

Creatief innovatiebeleid?

Vossiuspers UvA is een imprint van Amsterdam University Press.
Deze uitgave is totstandgekomen onder auspiciën van de Universiteit van Amsterdam.

Dit is oratie xxx, verschenen in de oratiereeks van de Universiteit van Amsterdam.

Omslag: Crasborn BNO, Valkenburg a/d Geul
Opmaak: JAPES, Amsterdam
Foto omslag: Carmen Freudenthal, Amsterdam

ISBN 978 90 5629 569 1
e-ISBN 978 90 4851 050 4

© Vossiuspers UvA, Amsterdam, 2009

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, St.b. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Creatief innovatiebeleid?

Rede

uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
hoogleraar Industriële ontwikkeling en innovatiebeleid
aan de Universiteit van Amsterdam
op 19 maart 2009

door

Dany Jacobs

The logo for Vossiuspers UVA features a large, stylized, black serif letter 'V' on the left. To its right, the words 'OSSIUSPERS UVA' are written in a smaller, black, all-caps serif font.

VOSSIUSPERS UVA

Dames en Heren,

De titel van deze rede, *Creatief innovatiebeleid?*, wekt wellicht hoge verwachtingen bij een aantal onder u en scepsis bij anderen. De creatieve economie kent een enthousiaste schare aanhangers die – ondanks de hype daarover in de voorbije jaren – hoopt op nog meer erkenning en zo mogelijk ondersteuning. Anderen zien hierin niet meer dan een tijdelijke mode die wel weer snel zal overwaaien.

Tweemaal vier betekenissen van creatief innovatiebeleid

Deze rede gaat evenwel maar voor een deel over de creatieve economie, hoe belangrijk dat thema ook is. Creatief innovatiebeleid gaat voor mij over meer dan de creatieve economie en heeft voor mij verschillende betekenissen.

- Creatief innovatiebeleid zou om te beginnen slim innovatiebeleid kunnen zijn. Zoals bekend heb ik ook een achtergrond in het strategisch management van ondernemingen, een terrein waarin ik bijna tien jaar met veel plezier hoogleraar in Groningen ben geweest. Strategisch management behelst dat je heel goed je eigen kracht en je omgeving begrijpt en op basis daarvan een zo slim mogelijke toekomstkoers uitstippelt. Overheden zijn geen bedrijven. Dat neemt niet weg dat ook zij zo goed mogelijk de positie van het eigen land, met alle kansen en beperkingen die daarmee samenhangen, moeten begrijpen vooraleer ze een slimme toekomstkoers kunnen uitzetten. Slim innovatiebeleid is altijd in zekere mate creatief, maar hoeft wat mij betreft ook niet overdreven creatief te zijn. Ik zal dat dadelijk verder toelichten.
- De tweede betekenis van creatief innovatiebeleid heeft te maken met die fameuze creatieve economie. Aangezien het belang van creativiteit in de economie toeneemt, moet creatief innovatiebeleid zich ook daarmee bezighouden. De vraag is evenwel of het daarbij moet gaan om meer aandacht voor creatieve

DANY JACOBS

- sectoren dan wel om het beter begrijpen van de economie als co-evoluerend systeem, met alle creativiteit die daarbij vereist is.
- Creatief innovatiebeleid heeft ook een minder positieve, derde connotatie, vergelijkbaar met een ander vak waarin creativiteit soms iets te welig tiert: de boekhouding. Mensen bij de overheid functioneren in een politieke omgeving waarin niet zelden totaal verschillende logica's op creatieve wijze met elkaar moeten worden verbonden. Dat heeft soms merkwaardige gedochten tot gevolg, ook in het innovatiebeleid. Daarnaast leiden ambtenaren soms een wat saai bestaan dat ze begrijpelijkerwijs af en toe proberen op te vrolijken. En welk terrein biedt daartoe meer mogelijkheden dan het innovatiebeleid? Ik heb er alle begrip voor als mensen hun bestaan creatiever proberen in te vullen dan wel een uitweg proberen te vinden uit schier onmogelijke politieke patstellingen. Maar als wetenschapper moet ik natuurlijk *ook* beoordelen wat de weerslag hiervan is op de effectiviteit van het beleid.
 - Innovatiebeleid is dikwijls nog creatief op een vierde, mogelijk verrassende wijze. Het is dan in wezen conservatief, maar het probeert dat te verdoezelen. Nieuwe thema's worden dan wel opgepikt, maar niet echt geïntegreerd. Het gaat dan met andere woorden om creatieve lippendienst. In dit verhaal zullen daarvan de nodige voorbeelden de revue passeren.

