

Economische Zaken in de jaren '80 van de 20^e eeuw

Een gedwongen overstap naar technologiebeleid

Evert-Jan Velzing
11 mei 2011

MEDE OP INITIATIEF VAN DE SIC – EN ONDER BEGELEIDING VAN MIJN PROMOTOR PROF. DR. DANY JACOBS – ONDERZOEK IK HET INNOVATIEBELEID VAN HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN (EZ)¹ VAN DE AFGELOPEN DERTIG JAAR. INMIDDELS HEB IK DE EERSTE TWEE VAN VIER PERIODES, WAARIN HET EZ-BELEID IS IN TE DELEN², GEANALYSEERD. DIT DOE IK DOOR MET DRIE VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN NAAR HET BELEID TE KIJKEN. ALLEREERST MAAK IK EEN OVERZICHT VAN HET INNOVATIEBELEID OP BASIS VAN NOTA'S, RAPPORTEN EN KAMERSTUKKEN. OM MEER INZICHT TE KRIJGEN IN HET PROCES VAN BELEIDSMAKEN, HOUD IK DAARNAAST INTERVIEWS MET EXPERTS: BEWINDSLIEDEN, BELEIDSAMBTENAREN, WETENSCHAPPERS EN ADVISEURS. OP BASIS DAARVAN ANALYSEER IK DE TOTSTANDKOMING VAN HET INNOVATIEBELEID VANUIT DE ANDERE TWEE PERSPECTIEVEN: HET MINISTERIE ZELF EN DE EXTERNE STAKEHOLDERS. DEZE TEKST IS EEN KORTE WEERGAVE VAN MIJN BEVINDINGEN OVER DE JAREN '80 VAN DE 20^e EEUW. IK SLUIT AF MET EEN KORTE BESCHOUWING OVER WAT HIER NU NOG VAN TERUG IS TE ZIEN.

Intro

Na de lange jaren van economische depressie en oorlog, was de wederopbouw van de Nederlandse industrie in de jaren '50 van de vorige eeuw succesvol te noemen. Het volgende decennium vormde hierin een hoogtepunt en staat daarom ook wel bekend als de *Golden Sixties*. Ondanks de belangrijke bijdrage hieraan van de industrie, kampte vooral dit deel van het bedrijfsleven met een slecht imago. Er was in de jaren '60 en '70 van de 20^e eeuw sprake van polarisatie, die werd gevoed door een negatieve houding in de maatschappij ten opzichte van technologische ontwikkeling en het bedrijfsleven. Bijvoorbeeld het rapport aan de Club van Rome³ over de negatieve gevolgen van economische groei voor het milieu, leverde hieraan een belangrijke bijdrage. Evenals maatschappelijke discussies over kernwapens en de nucleaire industrie. Bovendien steeg in de jaren 1970 als gevolg van de minder florissante economische situatie de werkloosheid, wat het beeld over het bedrijfsleven niet ten goede kwam.

Het economisch klimaat kreeg met name als gevolg van de oliecrisis van 1973 en 1979 een zware dreun. De oorzaken hiervan lagen echter in de slechte internationale concurrentiepositie van de industrie. Deze was verouderd en kon de hoge energieprijzen en de stijgende loonkosten niet verwerken.⁴ De economische groei stagneerde hierdoor en de werkloosheid liep op, van minder dan twee procent in 1970 tot ruim tien procent in 1982. De leidende gedachte was dat het mogelijk was uit deze crisis te geraken door te investeren in de economie. Het ministerie van Economische Zaken (EZ) ondersteunde volgens deze Keynesiaanse visie⁵ bedrijven, om ze op die manier door de crisis heen te loodsen. Tevens had een deel van het beleid als doel bedrijfssectoren te herstructureren, maar de leidende problematiek maakte dat dit moderniseringsbeleid in de praktijk niet van de grond kwam.

Over het algemeen bestond overeenstemming over deze manier van handelen. Vanuit de zijlijn kwamen evenwel stemmen op die wezen op de structurele aard van de problematiek en daarom op het belang om de herstructurering van de industrie toch echt ter hand te gaan nemen. Dit zou bijvoorbeeld moeten gebeuren door bestaande bedrijfssectoren beter in te richten en ze zo meer concurrerend te maken. De term herstructureringsbeleid werd daardoor in toenemende mate gebezigd⁶, maar dit zorgde over het algemeen niet voor substantiële veranderingen in daadwerkelijke beleidsmaatregelen. De problemen hielden dan ook aan. De roep vanuit de maatschappij en het parlement om toch vooral

¹ Vanaf november 2010 is EZ opgegaan in het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I).

