

Specifieke woorden, maar generieke daden

Met een focus op specifieke topsectoren lijkt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een goede mix van generiek en specifiek innovatiebeleid te hebben. De uitgaven van het departement zijn evenwel niet in lijn met deze beleidsvisie en zijn merendeels op generiek beleid gericht.

EVERT-JAN VELZING

Docent en onderzoeker bij de Hogeschool Utrecht

Sinds het tweede kabinet-Van Agt in 1981 is de minister van Economische Zaken de coördinator van het innovatiebeleid (Velzing, 2013). Met de focus op innovatie zette het departement zich af tegen het eerdere defensieve industriebeleid dat gericht was op het redden van bedrijven en sectoren (textiel, scheepsbouw) (Wijers, 1982; Velzing, 2013). Het beleid heeft tot doel om innovatie bij bedrijven te stimuleren (Lundvall en Borrás, 2009), en daarmee het concurrentievermogen van ons land te vergroten.

In eerste instantie was het voornaamste aspect van het innovatiebeleid het stimuleren van technologische ontwikkeling in algemene zin. In mindere mate werd er ook ingezet op andere terreinen, zoals de samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen. De afgelopen tien jaar richtte het Ministerie van Economische Zaken (EZ) zijn beleid steeds meer op specifieke doelen, zoals topsectoren en verduurzamen (EZ, 2018). Maar zien we die omslag naar specifieke doelen nu ook terug in de verdeling van de departementsuitgaven over de verschillende stimuleringsmaatregelen?

GENERIEKE VERSUS SPECIFIEKE STIMULERINGS- MAATREGELEN

Generiek innovatiebeleid bestaat uit maatregelen waarvoor alle bedrijven en sectoren in principe in aanmerking komen. Denk bijvoorbeeld aan een korting op de loonheffing voor onderzoekersmedewerkers. Specifiek innovatiebeleid zijn regelingen gericht op het stimuleren van technologieën of van sectoren die de overheid kansrijk acht of maatschappelijk belangrijk, zoals de micro-elektronica- en voedingsmiddelenindustrie.

Beide maatregelen kennen voor- en nadelen. Met generiek beleid blijft EZ op grotere afstand van bedrijven. Een nadeel hiervan is dat het ministerie daardoor minder invloed heeft op de (specifiek thematische) richting van een project. Een voordeel is daarentegen dat de uitvoeringskosten vaak lager zijn, omdat EZ dan geen specialistische kennis en analyses nodig heeft. Met specifiek beleid kan de overheid juist wel slim aansluiten op innovatieve sectoren met mogelijk kansrijke toekomstperspectieven, of bijvoorbeeld gericht aansturen op het stimuleren van de ontwikkeling van duurzame technologieën zoals biomaterialen in de chemiesector. Een nadeel is dat een sector via lobbyen probeert om zijn commerciële belang als een maatschappelijk belang voor te stellen.

MEER GENERIEK DAN SPECIFIEK

De uitgaven aan generiek beleid zijn de afgelopen tien jaar sterk gestegen, terwijl die aan specifiek innovatiebeleid juist zijn gedaald (figuur 1). Dit blijkt uit de begrotingen van het Ministerie van Economische Zaken. Daarbij is er een selectie gemaakt van de belangrijkste generieke en specifieke stimuleringsmaatregelen die ten goede kwamen aan bedrijven – ongeveer negentig procent van het innovatiebudget (exclusief Europese projecten). De selectie bestaat uit maatregelen die, soms met een naamswijziging, langer dan tien jaar hebben bestaan of waaraan in één jaar meer dan honderd miljoen euro is besteed. Generieke regelingen zijn in principe voor alle bedrijven toegankelijk, en bestaan voornamelijk uit kredieten en fiscale regelingen. Specifieke regelingen zijn alleen toegankelijk voor door het ministerie geselecteerde sectoren of technologieën. De daadwerkelijke uitgaven aan generiek en specifiek beleid zijn echter niet in lijn met het gecommuniceerde beleid, zo leert een beschouwing van het beleid van EZ in de afgelopen decennia.