Deze vier betekenissen van creatief innovatiebeleid komen in deze oratie aan bod. De aandachtige lezer heeft natuurlijk gezien dat er een vraagteken in de titel staat. Dat heeft te maken met vragen als: in welke mate is het innovatiebeleid creatief en in welke van de bovengenoemde betekenissen? En daarnaast: moet het innovatiebeleid er überhaupt naar streven creatief te zijn?

Wie mij een beetje kent, weet dat ik een wat historische inslag heb. In mijn verhaal zal ik in sterke mate terugblikken, maar natuurlijk ook vooruitkijken. Ook dat is een typisch strategische benadering: het bedenken van een slimme toekomstkoers kan niet zonder een goed begrip van je huidige situatie die geworteld is in je geschiedenis, je pad tot nu toe. Mijn verhaal heeft daardoor twee grote onderdelen: het ene betreft de geschiedenis van het innovatiebeleid sinds de tweede wereldoorlog, met al zijn ups en downs, waaruit mijn visie duidelijk wordt over de richting waarheen deze idealiter verder zou moeten gaan. Bij deze terugblik heb ik zo goed mogelijk gebruikgemaakt van de bestaande bronnen. Voor de periode van de laatste twintig jaar kon ik daarnaast putten uit mijn eigen ervaring

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

met de soms fascinerende Haagse werkelijkheid. In het tweede kortere deel van mijn betoog wil ik ingaan op de consequenties van mijn visie voor de ontwikkeling in de richting van een creatieve economie.

Eerst nog in het kort wat over de definitiekwestie. In het bijgaande kader worden de vertakkingen weergegeven van het innovatiebeleid naar vele beleidsterreinen. Zelf probeer ik zo dicht mogelijk te blijven bij economisch beleid dat rechtstreeks gericht is op het stimuleren van innovatie, innovatiebeleid *sensu strictu* dus. Lange tijd vormde dit een onderdeel van het industriebeleid of werd het gelijkgesteld met technologiebeleid. Sinds de jaren 1980 is 'innovatiebeleid' een bekende, geëigende term, maar de andere termen zijn daarmee niet verdwenen.

Vertakkingen van innovatiebeleid

- Stimuleren van onderzoek en ontwikkeling
- Investeren in de kennisinfrastructuur. Uitbouw van TNO en Grote Technologische Instituten
- Fundamenteel en toegepast onderzoek. Wetenschaps- en technologiebeleid
- Vraagsturing, aanbestedingsbeleid, grote projecten
- Mededingingsbeleid
- Bevorderen van starters en stimuleren van doorgroeiers
- Industriebeleid: generiek voorwaardenscheppend dan wel meer direct interveniërend. Herstructureringsbeleid
- Innovatie in diensten
- Clusterbeleid; ketensamenwerking en -innovatie
- Regionaal en stedelijk beleid. Inrichting van industriezones en broedplaatsen
- Scholing; aansluiting op behoeftes bedrijfsleven. Verbetering van het imago van de techniek
- Beleid gericht op sociale en organisatorische innovatie
- Duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- Cultuur en economie
- Exportondersteuning
- Verbetering van het imago van Nederland, van de Nederlandse industrie
- Aantrekken van buitenlandse ondernemingen

DANY JACOBS

Globaal kunnen we in dit innovatie- en industriebeleid sinds de tweede wereldoorlog vier periodes onderscheiden:

1. De naoorlogse wederopbouw en expansie.
2. Neergang van oude industriële sectoren, herstructurering en defensief industriebeleid. Het laatste wordt ook wel eens getypeerd als *backing losers* en zou dus geen innovatiebeleid in de strikte zin genoemd kunnen worden. Het zal evenwel blijken dat de doelstellingen in deze tweede periode meer op de toekomst gericht waren dan men meestal denkt.
3. Beleid gericht op nieuwe technologiegebieden en sectoren: *picking winners*.
4. Ten slotte vormen van toekomstgerichte versterking van bestaande specialisaties: *backing winners*.