² Het gaat om de perioden: 1979-1983, 1984-1990, 1991-2003 en 2004-2010.

³ Dit rapport was getiteld *The limits to growth* en verscheen in 1972.

⁴ Zie Van Zanden 1997: 212-231; Hesselink 2010: 68-81.

⁵ In het kort komt dit er op neer dat een overheid in tijden van economische recessie (of depressie) de economie probeert te stimuleren door er in te investeren.

⁶ In de *Economische Structuurnota* (1976) van de hand van toenmalig minister van Economische Zaken Ruud Lubbers kwam dit bijvoorbeeld naar voren.

werkgelegenheid te behouden bleef kortom sterker en leidde ertoe dat EZ beleid voerde met als primair doel bedrijven vooral niet failliet te laten liet gaan.

Toch werd dit beleid – dat vooral probeerde werkgelegenheid te behouden – geleidelijk aan steeds meer met een negatieve connotatie weggezet als defensief. Een aanpak die veelal werd getypeerd als een slechte optie⁷, omdat het geen oplossing bood voor de toekomst. Er werd in plaats daarvan offensief beleid bepleit, dat zich zou moeten richten op het creëren van nieuwe bedrijvigheid door middel van innovatie. Zowel uit eigen kracht, als door het aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen in de bedrijfstak. In toenemende mate kwam er dus een bewustwording van het belang van innovatie, die bij de overheid en aanpalende clubs leidden tot (beleids)studies op dit vlak.

Twee rapporten en een commissie

Rond 1980 verschenen in het verlengde van de bewustwording dat de crisis structurele oorzaken had twee invloedrijke rapporten, die benadrukten dat het toen bestaande bedrijvenbeleid onvoldoende toekomstperspectief bood. Het eerste rapport ontstond in 1979 uit een intensieve samenwerking tussen de ministeries van Economische Zaken (EZ) en Onderwijs & Wetenschap (O&W). In deze *Innovatienota*⁸ pleitten de ministers er voor dat met technologische innovatie een verschuiving naar hoogwaardige arbeidsplaatsen en een productiegroei van goederen en diensten met en hoge toegevoegde waarde moest worden bewerkstelligd. Hierbij werd voortgebouwd op inzichten die hamerden op het belang van (voornamelijk technologische) innovatie.⁹

Ten tweede benadrukte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het belang van de Nederlandse industrie in het rapport *Plaats en Toekomst van de Nederlandse Industrie*¹⁰. De industrie was volgens de auteurs verouderd en moest met het oog op de toekomst worden gerevitaliseerd. In brede kring werd en wordt deze studie beschouwd als een zeer goede analyse van de Nederlandse sectoren. EZ was echter huiverig voor dit rapport en vooral de sectorgerichte oplossingen die het aandroeg. Het positieve geluid over de industrie viel evenwel bijzonder goed bij het bedrijfsleven, vooral ook omdat de industrie sinds lange tijd had te lijden onder een negatief imago. EZ werd hierdoor genoopt de kabinetsreactie een positieve draai te geven.

Dit leidde tot de instelling van de befaamde Adviescommissie inzake het industriebeleid, beter bekend onder de naam van diens voorzitter en oud Shell-directeur Gerrit Wagner. Deze Commissie Wagner kreeg als taak concrete voorstellen te doen voor het industriebeleid en kwam in 1981 met haar rapport *Een nieuw industrieel elan*. De verhouding met EZ waren inmiddels een stuk beter, vooral omdat het departement de commissie meer naar zich had toegetrokken (met het secretariaat) en zo de hand had in veel van het aangeleverde materiaal.

Voor de vraag wat dit momentum daadwerkelijk betekende voor beleidsmaatregelen, richt ik mij op het bedrijfsgerichte innovatiebeleid. Vanuit het perspectief van EZ een belangrijk beleidsonderwerp, in breder verband evenwel slechts een deel van het beleid dat relevant is voor innovatie. Drie zaken sprongen er in de komende jaren uit: 1) het einde van het veel bekritiseerde defensieve beleid, dat lang op zich liet wachten; 2) de snelle opkomst van technologiebeleid, waar vervolgens op werd bezuinigd; en 3) splitsing tussen vorming en uitvoering van beleid, om het zo meer te objectiveren.

⁷ Gezien het aantal bedrijven dat ondanks EZ-hulp failliet ging, was een andere aanpak waarschijnlijk beter geweest (Damen 1987). Beleid dat tot doel had middels het stimuleren van innovatie nieuwe bedrijvigheid te creëren, werd in enkele gevallen zelfs (oneigenlijk) gebruikt om bedrijvigheid te behouden.