INNOVATIEBELEID DOOR DE JAREN HEEN

Rond 1980 was het innovatiebudget nog klein. Het beleid betrof met name generieke kredieten via de regeling Technische Ontwikkelingskredieten (TOK), die overigens al bestond sinds 1954. Daarnaast waren de voornaamste specifieke regelingen de Innovatiegerichte Onderzoeksprogramma's (IOP) en de regeling Research op Aandachts-

Het huidige Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heette tot 2010 Economische Zaken (EZ), in 2010–2012 Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELenI) en in 2012–2016 weer EZ. Voor de overzichtelijkheid wordt in dit artikel uitsluitend de naam Ministerie van Economische Zaken (EZ) gebruikt, tenzij expliciet het huidige Ministerie van EZK wordt bedoeld.

gebieden (ROAG). De stijging in de tweede helft van de jaren tachtig kwam grotendeels voor rekening van de Innovatiestimuleringsregeling (INSTIR).

Het innovatiebeleid was vanaf de jaren zeventig gebaseerd op inzichten uit de (innovatie)wetenschap (Nelson, 1993; Freeman, 1995), beleidsadviezen (WRR, 1980) en de clusterbenadering van Porter (1990). Die bepleitten toen, naast het voeren van een algemeen voorwaardenscheppend beleid, het stimuleren van bewezen sterke sectoren. De actoren en instituties verschillen immers per sector, waardoor een specifiek beleid effectiever is. Dit inzicht in een combinatie van generiek en specifiek beleid kwam evenwel niet terug in de daadwerkelijke uitgaven. Het specifieke beleid werd zo breed omschreven dat er eigenlijk geen enkele sector werd buitengesloten.

In de daarop volgende jaren, 1991–2003, was er steeds minder sprake van specifiek beleid. Alleen in de programmatische bedrijfsgerichte technologiestimulering (PBTS) kwam het specifieke beleid nog enigszins terug. In de daarop volgende regelingen verviel het specifieke karakter evenwel nog meer. Het generieke beleid kreeg daarentegen wel degelijk een impuls: de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) was een fiscale maatregel die vanaf 1993 zorgde voor een sterke toename aan generieke uitgaven.

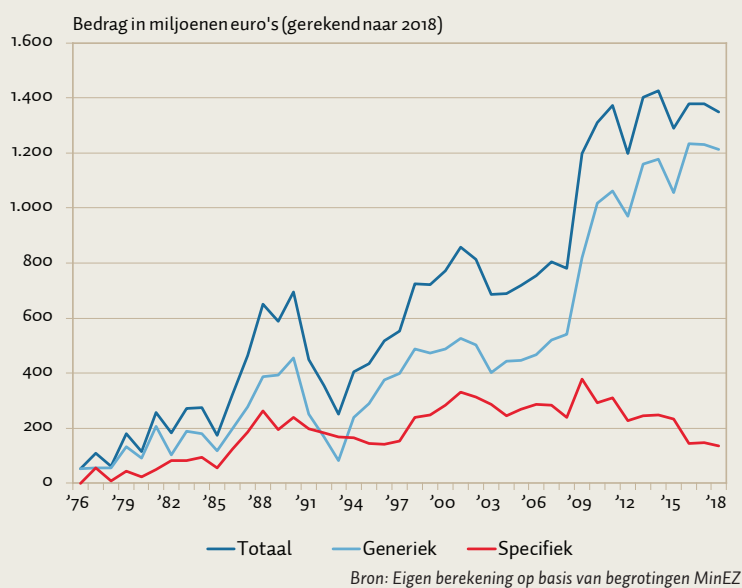
In 2004 leek er weer een kentering te komen. Het Innovatieplatform – een groep vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties – vertaalde destijds de inzichten uit onderzoek naar succesvolle bedrijvenclusters naar een zogenoemd *backing winners*-beleid: het ondersteunen van bewezen sterke sectoren (Jacobs, 2009). Eerst heette dat het sleutelgebiedenbeleid en later werd dit het topsectorenbeleid genoemd. Tot een andere allocatie van de innovatiemiddelen leidde dit echter niet (figuur 1). Integendeel, het aandeel van uitgaven aan generieke fiscale regelingen is alleen maar toegenomen. Opmerkelijk genoeg bezuinigden de ministers van EZ juist op de specifieke uitgaven. De laatste jaren is het verschil tussen specifiek en generiek innovatiebeleid enorm toegenomen. Dat komt vooral door de uitgaven aan generieke fiscale achterafregelingen, zoals de WBSO en de Research & Developmentaftrek (RDA).