Bij de laatste drie vormen is er overigens even veel sprake van relatieve accentverschillen in het beleid als van een duidelijke opeenvolging. Mede door de creatieve retoriek van de beleidsmakers is het niet steeds mogelijk deze varianten helder uit elkaar te houden. Defensief industriebeleid, *backing losers*, wordt geregeld gepresenteerd als offensief technologie- of herstructureringsbeleid; *picking winners* was soms een dekmantel voor *backing winners*, maar ook het omgekeerde hebben we meer dan eens mogen aanschouwen. Dat zal duidelijk worden uit mijn wat uitgebreidere schets van de verschillende fases in de ontwikkeling van het innovatiebeleid sinds de tweede wereldoorlog.

De naoorlogse wederopbouw en expansie (1945-1963)

In de directe naoorlogse periode stond het zo snel mogelijk weer opstarten van de economie centraal. Er was kapitaalschaarste in de dubbele betekenis van het woord: door de oorlog waren installaties beschadigd dan wel vernietigd en daarnaast was er een tekort aan krediet. Investerings in de industrie concurreerden met de noodzakelijke kredieten om de privé-consumptie te herstellen. Een van de eerste initiatieven op het terrein van het industriebeleid was daarom de oprichting, eind november 1945, van een gemengde Herstelbank, met een meerderheidsaandeel van de overheid, later – in 1962 – omgedoopt tot Nationale Investeringsbank. Deze bank was niet autonoom. Ze verleende haar kredieten in lijn met het rege-

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

ringsbeleid. Rond dat regeringsbeleid ontspon zich al snel de traditionele discussie: meer planmatig en sturend dan wel enkel voorwaardenscheppend beleid voeren. De eerste, socialistische minister van Economisch Zaken, Vos, stond een sterk sturende rol voor, maar hij werd al snel opgevolgd door de KVP'er Huysmans die daar heel afkerig tegenover stond. Maar ook deze laatste bleef niet lang aan het bewind: hij moest aftreden omwille van gezondheidsredenen en werd opgevolgd door zijn jonge partijgenoot Van den Brink die op zijn beurt weer meer interventistisch dacht.

Het uiteindelijke compromis was dan ook herkenbaar: 'nadruk op het particulier initiatief, terwijl de overheid vooral tot taak heeft het ondernemingsklimaat te verbeteren; verbetering van de financieringsmogelijkheden; taakstellende planning – maar zonder dat het iemand precies duidelijk was hoe de taakstelling aan het bedrijfsleven kon worden doorgegeven; verbetering ook van de researchinspanning' (De Hen 1980 255-278, 284-286, citaat p. 273; Wijers 1982: 25-27).

Wat grote investeringsprojecten betreft, leverden de plannen uiteindelijk niet veel extra's op: een nieuwe breedbandwalserij bij Hoogovens, een gezamenlijke sodafabriek van Koninklijke Nederlandse Zout, Staatsmijnen en Ketjen, chemische installaties bij DSM/Staatsmijnen en de uitbreiding van de Shellraffinaderij in Pernis – projecten die bovendien reeds voorbereid waren vanaf de jaren 1930. Aan toekomstgerichte ideeën ontbrak het evenwel niet. Studies werden verricht naar de uitbreiding van de ijzer- en staalindustrie, de kunststofnijverheid, de farmaceutica, de vliegtuig- en ook de automobiellindustrie. Interessant was dat geregeld gesteld werd dat Nederland het uiteindelijk zou moeten hebben van producten die zowel veel hersenwerk als de nodige handenarbeid vereisten. Daarbij werd gedacht aan precisiewerk. Minister Huysmans, die veel bewondering had voor Zwitserland en meer zag in het MKB dan in het grootbedrijf, dacht daarbij zelfs aan precisieuurwerken. Een enkele keer had men in het ministerie heel uitgesproken opvattingen over hoe de industrie eruit moest zien. Vanaf 1945 werd een fusie voorbereid tussen de vliegtuigproducenten Fokker, De Schelde en Aviolanda, maar in 1949 werd die afgelast. Het knelpunt was dat de overheid de daartoe geplande moderne fabriek enkel wilde financieren als ze daarin een meerderheidsbelang zou krijgen (De Hen 1980: 268, 270, 276, 279, 288-289, 306; Wijers 1982: 43).

