich baseerde op in economisch opzicht bewezen sterke gebieden.

Kijken we naar het beleid over de gehele periode 1976 tot en met 2010, dan schiet het onderscheid tussen generiek en specifiek beleid eigenlijk tekort. Er zijn namelijk drie typen beleid

te onderscheiden: (1) generiek innovatiebeleid waar alle bedrijven voor in aanmerking komen; (2) specifiek innovatiebeleid dat kiest voor het stimuleren van innovatie bij bepaalde sectoren of typen bedrijven; en (3) generiek innovatiebeleid met een specifieke uitwerking, dat wil zeggen maatregelen die in principe toegankelijk zijn voor alle typen bedrijven en/of organisaties, maar waarbij de overheid in de praktijk al dan niet met behulp van externe adviescommissies specifieke keuzes maakte. Het specifieke beleid was vooral van deze laatste soort.

4. De invloed van lobbyactiviteiten op het identificeren van sterke gebieden

Lobbyisten waren van grote invloed op de totstandkoming van het innovatiebeleid. De overheersende aandacht voor generiek beleid was deels te verklaren uit de invloedrijke belangenbehartiging van VNO-NCW. Daarnaast wisten bepaalde bedrijven en sectoren ook specifieke belangen te verdedigen. Het meest exemplarisch hiervoor was de farmaceutische sector, die gezien haar geringe economische belang onevenredig veel aanspraak maakte op het innovatiebeleid. Bestaande uitvoeringsprocedures wisten niet altijd te voorkomen dat lobbyactiviteiten de overhand kregen.

Specifieke innovatiebeleidsmaatregelen kwamen hierdoor niet altijd ten goede aan de sterkste clusters of de clusters met de meeste potentie, maar aan de sectoren die het beste hun belangen verdedigden. De balans sloeg op dergelijke momenten om richting lobbygroepen, waardoor veeleer sprake was een veen *backing lobbies*-beleid. Kijken we naar de thema's of gebieden waaraan het specifieke beleid en het generieke beleid dat leidde tot specifieke investeringen ten goede kwam dan zien we dat: (1) het ontbrak aan een heldere specificatie van subsectoren; (2) het beleid nogal eens van naam veranderde, zonder dat EZ op andere gebieden inzette; (3) een aantal thema's aandacht kregen die nooit als sterkte waren geïdentificeerd; (4) gebieden die niet als sterkte waren geïdentificeerd later toch een dergelijke typering kregen.

5. Toenemende nadruk op samenwerking

Met het stimuleren van samenwerking beoogde EZ (1) bedrijven meer te laten investeren in R&D, (2) de marktgerichtheid van kennisinstellingen te verbeteren, (3) bedrijven en kennisinstellingen hun kennis beter te doen delen en (4) sterkere clusters of netwerken te doen ontstaan. Dit begon in het begin van de jaren '80. Aanvankelijk was EZ nog wel terughoudend bij het stimuleren van samenwerking, omdat het geen kartels wilde ondersteunen, maar geleidelijk veranderde dit en kwam er steeds meer aandacht voor samenwerking tussen bedrijven en tussen bedrijven en publieke kennisinstellingen. Een belangrijke verandering was dat kennisinstellingen als gevolg hiervan meer betrokken raakten in het innovatiebeleid en daarbij in toenemende mate probeerden hun belangen naar voren te brengen.

6. Steeds verdere scheiding tussen maken en uitvoeren van beleid

Aan het eind van de jaren '80 haalde EZ het maken en uitvoeren van beleid uit elkaar. De reden daarvoor was dat in de oude situatie het contact tussen ambtenaren en bedrijven te nauw was. Dat maakte dat destijds te veel belang werd gehecht aan het behoud van bedrijven met weinig

toekomstperspectief. De nieuwe situatie moest dit helpen voorkomen. Het leidde tot een uitvoeringsagentschap dat gaandeweg steeds meer taken kreeg en steeds groter werd; zo ontstond uiteindelijk een 'uitvoeringsministerie' met in 2010 bijna 1500 medewerkers.

Het gevolg was dat er een scherp onderscheid ontstond tussen ambtenaren die beleid maken en beleid uitvoeren. Lange tijd verliepen de communicatie en samenwerking tussen EZ en het uitvoeringsagentschap slecht, maar gaandeweg verbeterden die. De focus bij het ministerie kwam evenwel sterk te liggen op het politiek verantwoorden van beleidsplannen.