⁸ Zie: Innovatienota (1979).

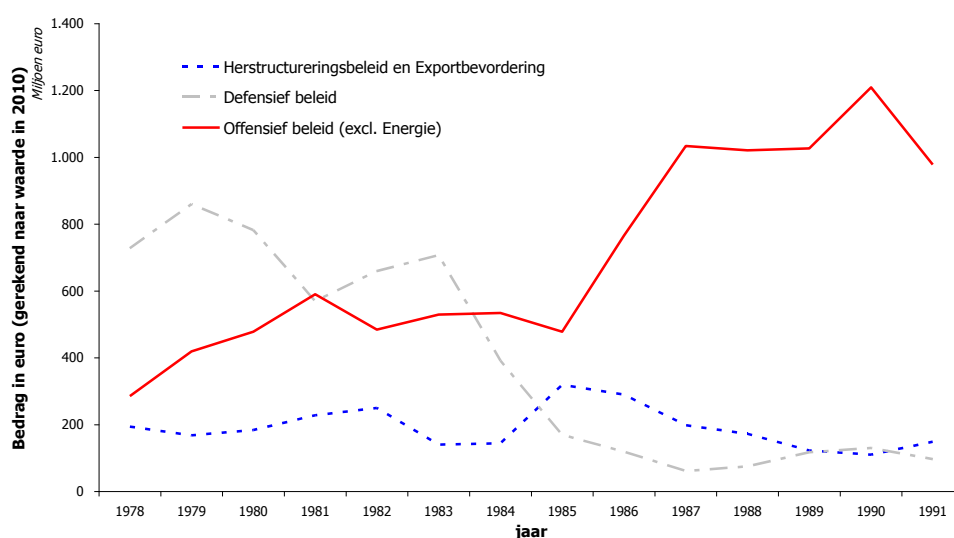
⁹ Een belangrijke overleggroep hierachter was het zogenaamde Zeslandenproject (toen bestaande uit vertegenwoordigers uit: Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Ierland en Nederland). In het kader van dit Zeslandenproject werkten overheidsfunctionarissen en economische wetenschappers uit een aantal landen samen aan studies over innovatie en economische ontwikkeling. Ze hadden een eigen beweging opgezet, omdat de starre bureaucratie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een snelle acceptatie van hun inzichten in de weg stond. Deze manier van werken leidde ertoe dat hun inzichten in verschillende landen voet aan de grond kon krijgen.

¹⁰ Zie: WRR 1980.

Van defensief naar offensief beleid

Met een overheidsstudie die leidde tot een dik pak papier over innovatie, een uitgebreide analyse van de WRR en een 'zware' adviescommissie was het belang van op innovatie gericht beleid aan het begin van de jaren 1980 helder naar voren gebracht. Opvallend is evenwel dat EZ het zogenaamde defensieve beleid, dat vooral werd uitgevoerd door middel van steun aan individuele bedrijven¹¹, pas vanaf 1984 beëindigde. Om tot actie over te gaan moest voor EZ eerst een flink kalf verdrinken. Want pas na het faillissement van het RSV-concern en de negatieve publieke aandacht daaromtrent werd EZ door de Kamer gedwongen overstap te gaan.¹² Frappant is dat deze uitgebreide aandacht er tevens toe leidde dat industriebeleid in een slecht daglicht kwam te staan. Hetgeen een negatieve uitstraling had op de grondige sectoranalyses van de WRR en Wagner c.s. Deze analyses, die een toekomstgerichte aanpak bepleitten, hadden niets van doen met het bekritiseerde defensieve beleid, maar door de negatieve beeldvorming werd EZ toch huiverig voor het uitvoeren van de aanbevelingen. Waardoor een deel van de aangedragen oplossingen bij voorbaat geen deel uitmaakten van de (nieuwe) offensieve aanpak.

Grafiek 1 laat het gevolg zien voor de verhoudingen tussen defensief (het bestaande behouden), herstructurerings- (het bestaande klaar maken voor de toekomst) en offensief beleid (nieuwe activiteiten stimuleren). Dit zegt in ieder geval dat het beleid een ander uitgangspunt kreeg. Wat de daadwerkelijke effecten waren is een tweede. Dat de economie in de tweede helft van de jaren '80 weer bijtrok mag in ieder geval niet buiten beschouwing worden gelaten.