Het meest sturend was men nog bij de regionale component van het industriebeleid – een aspect van het industriebeleid dat tot de dag van vandaag overeind is gebleven. Wellicht dat daarom de textielindustrie lange tijd nog als belangrijke

DANY JACOBS

economische sector werd beschouwd. De regionale component was zo belangrijk omdat men de factor arbeid als weinig mobiel beschouwde, en met reden: als arbeiders gedwongen zouden worden te verhuizen, vreesde men voor 'ernstige sociale, maar ook geestelijke en zedelijke gevolgen'. Het was dus beter de bedrijven aantrekkelijke voorwaarden te bieden om zich in bepaalde gebieden te vestigen (De Hen 1980: 281-282). Het kwam veel grotere bedrijven ook niet slecht uit zich in de meer rustige gebieden van Nederland te vestigen en al helemaal toen elders de arbeidsmarkt krappere werd (Van Zanden & Griffiths 1989: 244).

In de periode 1949-1963 werden door het ministerie uiteindelijk acht industrialisatienota's geproduceerd, waarbij de term 'vijfjarenplan' niet werd geschuwd. Allengs werden de plannen evenwel minder specifiek. Belangrijke thema's waren continue matiging en productiviteitsgroei om de prijzen laag te houden en de export te bevorderen. Bij de derde industrialisatienota (1951) werd vastgesteld dat de wederopbouw grotendeels was afgerond, en in het jaar erop was de toon zo mogelijk nog positiever. Zowel de werkgelegenheids- als productiviteitsdoelstellingen van de vorige nota's waren met gemak voorbijgestreefd. Volgens de historicus Van Zanden hadden de naoorlogse industrialisatienota's vooral een propagandistische en symbolische functie, omdat ze het Nederlandse economische zelfbeeld bijstelden: tot dan toe had dit land zichzelf immers eerder beschouwd als agrarische, commerciële en koloniale mogendheid (Van Zanden & Griffiths 1989: 245-246).

In de jaren 1950 namen wel de zorgen over de kwalitatieve ontwikkeling van de industrie toe, vooral vanwege de geringe investeringen in onderzoek en ontwikkeling buiten de kring van de allergrootste bedrijven. Aan TNO werd daarom een belangrijke rol toebedeeld op het vlak van technisch-wetenschappelijke onderzoek voor middelgrote en kleine bedrijven, onder meer met de hulp van tussenpersonen. Vanaf de zesde nota in 1957 kwam de nadruk relatief meer te liggen op de mechanisering en automatisering van de industrie dan puur op de groei van de werkgelegenheid. Dat was niet zo gek, want vanaf 1954 kwam de geleide loonpolitiek door krapte op sommige delen van de arbeidsmarkt steeds meer onder druk te staan. Weliswaar beseften men dat de intrede op de arbeidsmarkt van de babyboomgeneratie op termijn weer tot overschotten kon leiden, maar daar stond tegenover dat ook de relatief arbeidsextensieve dienstensector steeds meer tot ontwikkeling kwam. Met de laatste industrialisatienota van 1963 werd de industrialisatiefase als afgesloten verklaard en het industrialisatiebeleid vervangen door

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

het groeibeleid. Men was er immers voor beducht dat de bestaande industriële structuur niet voldoende groeipotentieel had. De sterke groei van het onderzoek bij de Nijverheidsorganisatie van TNO was weliswaar een lichtpunt, maar tezelfdertijd was er toenemende zorg over de gering blijvende opdrachtenstroom vanuit de industrie. Opvallend was ook dat de kleinschaligheid van veel Nederlandse bedrijven als probleem werd gezien (Harmsen & Reinalda 1975: 334, 337, 366; De Hen 1980: 278-290; Wijers 1982: 28-54; Van Zanden & Griffiths 1989: 47, 99-100).