7. Pogingen om het innovatiebeleid transparanter te maken

EZ deed verschillende pogingen om het innovatiebeleid meer transparant te maken. Dat gaf ook meer duidelijkheid over de procedures, waardoor kleinere bedrijven steeds meer gebruik konden maken van de regelingen. Ook maakten EZ en het uitvoeringsagentschap steeds meer gebruik van externe adviescommissies om de ingediende projectvoorstellen te beoordelen. Toch waren de procedures niet altijd bestand tegen de invloed van interne en externe stakeholders. De procedures leidden ook in toenemende mate tot juridisering van het beleid.

EZ probeerde gaandeweg steeds meer de objectiviteit te waarborgen met behulp van beleidsevaluaties. Dit kreeg met name een impuls toen het parlement in de jaren '90 meer aandacht hiervoor kreeg en een jaarlijkse verantwoordingsdag instelde. Uit mijn analyses van de belangrijkste beleidsinstrumenten bleek evenwel keer op keer dat het effect moeilijk of niet te bepalen was. Dat komt omdat er niet altijd genoeg data beschikbaar is, er doorgaans geen causale relatie kan worden gelegd met het effect op de economische groei en vooral omdat evaluaties vaak op te korte termijn werden uitgevoerd. Bovendien had EZ zelf de neiging evaluaties te gebruiken ten behoeve van het politiek verdedigen van het beleid. Er is duidelijk ruimte voor verbetering.

Uiteindelijk is voor de onderzochte vijfendertig jaar een gemengd beeld te schetsen. Aan de ene kant verbeterde de uitvoering van het innovatiebeleid. De uitvoeringsprocedures werden transparanter. Aan de andere kant was de onderbouwing van het beleid te weinig gerelateerd aan kennis over sectoren en ontbrak het aan een langetermijnfocus. Daarbij was vooral de beperkte focus op het generiek stimuleren van R&D kenmerkend. Op basis van de voor- en nadelen zoals die naar voren kwamen in dit onderzoek concludeer ik evenwel dat een gerichte aanpak effectiever is, en al helemaal wanneer deze aansluit op de specifieke karakteristieken van sectoren en gericht is op concrete verbeteringen van bewezen sterktes (*backing winners*). Innovatiebeleid betekent dan namelijk meer dan een lagere belasting of het generiek 'verhelpen' van marktfalen. Een voorwaarde is natuurlijk dat er een precieze afweging wordt gemaakt tussen de verschillende opties. Anders is het risico groot dat een gerichte aanpak de economie niet versterkt en dat men enkel lobbyactiviteiten versterkt. Daarnaast moet er bij een dergelijk *backing winners*-beleid op worden gelet dat het beleid open blijft staan voor nieuwe ontwikkelingen.

Tot slot gaf ik aanbevelingen over hoe een minister het innovatiebeleid kan verbeteren. Ik wijs op het belang van langetermijnvisie en consistentie en adviseer daarom:

1. Zorg voor continuïteit.

2. Bouw voort op de ervaringen met innovatiebeleid.
3. Kijk verder dan R&D alleen.
4. Kies eerder voor specifiek dan voor generiek beleid.
5. Voer geen incidentenpolitiek, maar anticipeer op incidenten.
6. Verbeter de transparantie en verantwoording.
7. Vermijd kortademigheid.

De minister van EZ moet de verantwoordelijkheid nemen om aan een permanent en gefundeerd langetermijnbeleid vorm te geven. EZ is het ministerie van 'de economie' en 'de innovatie' en daarmee dus ook van het bedrijfsleven. In een gemengde economie heeft de overheid een duidelijke taak. Voor een specifiek innovatiebeleid dat niet beperkt blijft tot het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling in het algemeen is kennis van de economie en het bedrijfsleven onontbeerlijk. Daarnaast moet een ministerie van EZ ook een 'economisch' ministerie zijn dat zijn beperkte middelen zo effectief mogelijk inzet. Met een actieve rol kan een slimme overheid een aanjager van innovatie zijn. Dat kan door te durven kiezen voor het toekomstgericht verder ontwikkelen van *bewezen* sterke sectoren, voor continu bewezen kwaliteit.