Grafiek 1: Verdeling EZ-middelen naar defensief, herstructurerings- en offensief beleid (1978-1991).
(Bron: eigen berekeningen op basis van begrotingen van het ministerie van Economische Zaken.)

Zoals te zien duurde het tot halverwege de jaren 1980 voordat het EZ-beleid voor het merendeel een toekomstgerichte doelstelling kreeg. Een belangrijke verklaring hiervoor lag in de onwil van het directoraat-generaal Industrie om te veranderen. Dat zag zijn positie bedreigd. Met het nieuwe beleid zou namelijk geen (of weinig) plek meer zijn voor de aanpak gericht op individuele bedrijven of specifieke sectoren. De stoeve interne verhoudingen die hierdoor ontstonden, leidden ertoe dat er geen sprake was van dynamiek en droegen er aan bij dat EZ traag (na vijf jaar) reageerde. Er was binnen het ministerie daardoor lange tijd sprake van twee groepen: vertegenwoordigers van het oude

¹¹ In de periode 1976 tot en met 1984 is met de regeling Steun aan individuele bedrijven 3,2 miljard gulden uitgegeven. Hierin zitten niet de uitgaven aan specifieke sectoren, zoals de scheepsbouwsector.

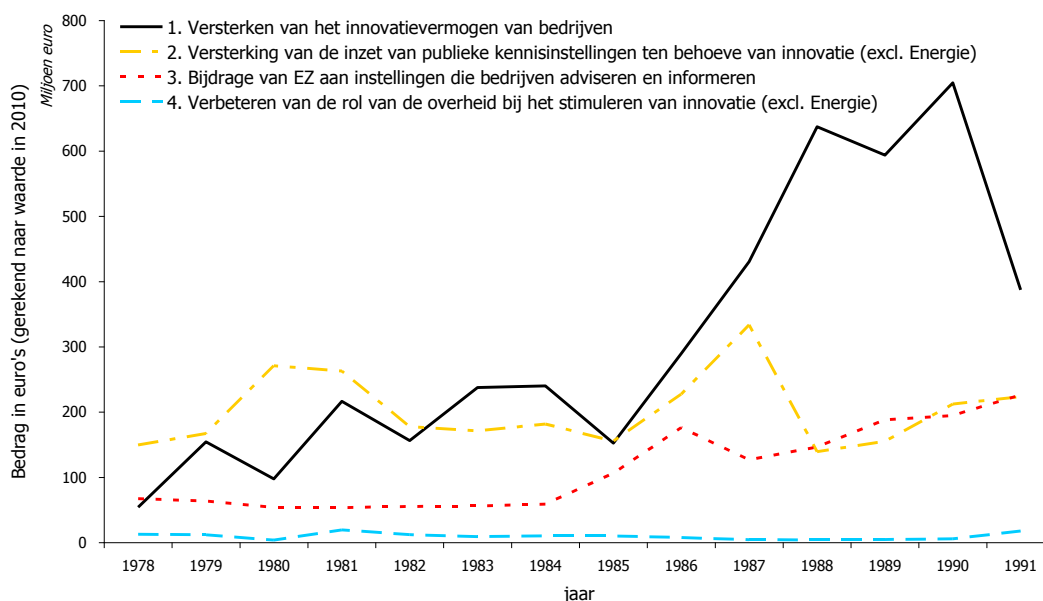
¹² Zie Atzema & Wever 1999: 126-128. In totaal investeerde de Nederlandse overheid ongeveer 3 miljard gulden in de scheepsbouwverf Rijn-Schelde-Verolme (RSV), dat desondanks in 1983 failliet ging. Zie: Tweede Kamer 1984: 445-446.

sectorgerichte industriebeleid en vertegenwoordigers van het nieuwe technologiebeleid. Waar deze elkaar hadden moeten versterken, leken ze vooral langs elkaar heen te werken.

Uiteindelijk veranderde naast de doelstellingen van het beleid ook de manier van werken. Waar projecten voorheen op basis van individueel overleg met bedrijven werden goedgekeurd, werd deze relatie in de tweede helft van de jaren 1980 veel meer geobjectiveerd. Er kwam een wet voor de verstrekking van financiële EZ-middelen¹³ en beleidsmaatregelen werden uitgevoerd op basis van formeel vastgelegde criteria, waarmee de beste projecten werden geselecteerd. Met name met vertegenwoordigers vanuit grote bedrijven bleven evenwel nauwe contacten bestaan.¹⁴