Hoe creatief innovatief was het beleid in deze eerste periode? Creatief was het beleid vooral wanneer men ging fantaseren over mogelijke gewenste alternatieve industriestructuren. We zagen al dat zelfs de behoudende minister Huysmans het niet kon laten te dromen over een soort Zwitserlandachtige structuur voor Nederland. Hij zou niet de laatste zijn die andere landen als voorbeeld zag. En met de daarnet gesignaleerde zorgen over de schaal en het groeipotentieel van de industrie werd al in zekere mate de latere fase van 'picking winners' aangekondigd. Men is dan niet tevreden over de groeimogelijkheden van de eigen industrie en gaat dan op zoek naar potentiële toekomstige groeisectoren.

Innovatie betekende in die tijd vooral mechanisering en schaalvergroting, maar ook R&D en productinnovatie. Daarbij lag de aandacht tegen het begin van de jaren zestig niet meer eenzijdig op *technology push*. Voor het eerst werd aandacht besteed aan de vraagkant van innovatie en dan vooral aan de toenemende differentiatie van het consumptiepatroon. Ook industriële vormgeving kwam in de belangstelling, hetgeen onder meer leidde tot het oprichten van de eerste scholen op dit terrein (Saam 2008).

Herstructurering en defensief industriebeleid: 'backing losers'? (1963-1983)

1963 kan als eerste sleuteljaar worden beschouwd: de industrialisatiefase van Nederland werd in dit jaar officieel afgesloten. In 1963 kwam ook een einde aan de geleide loonpolitiek. De spanningen op de arbeidsmarkt hadden de jaren daarvoor een hoogtepunt bereikt. Om de geleide loonpolitiek te omzeilen, betaalden de werkgevers steeds meer zwarte lonen als aanvulling op de witte. Daarnaast werden in toenemende mate werknemers in het buitenland geworven, terwijl hogere

DANY JACOBS

lonen veel Nederlanders naar Duitsland lokten. Ondanks het feit dat zowel de regering, de werkgeversorganisaties als de vakbonden de loonstijgingen binnen de perken wilden houden, leidde het loslaten van de loonpolitiek tot een ware explosie. Als gevolg hiervan evenaarden de Nederlandse lonen al snel die van de buurlanden (Harmsen & Reinalda 1975: 367-369; Van Zanden & Griffiths 1989: 99-102; Van Zanden 1997: 117-119). 1963 was dan ook het echte begin van wat we de ‘wilde jaren zestig’ zijn gaan noemen.

Door de binnenlandse marktmacht van de Nederlandse industrie leidden de loonsverhogingen slechts in beperkte mate tot een afname van haar concurrentievoordeel. Op de buitenlandse markten konden de Nederlandse ondernemingen lagere prijzen aanhouden, omdat ze die konden compenseren met relatief hoge prijzen in het binnenland. Internationaal zette de groei van de Nederlandse ondernemingen dan ook door. Alleen sectoren als de scheepsbouw die een dergelijke wisseltruc niet konden uithalen, verloren marktaandeel (Van Zanden & Griffiths 1989: 50-53, 213-215).

Rond 1963 bereikte de industriële werkgelegenheid ook haar relatieve hoogtepunt. Vanaf dat jaar zou het aandeel van de industrie in de werkgelegenheid dalen als gevolg van het feit dat de arbeidsproductiviteit sneller steeg dan de productiegroei (Van Zanden 1997: 195). Deze knappe prestatie van de industrie, die tot de dag van vandaag voortduurt, leidt ertoe dat veel mensen denken dat de industrie verdwijnt, terwijl de industriële productie op een enkele recessie na alleen maar is blijven toenemen. De paradox van de productiviteitsgroei is immers dat de sectoren waar de productiviteit het laagst is – in de regel zijn dat de dienstensectoren – relatief in belang toenemen.

Overigens is het niet alle industriële sectoren evengoed afgegaan. De textiel-, kleding- en schoenindustrie kwam reeds in de jaren 1950 in een neergang terecht die in het decennium daarna alleen maar erger werd. De volgende sectoren die in crisis geraakten, waren de scheepsbouw, de baksteenindustrie langs de grote rivieren, de veenkoloniale landbouwindustrie (strokarton, aardappelmeel) en de conservenindustrie. Een deel van deze sectoren had lang geprofiteerd van de lage loonkosten, maar kon nu niet langer op tegen de nog lagere lonen elders in de wereld. Vanaf het eind van de jaren 1950 kwamen ook de – nochtans moderne – Nederlandse steenkoolmijnen in de problemen als gevolg van buitenlandse concurrentie (Van Zanden & Griffiths 1989: 229-231).