HET GELD VOLGT NIET DE DOELEN

Op basis van de uitgaven aan het innovatiebeleid van de laatste decennia valt er te concluderen dat EZ niet het gecommuniceerde beleid volgt. De wetenschappelijke kennis over innovatiebeleid heeft weliswaar haar weg gevonden naar de beleidsdocumenten, maar dit heeft niet geleid tot meer uitgaven aan specifiek innovatiebeleid.

Wil het huidige Ministerie van EZK de daad bij het woord voegen, dan is er nog heel wat te doen. Met de toevoeging van de ‘K’ zal er meer aandacht komen voor klimaat en duurzaamheid (EZK, 2018). Die focus wijst nadrukkelijk in de richting van een transformatie- of transitiebeleid ten behoeve van een duurzame economie (Chataway et al., 2017; Rehfeld en Dankbaar, 2018). Generieke uitgaven zijn hiervoor minder geschikt, omdat niet alle innovatie bijdraagt aan de transitiedoelstellingen. Het ministerie zou dus meer moeten inzetten op specifieke maatregelen.

Uitgaven aan generiek en specifiek innovatiebeleid **FIGUUR 1**



LITERATUUR

- Chataway, J., C. Daniels, L. Kanger et al. (2017) *Developing and enacting transformative innovation policy: a comparative study*. Paper prepared for the 8th International Sustainability Transitions Conference. 18–21 juni, Göteborg, Zweden.
- EZ (2018) *Rijksbegroting voor het jaar 2018 – Begroting van uitgaven, Hoofdstuk XIII, Ministerie van Economische Zaken*. Tweede Kamer, 34775 XIII, nr. 2.
- EZK (2018) *Incidentele suppletore begrotingen 2018 inzake Klimaat*. Kamerbrief, 9 maart.
- Freeman, C. (1995) The ‘National System of Innovation’ in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 19(1), 5–24.
- Jacobs, D. (2009) *Creatief innovatiebeleid?* Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Lundvall, B.-Å. en S. Borrás (2009) Science, technology, and innovation policy. In: J. Fagerberg, D.C. Mowery en R.R. Nelson (red.), *The Oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Nelson, R.R. (1993) *National innovation systems: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Porter, M. (1990) *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.
- Rehfeld, D. en B. Dankbaar (2015) *Industriepolitiek: theoretische Grundlagen, Varianten und Herausforderungen*. WSI Mitteilungen, 68(7), 491–499.
- Velzing, E.-J. (2013) *Innovatiepolitiek: een reconstructie van het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken van 1976 tot en met 2010*. Delft: Eburon.
- Wijers, G.J. (1982) *Industriepolitiek: een onderzoek naar de vormgeving van het overheidsbeleid gericht op industriële sectoren*. Leiden: Stenfert Kroese.
- WRR (1980) *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*. Rapport aan de Regering, 1980/18.

In het kort

- ▶ Stimuleren van innovatie vraagt om generiek én specifiek beleid, maar het Ministerie van Economische Zaken besteedt de middelen vooral aan generieke regelingen.
- ▶ Het ministerie zou meer moeten inzetten op specifieke maatregelen, wil het de transitie naar een duurzame economie goed kunnen ondersteunen.