Technologiebeleid

De omslag naar offensief gericht beleid werd gevonden in wat technologiebeleid is gaan heten. Het jaar 1983 was daarbij een belangrijk sleutelmoment voor EZ en zijn toenmalige minister Gijs van Aardenne.¹⁵ Vanaf dat jaar werd hij namelijk verantwoordelijk voor het technologiebeleid (zoals EZ het innovatiebeleid noemde), met als argument het zodoende meer te richten op de marktsector. Wat opviel, was dat de omslag na 1985 relatief hard ging, zie Grafiek 2. De grafiek laat de ontwikkeling bij EZ zien van de vier lijnen waarlangs volgens de *Innovatienota* innovatie bij bedrijven moest worden gestimuleerd. Met name de uitgaven ten behoeve van het versterken van het innovatievermogen van bedrijven stegen sterk. Dit bouwde in belangrijke mate voort op de nota *Naar een op de marktsector gericht technologiebeleid*, waarbij allereerst aan het bedrijfsleven een belangrijke verantwoordelijkheid werd toegedicht.¹⁶ Het technologiebeleid kwam vooral naar voren in twee maatregelen gericht op het stimuleren van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten bij bedrijven: 1) de Innovatiestimuleringsregeling en 2) de Programmatisch Bedrijfsgerichte Technologiestimulering. Na de manier van werken gericht op het overreiden van individuele bedrijven, moest dit beleid EZ nieuw



bestaansrecht geven.

Grafiek 2: De uitgaven aan innovatiebeleid (1978-1991).

¹³ De *Kaderwet verstrekking financiële middelen EZ*, zie: Tweede Kamer 1988.

¹⁴ Veel genoemd in dit verband is een kaderafpraak tussen EZ en Philips, zie: Tweede Kamer 2007. Twee NRC-journalisten voerden een kritische studie uit naar de relatie tussen EZ en grote industriële multinationals, zie: Banning & Meeus 1998.

¹⁵ Het was Van Aardennes tweede termijn als minister van Economische Zaken, in het eerste kabinet Van Agt vervulde hij deze functie ook reeds.

¹⁶ Zie: Project Technologiebeleid 1984. De Projectgroep Technologiebeleid was in 1982 ingesteld door EZ-minister Jan Terlouw.

(Bron: eigen berekeningen op basis van begrotingen van het ministerie van Economische Zaken.)

1. De Innovatiestimuleringsregeling (INSTIR) was in de *Innovatienota* al uitgewerkt, maar werd desondanks pas aan het eind van 1984 ingevoerd. Het doel van de INSTIR was om met name bij kleine en middelgrote ondernemingen (MKB) onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten te stimuleren. Dit sloot aan op aanbevelingen uit de *Innovatienota*, waar naast het belang van grote bedrijven het belang van het MKB werd benadrukt. In de tweede helft van de jaren 1980 werd er veel gebruik gemaakt van de INSTIR, zelfs zoveel dat het ten onder ging aan haar eigen succes. Hierbij speelde een grote rol dat een aanzienlijk deel van de subsidie werd opgesnoept door grote bedrijven, waarmee de regeling voorbij ging aan haar doel.¹⁷

Waarom dit gebeurde kan worden verklaard door de sterke lobby uit die hoek. De focus op het MKB kon namelijk niet op sympathie van de vaste gesprekspartners van EZ rekenen. De grote multinationals – en met name Philips – keerden zich tegen het plan en dat was voor EZ reden het niet door te voeren. Pas nadat de subsidie per 'inrichting' in plaats van per bedrijf verschaft zou worden, kwam het er van. En juist deze verandering zorgde ervoor dat een belangrijk deel van het budget – tegen de bedoeling en het vastgestelde probleem in – terecht kwam bij grote bedrijven. Een kleine 'inrichting' was namelijk eenvoudig gemaakt. De voorwaarden voor de INSTIR waren in eerste instantie zo dat de subsidie per fiscale eenheid (per bedrijf) verstrekt zou worden. Deze voorwaarde werd vervangen door de term 'inrichting', waaraan geen nadere eisen werden gesteld. Elke afdeling of zelfs ruimte kon zich voordoen als 'inrichting' en dat gebeurde ook.

2. Naast de INSTIR werden veel van de middelen voor het technologiebeleid uitgegeven via de Programmatisch Bedrijfsgerichte Technologiestimulering (PBTS).¹⁸ Deze moet in het verlengde worden gezien van de aanbevelingen van de Commissie Wagner. Zei kwam in haar rapport en voortgangsrapportages namelijk met een lijst van aandachtsgebieden die voor Nederland veelbelovend waren en waarvoor beleid van grote meerwaarde kon zijn.