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

Deze crises leidden een nieuwe periode in van herstructureringen dan wel defensief industriebeleid. Het is evenwel niet correct te stellen dat alleen defensief werd gereageerd. Vanaf 1963 werd de steenkoolindustrie onder leiding van minister van Economische Zaken Joop den Uyl bijvoorbeeld resoluut herstructureerd. Deze flinke beslissing werd natuurlijk een stuk vergemakkelijkt door de ontdekking van de reusachtige aardgasbel in Slochteren in 1959 (Van Zanden 1997: 56-57). Die leidde zowel tot een gemakkelijk toegankelijke alternatieve energiebron als tot fenomenale extra inkomsten. Met behulp van de aardgasbaten werden de Staatsmijnen in tien jaar omgevormd tot het chemische bedrijf DSM – tot de dag van vandaag een parel in de kroon van de Nederlandse industrie (Jacobs & Snijders 2008).

In principe opteerde men dus voor een offensief, toekomstgericht herstructureeringsbeleid. In de memories van toelichting bij de begrotingen van EZ in het begin van de jaren zeventig werd dat regelmatig benadrukt. Gedurende de expansiejaren had een groot aantal middelgrote en grote bedrijven zich onvoldoende aangepast en was daardoor in moeilijkheden gekomen. Met behulp van sectorstructureeronderzoeken wilde men de noodzakelijke herstructurering resoluut aanpakken. Meer R&D moest daarbij leiden tot nieuwe producten en vernieuwde productieprocessen. Gaandeweg bleek echter dat de concrete aanbevelingen uit de onderzoeken nauwelijks navolging vonden. Met gerichte overheidssteun trachtte men dat probleem te verhelpen. In 1973 werd daartoe nog de NEHEM (Nederlandse Herstructureringsmaatschappij) opgericht, die dit proces mede vorm moest geven (Wijers 1982: 56-67).

De nota's waren dus eerder gericht op de reële uitvoering van toekomstgerichte maatregelen dan op puur behoud van bestaande bedrijven. Subsidies konden daarbij als (tijdelijk!) smeermiddel gebruikt worden. Begin jaren zeventig zag men op dit punt nog de beste perspectieven voor de scheepsbouw, misschien omdat daar de nood het hoogst was (Wijers 1982: 59-60). Op de periode van internationale wederopbouw en expansie was immers vanaf het einde van de jaren 1950 een stagnatie gevolgd van de expansie van zowel de Nederlandse als de internationale koopvaardijvloot. Dit, gecombineerd met voor de Nederlandse producenten ongunstige kostenstijgingen, leidde tot een daling van het aandeel van Nederland in de internationale scheepsnieuwbouw van 7,4% in 1960 naar 3% vijf jaar later. Een studiec commissie van de overheid adviseerde schaalvergroting in ruil voor subsidies. Op die wijze werd, eerder kwaadschiks dan goedschiks, via een aantal tussen-

DANY JACOBS

stappen de fusie afgedwongen van de belangrijkste nieuwbouwerven plus een aantal andere grootschalige metaalverwerkers, tot uiteindelijk RSV in 1971. Deze concentratie leidde evenwel niet tot de door de overheid gewenste specialisatie en serieproductie. Feitelijk gingen alle werven gewoon op de oude manier door. Delen ervan waren tijdelijk wel winstgevend, maar dat mocht uiteindelijk niet baten.

Vanaf de oliecrisis in 1973 werd de situatie steeds benarder. De schaalgrootte bezorgde het bedrijf intussen veel politieke drukingsmacht. De ene 'laatste' steunoperatie volgde de andere op. Notoire no-nonsenseministers van Economische Zaken, als Ruud Lubbers, Gijs van Aardenne en Jan Terlouw, beten er hun tanden op stuk. Uiteindelijk kon EZ in 1983 de druk van het ministerie van Financiën niet meer weerstaan en was het faillissement van RSV een feit. Tussen 1967 en 1983 was aan dit bedrijf in totaal voor 2,7 miljard gulden aan steun uitgekeerd en had het daarnaast vele opdrachten vanuit marine en landmacht gekregen. De volledig op televisie uitgezonden Parlementaire Enquête daarover enkele jaren later, de eerste in zijn soort, zal voor eeuwig in het politieke geheugen gegrift blijven. Het is nog steeds hét trauma van het Nederlandse industriebeleid.

