

Promotie

Het centrale uitgangspunt in het proefschrift is dat beleid zelden het resultaat is van rationele overwegingen. Om die reden is het van belang de rol van de organisatieloga binnen een ministerie te onderzoeken en de rol van interne en externe stakeholders. Dat gebeurt door de beleidsontwikkelingen telkens vanuit drie perspectieven te analyseren: het perspectief van de rationele actor, van het organisatiegedrag en van de politieke actor. Deze aanpak is gebaseerd op de propositie dat de werkelijkheid te complex is om in één allesomvattend model te vatten.

In het proefschrift wordt op deze manier het innovatiebeleid dat het Ministerie van Economische Zaken (EZ) van 1976 tot en met 2010 uitvoerde gereconstrueerd. Er is een uitgebreide analyse gemaakt van adviesrapporten, beleidsdocumenten, begrotingen, Kamerverslagen, evaluaties en wetenschappelijke studies. Daarnaast zijn ruim tachtig experts geïnterviewd. De conclusie kenschetst op basis van de drie perspectieven de gehele periode in hoofdlijnen.

Omstreeks 1980 stond het Ministerie van EZ in het teken van de overgang van grotendeels defensief gericht industriebeleid naar toekomstgericht innovatiebeleid. Die nieuwe insteek is daarna een steeds belangrijker onderdeel gaan vormen van het beleid dat EZ uitvoert. In de daaropvolgende decennia kunnen vier ontwikkelingen worden onderscheiden die typerend waren voor het innovatiebeleid.

Ten eerste focuste EZ zich grotendeels op technologisch gericht R&D-beleid. Deze fixatie illustreert de neiging om te denken in termen van het oude lineaire model dat ervan uitgaat dat onderzoek vanzelf leidt tot innovatie. Innovatiewetenschappers laten evenwel al jaren zien dat de werkelijkheid anders in elkaar steekt. Bezien vanuit deze inzichten is de aandacht voor R&D-regelingen onevenredig groot. Bovendien beperkt deze aanpak de effectiviteit van het innovatiebeleid, omdat hij geen rekening houdt met de heterogene werkelijkheid van bedrijven. De huidige fiscale R&D-regelingen zijn dan wel relatief goedkoop uit te voeren, maar het is uiterst onzeker of ze bedrijven ertoe aanzetten om te investeren in innovatie of andersom. Verder komen de voordelen vaak eerst terecht bij financiële afdelingen en moeten dan hun weg nog maar zien te vinden naar de onderdelen die met innovatie bezig zijn. Ook maken veel bedrijven gebruik van subsidieadviesbureaus, wat de uitvoeringskosten indirect een stuk hoger maakt. Dit impliceert dat de minister van EZ er verstandig aan doet verder te kijken dan R&D alleen, maar wel in het besef dat R&D-beleid sterk is ingebed in zowel de organisatie als het politieke krachtenveld.

Ten tweede kreeg het stimuleren van samenwerking aandacht. Reeds sinds begin jaren tachtig probeerde de overheid samen-



EVERT-JAN VELZING

Onderzoeker aan de
Universiteit van Amsterdam

werking tussen bedrijven en kennisinstellingen te stimuleren via de relatief succesvolle Innovatiegerichte Onderzoeksprogramma's en de Technologiestichting STW. In de volgende decennia stimuleerde EZ samenwerking met onder andere regelingen als de Programmatisch Bedrijfsgerichte Technologiestimulering, de regeling Innovatiesubsidie Samenwerkingsprojecten, de Technologische Topinstituten, het Fonds Economische Structuurversterking en het Sleutelgebiedenbeleid. Deze semantische creativiteit bij de naamgeving maakt dat de insteek keer op keer nieuw lijkt, maar in de praktijk was het verschil tussen de beleidsinstrumenten gering. Het gevolg was wel dat de participanten telkens opnieuw de

samenwerkingsverbanden vorm moesten geven.

Een derde typerende ontwikkeling van het innovatiebeleid was de discussie over de vraag of deze specifiek of generiek moest zijn. EZ probeerde het innovatiebeleid als één geheel te presenteren, maar in de praktijk ontwikkelde het geen ideale beleidsmix. Met het sleutelgebiedenbeleid kreeg de discussie over generiek versus specifiek innovatiebeleid na 2003 een nieuwe wending. Een deel van het beleid werd gericht op bewezen sterke sectoren. Generiek innovatiebeleid behield evenwel de overhand, dat paste ook bij de heersende neoliberale stroming binnen het departement en de visie van werkgeversorganisaties.

Op basis van een analyse van de evaluaties van de belangrijkste regelingen van de laatste 35 jaar valt echter te concluderen dat een gerichte aanpak doorgaans effectiever is dan een generieke, in het bijzonder wanneer deze aansluit op de specifieke karakteristieken van sectoren. Het probleem is dan wel dat specifiek beleid gevoeliger is voor lobbyactiviteiten. De invloed van stakeholders op het identificeren van sterke gebieden was ook het vierde kenmerk van het innovatiebeleid. Dat kwam naar voren wanneer EZ probeerde in te zetten op bewezen sterke sectoren of projecten. Zo werd vanuit de aardgasbaten het Topinstituut Pharma buiten de bestaande procedures om opgericht. Ook bij de sleutelgebieden was er sprake van een objectieve beoordeling, maar werden in tweede instantie onder andere chemie en pensioenen en sociale verzekeringen toegevoegd. Daaruit valt te concluderen dat lobbyen loont, maar ook dat de sector kennis binnen EZ ontoereikend is om tegenwicht te bieden aan lobbyactiviteiten.

De bevindingen in het proefschrift wijzen op het belang van een meer permanent en beter gefundeerd langetermijnbeleid voor innovatie bij EZ.

Velzing, E.-J. (2013) *Innovatiepolitiek. Een reconstructie van het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken van 1976 tot en met 2010*. Delft: Eburon.