In eerste instantie ging EZ hiermee ad hoc te werk. Aan de hand van een interne notitie en onder het officieuze instrument Research op aandachtsgebieden sloten ambtenaren overeenkomsten met bedrijven over investeringsprojecten voor onderzoek en ontwikkeling.¹⁹ Deze manier van werken bouwde sterk voort op voorgaande overeenkomsten tussen veelal multinationals en EZ om projecten te ondersteunen. Doordat ook nu eenduidige en officiële criteria ontbraken, hadden ambtenaren veel ruimte de voorwaarden aan te passen. Achteraf kan worden vastgesteld dat het om vooral grote projecten ging, in een beperkt aantal sectoren. Met de invoering van de PBTS veranderde deze manier van werken. Er kwam nu een externe commissie die ingediende voorstellen op basis van vooraf vastgelegde criteria ging beoordelen.

De overeenkomst van deze aanpak met het door Wagner c.s. voorgestelde aandachtsgebiedenbeleid is evenwel gering. De nationale technologiegebieden waarop het was gericht vielen slechts door hun generieke karakter samen met specifieke bedrijfssectoren. Ondanks de grondige analyse van de WRR, op basis waarvan Wagner opdracht gaf de sterkste Nederlandse sectoren te identificeren, kwam dit beleid destijds dus niet van de grond. De negatieve aandacht voor industriebeleid na de RSV-enquête was hier debet aan. Zoals in de vorige paragraaf benoemd stonden de adviezen een totaal andere aanpak voor, maar de angst voor associatie met het defensieve beleid uit de jaren '70 en begin '80 van de 20^e eeuw was evenwel te groot. Het aandachtsgebiedenbeleid – dat moet worden gezien in het verlengde van het inzicht dat verschillende bedrijfssectoren verschillende karakteristieken hebben en dat daardoor verschillend

¹⁷ De INSTIR bestond van 1984 tot en met 1991, toen de maatregel uit bezuinigingsoverwegingen plotsklaps werd afgeschaft. Twee jaar daarvoor was de regeling op basis van het te grote succes al sterk ingeperkt, door nu echt alleen middelgrote en kleine bedrijven te laten profiteren. De INSTIR kreeg later een vervolg in de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO), die via een fiscale faciliteit onderzoeks- en ontwikkelingswerk probeert te stimuleren.

¹⁸ De PBTS werd vanaf 1988 ingesteld door EZ-minister Rudolf de Korte. In 1998 werd de PBTS vervangen door de regeling Besluit subsidies Bedrijfsgerichte Technologische Samenwerkingsprojecten (BTS). Het grootse verschil was dat vanaf dat moment samenwerking geen mogelijkheid meer was, maar een verplichting.

¹⁹ Zie: Noorderhaven 1990.

beleid nodig is (Nelson & Winter 1977) – verwerd zodoende tot beleid gericht op een beperkt aantal algemene gebieden. De door EZ naar voren gebrachte visie hierachter was dat de markt zelf het beste in staat is keuzes te maken. Daarnaast was er een sterke invloed vanuit de hoek van de werkgevers, met name VNO en NCW. Die waren er vooral voorstander van dat algemene belangen werden behartigd, omdat ze gezien hun brede achterban niet wilden kiezen in het voordeel van één van die bedrijfssectoren.

Zoals ook de term suggereert was het beleid sterk gericht op *Research & Development* (R&D). Versterken van het innovatievermogen van bedrijven gebeurde vooral middels stimulering van activiteiten die hieronder vielen. Daarnaast ging een aanzienlijk deel van de EZ-middelen voor technologiebeleid naar kennisinstellingen. Die kregen vervolgens de ruimte hun eigen invulling te geven aan de besteding ervan. De kritiek op kennisinstellingen als TNO en de grote technologische instituten, over het slechte vervullen van de schakel tussen kennis en toepassing, bleef echter aan.²⁰

StIPT

Tot slot werd de wens om de beleidsuitvoering objectiever te maken organisatorisch ingebed. Vanaf mei 1988 gebeurde dit met een uitvoeringsorganisatie onder de treffende naam StIPT.²¹ Bij de totstandkoming hiervan viel op dat de Kamer al aan het eind van de jaren 1970 had gepleit voor een dergelijke splitsing tussen vorming en uitvoering van het beleid.²² Toch moest er nog een Kamermotie²³ over worden ingediend en aangenomen en benoemde EZ-minister Rudolf de Korte een commissie onder voorzitterschap van oud Philips topman Wisse Dekker²⁴, die hem wederom hetzelfde adviseerde. Hij kon nu de overigens door hem zelf ingediende motie met genoeg ruggensteun uitvoeren. Opvallend is dat die steun wederom werd gezocht nadat er de nodige kritiek van buitenaf was. Bij de debatten over de RSV-enquête kreeg de nauwe betrokkenheid van EZ-ambtenaren bij steun aan bedrijven namelijk veel kritiek.