RSV was het topje van een nog grotere steunijsberg die in de jaren 1977-1978 zijn grootste omvang bereikte. Ambtenaren van EZ waren commissaris of regeringswaarnemer bij 29 van de grotere ondernemingen. Een aantal bedrijven wist zich met relatief beperkte steun te redden, waaronder AKZO, Fokker en Volvo Car. Eenderde van de tussen 1974 en 1978 geholpen bedrijven (15% van het subsidiebedrag) ging evenwel failliet. Andere, zoals Spinnerij Nederland – de fusie uit 1978 van een aantal Twentse spinnerijen –, moesten steeds meer afdelingen sluiten, totdat nog maar een skelet van het bedrijf overbleef. Opvallend was de directe rol die het ministerie bij dit alles speelde, onder leiding van directeur-generaal Industrie Molkenboer. De NEHEM, die de herstructureringen had moeten begeleiden, kreeg daartoe niet de kans. De Nationale Investeringsbank, die tussen 1968 en 1971 nog in zekere mate een kritische stem liet horen, werd steeds meer een gewoon doorgeefluik voor de overheidssteun (Van Zanden & Griffiths 1989: 79-84).

Vanaf 1979 poogde de regering Van Agt-Wiegel met haar *Voortgangsnote inzake het economisch structuurbeleid* het beleid weer een meer toekomstgerichte kant op te sturen. Steun aan individuele bedrijven moest grotendeels ophouden en in elk geval sterker worden gekoppeld aan het sectorbeleid. Het belang van een sectoraanpak werd nog wel erkend – onder meer door de versterking van sectorale infor-

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

matiesystemen en de uitgesproken wens tot meer sectoroverleg. Allengs kreeg het evenwel minder aandacht in verhouding tot het macro-economisch beleid (Wijers 1982: 70-76). Dat neemt niet weg dat het RSV-debâcle nog even doorging en ook deze regering en die erna kwam, bleef achtervolgen.

Hoe innovatiegericht en creatief was het beleid in deze tweede periode? Zoals gezegd was het beleid *in principe* meer innovatie- en toekomstgericht dan het beeld dat men ervan heeft overgehouden. Maar als bedrijven in de problemen komen, was men vanuit het beleid meestal wel een tijdlang bereid toeschietelijk te zijn. De realiteit bij RSV werd wel steeds meer een van strategisch en tactisch creatieve interactie, waarbij de beleidsmakers en managers van de verschillende RSV-onderdelen voortdurend probeerden elkaar te slim af te zijn. De oprichting van de NEHEM gaf aan dat men aanvankelijk meer dacht aan systematische wetenschappelijke creativiteit, maar die illusie werd al snel opgegeven ten voordele van de politieke creativiteit. Uiteindelijk verloor iedereen – een mooi voorbeeld van een verlies-verliessituatie.

Generiek technologiebeleid: ‘picking winners’ (1979-2004)

Zoals daarnet al is gezegd, probeerde men vanaf 1979 een nieuwe koers in te slaan. Dat bleek ook uit de *Innovatienota* die datzelfde jaar het licht zag en uit de opdracht aan de WRR (de in 1976 opgerichte Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) om met een advies te komen. Dat kwam er een jaar later met het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, met als hoofdauteur de sociaal-democraat Arie van der Zwan. Een echte trendbreuk betekenden deze nota's en rapporten overigens niet. Ten eerste had men het daarvoor ook al geregeld over toekomstgericht beleid en ten tweede werden ook nu de zwakke sectoren niet meteen in de steek gelaten. In het laatste geval stond wel revitalisering voorop: het opzoeken van meer hoogwaardige producten en nieuwe markten. Daarbij moest bijvoorbeeld meer aandacht gegeven worden aan productdifferentiatie en niet-prijsselementen (De Smidt & Wever 1987: 29-32, 55-56).