Het oorspronkelijke plan was dat er tevens een overkoepelend 'Agentschap' gevormd zou worden. Dit gebeurde echter niet. De bedoeling was dat de afzonderlijke werkmaatschappijen (waaronder StIPT en regionale Innovatiecentra) op die manier flexibeler zouden kunnen functioneren en dat versnippering van instituten beter in de hand kon worden gehouden. EZ zou hiermee bijvoorbeeld in staat zijn een dynamisch aandachtsgebiedenbeleid te voeren. Het 'Agentschap' zou de verantwoordelijkheid van de uitvoering bijvoorbeeld eenvoudig kunnen verplaatsen naar een werkmaatschappij met de meeste kennis van zaken. Achteraf bezien was dit in zoverre niet nodig dat de nationale technologieprogramma's van de PBTS lange tijd dezelfde bleven: biotechnologie, materiaaltechnologie en informatietechnologie.

Wat is er nu nog over?

Wat in het algemeen over het technologiebeleid valt te concluderen is dat in de jaren 1980 de industrie en technologische verandering weer een meer positief imago kregen. Vooral gezien de negatieve aandacht voor het industriebeleid als gevolg van de RSV-enquête, is de overstap bij EZ naar technologiebeleid goed te verklaren. Het was overigens ook een internationale trend, nieuwe ontwikkelingen op het vlak van biotechnologie, micro-elektronica, informatica en materiaaltechnologie werden in vrijwel alle industriële landen gestimuleerd.²⁵

²⁰ In het begin van de jaren 1990 werd een betere aansluiting van publieke kennisinstellingen op de marktsector nog altijd als belangrijke doelstelling benadrukt. Zie bijvoorbeeld: Beleidsvisie Technologie 1993: 3 en de Vervolgrapportage Economie met open grenzen 1992: 20. Weer later was op dit vlak volgens de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) nog onvoldoende vooruitgang geboekt, zie: AWT 1998.

²¹ StIPT staat voor Stimulering Programma's Technologie.

²² Zie: Tweede Kamer 1979.

²³ Zie: Tweede Kamer 1985.

²⁴ Deze Adviescommissie voor de uitbouw van het technologiebeleid (Commissie Dekker) publiceerde in 1987 haar rapport *Wissel tussen kennis en markt*.

²⁵ Zie Roobeek 1988.

De invoering van de in deze tijd ingezette veranderingen kostten evenwel de nodige tijd. EZ moest in zekere zin worden gedwongen voordat de toekomstgerichte aanpak (offensief beleid) de overhand kreeg. De overstap was niet in het belang (van de bestaande manier van werken) van EZ zelf, noch van zijn vaste gesprekspartners. Over het algemeen hebben mensen namelijk niet graag te maken met een reorganisatie. De vaste gesprekspartners (bedrijven) hadden daarnaast belang bij de bestaande nauwe contacten, omdat het hen toegang gaf tot subsidies. In dit licht beschouwd is het te begrijpen dat nieuwe beleidsmaatregelen niet enkel worden vormgegeven op basis van onafhankelijke adviezen, maar dat ze ook door externe en interne belanghebbenden worden beïnvloed.

Ook werd het nodige niet aangepakt. Zo bleef de focus op het MKB gering, in tegenstelling tot de vaststelling dat juist daar innovatie vaak moeizaam van de grond kwam. Tevens bleven de maatregelen voor het grootste deel aanbodgericht (*technology push*) en focuste de wetenschappelijke infrastructuur zich maar mondjesmaat op de markt. Er was sprake van afstemming, maar niet zozeer van samenwerking tussen de verschillende aspecten die relevant zijn voor innovatie.

Als we nu bekijken wat er nog te zien is van de in deze periode ingezette veranderingen, dan vallen drie dingen op:

- Allereerst is net als in de jaren 1980 het innovatiebeleid van EZ vooral gericht op het stimuleren van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten. De belangrijkste beleidsmaatregelen hiervoor zijn generiek van aard, dat wil zeggen toegankelijk voor alle bedrijven die dergelijke activiteiten ontplooiën. In 1984 werd hiervoor de INSTIR ingevoerd. Na een korte onderbreking werd deze vanaf 1993 in de vorm van de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) gecontinueerd en is het onder die naam nog steeds het belangrijkste instrument van het innovatiebeleidsinstrumentarium.
- Ten tweede zijn de aanbevelingen van de Commissie Wagner om sterke sectoren te ondersteunen nu terug te zien in de Topgebiedenaanpak. De term sluimerde in de nationale technologieprogramma's van de PBTS al voort, maar was lange tijd niet gericht op bewezen sterke bedrijfssectoren. De terminologie lijkt nu meer op die van Wagner c.s., alhoewel de gebieden nog steeds erg breed zijn en een objectieve analyse ontbreekt. Ook gezien het overboord gooien van de vorige (sleutelgebieden)aanpak, lijkt het er niet op dat EZ (nu EL&I) voldoende lessen heeft getrokken uit het verleden.
- Tot slot is vanaf 1988 de splitsing tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering geïnstitutionaliseerd. Dit begon met de uitvoeringsorganisatie StiPT. Dat later Senter en SenterNovem ging heten en steeds meer taken kreeg. In plaats van een coördinerend agentschap voor de verschillende uitvoeringsmaatschappijen, zijn deze dus steeds meer samengevoegd. In 2010 werd hier een volgende stap in gemaakt, vanaf dat jaar voert Agentschap NL al het beleid van EZ (nu EL&I) uit.

Geraadpleegde literatuur

- Adviescommissie inzake het industriebeleid (1981) *Een nieuw industrieel elan*. Den Haag: juni 1981.
- Adviescommissie voor de uitbouw van het technologiebeleid (1987) *Wissel tussen kennis en markt*. Den Haag: april 1987.
- Atzema, O.A.L.C. & Wever, E. (1999) *De Nederlandse industrie – Vernieuwing, verwevenheid en spreiding*. Assen: Van Gorcum.
- AWT (1998) *AWT advies 32 – het nut van de grote technologische instituten*. Den Haag: AWT.
- Banning, C. & Meeus, T-J (1998) *De onzichtbare hand van de politiek – De achterkamers van Paars en de heimelijke steun aan Philips*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Damen, L.J.A. (1987) *Ongeregeld en ondoorzichtig bestuur*. Kluwer: Deventer
- Economische Structuurnota (1976) *Nota inzake de selectieve groei (Economische Structuurnota)*. Den Haag: Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 955, nrs. 1-3.
- Hessels, H.J. (2010) *Strategische besluitvorming in een neergaande bedrijfstak – Onderzoek naar de strategische maatregelen in de KRL-textielindustrie in de periode 1950-2000*. Delft: Eburon.
- Innovatienota (1979) *Innovatienota – Het overheidsbeleid inzake technologische vernieuwing in de Nederlandse samenleving*. Den Haag: Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 855, nr. 1.
- Nelson, R.R. & Winter, S.G. (1977) *In search of a useful theory off innovation*. Research Policy 6, pp. 36-76.
- Noorderhaven, N.G. (1990) *Private competence and public responsibility: Anatomy of a government-firm relationship*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
- Project Technologiebeleid (1984) *Project Technologiebeleid – Rapport 'Naar een op de marktsector gericht technologiebeleid'*. Den Haag: Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 17 973, nrs. 5 en 6.
- Roobeek, J.M. (1988). *Een race zonder finish – De rol van de overheid in de technologiewedloop: een politiek-economische analyse van het technologiebeleid in zeven industrielanden*. Amsterdam: VU Boekhandel/Uitgeverij.
- Tweede Kamer (1979) *Steunverlening individuele bedrijven – Rapport van de sub-commissie*. Den Haag: Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 306, nr. 3.
- Tweede Kamer (1984) *Enquête Rijn-Schelde Verolme (RSV) – Verslag van de enquêtecommissie Rijn-Schelde-Verolme (RSV)*. Den Haag: Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 17 817, nrs. 15 en 16.
- Tweede Kamer (1985) *Enquête Rijn-Schelde-Verolme – Motie van de leden De Korte en Wiebenga*. Den Haag: Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 17 817, nrs. 57 en 58.
- Tweede Kamer (1988) *Regels betreffende de verstrekking van financiële middelen aan ondernemers ten laste van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken (Kaderwet verstrekking financiële middelen EZ)*. Den Haag: Tweede Kamer, zitting 1987-1988, 16 773, nr. 1.
- WRR (1980) *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Zanden, J.L. van (1997) *Een klein land in de 20^e eeuw*. Utrecht: Het Spectrum.