De erop volgende jaren ging het beleid steeds meer de richting uit van wat men naderhand *picking winners* is gaan noemen. Bij *picking winners* probeert men zo goed mogelijk in beeld te krijgen wat nieuwe sectoren zijn met hoge groeimogelijkheden. Dat zijn dus per definitie sectoren waarin men nog niet actief is. In eerste

DANY JACOBS

instantie zocht men nog kansrijke toekomstsectoren, maar vanaf 1983 verschoof de aandacht naar generieke nieuwe technologiegebieden met een relevantie voor een groot aantal sectoren.

Eerst ging het dus om sectoren. Aansluitend op het WRR-rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* kreeg een Adviescommissie inzake het Industriebeleid onder leiding van de president-commissaris van Shell, Gerrit Wagner, de opdracht de daarin voorgestelde lijn te concretiseren. Deze 'Commissie Wagner' omvatte, naast een indrukwekkende reeks van topbestuurders uit het bedrijfsleven, ook de hoofdauteur van het WRR-rapport, Arie van der Zwan, zelf. De commissie ging in principe op zoek naar sectoren in de vroege fase van de levenscyclus waarvoor Nederland mogelijk een goede uitgangspositie had. De uiteindelijke lijst bevatte veertien (indicatieve) hoofdaandachtsgebieden en 52 (illustratieve) 'activiteitsvelden', die hier zijn weergegeven in tabel 1 (Commissie Wagner 1981: 37-38).

Tabel 1 Mogelijke terreinen voor het 'herindustrialisatiebeleid' van de Commissie Wagner

Hoofdaandachtsgebieden (indicatief)	Activiteitsvelden (illustratief)
De havengebieden	<ul style="list-style-type: none">- verkeersbegeleidingssystemen- containerbehandelingsapparatuur- pijpleidingtransport- gespecialiseerde dienstverlening- consultancy
Agrarische en voedingsmiddelenindustrie	<ul style="list-style-type: none">- veredeling en kwaliteitsproducten- distributiesystemen- landbouwwerktuigen- kennisexport tuinbouw en veiligheidssystemen- modulenbouw fabrieken
Waterbouw, waterbeheer en het continentale plat	<ul style="list-style-type: none">- deltatechnieken- natte waterstaat- gespecialiseerde scheepsbouw- drinkwaterproductie- afvalwaterbehandeling- offshore bedrijvigheid
Luchthaven van Amsterdam	<ul style="list-style-type: none">- (toelevering aan) de vliegtuigindustrie

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

Veredelingschemie	<ul style="list-style-type: none">- luchthavengoederen-behandelingsapparatuur- luchtvaartverkeersregeling- producten met hoge toegevoegde waarde (<i>fine chemicals</i>)- procesapparatuur- modulenbouw chemische fabrieken- selectievere processen (o.a. biotechnologie)
Elektronica en informatica	<ul style="list-style-type: none">- telecommunicatiesystemen en -apparatuur- robotica- teletext, viditel
Industrialisatie van de zakelijke dienstverlening	<ul style="list-style-type: none">- <i>Computer Aided Design</i>- software-industrie- consultancy/engineering- <i>turnkey jobs</i>
Onderhoud en renovatie	<ul style="list-style-type: none">- onderhoudsapparatuur- renovatie van gebouwen- onderhoud van (water-)wegen
Energie-installatie en -apparatuur	<ul style="list-style-type: none">- warmtekrachtinstallatie- energiebesparende technieken en apparatuur- steenkooloverslag en -transport- aardgassystemen- gasturbine-onderhoud
Medische technologie	<ul style="list-style-type: none">- meet- en regelapparatuur en sensoren- hulpmiddelen voor gehandicapten
Afvalverwerking, recycling en overige milieugoederenapparatuur	<ul style="list-style-type: none">- ferro- en non-ferrometalen- scheidingstechnieken van huisvuil en agrarische afval
Defensie-uitrusting	<ul style="list-style-type: none">- scheepsbouw- voertuigen- radar, luchtdoelapparatuur- optische apparatuur
Bouw	<ul style="list-style-type: none">- goedkope woningbouw- houtskeletbouw- woningtextiel, meubelindustrie- energiebesparing in huishouden
Kantoorsystemen	<ul style="list-style-type: none">- reproductiesystemen- grafische vormgeving- kantoorautomatisering

DANY JACOBS

Ik herinner me dat ik in de loop der jaren regelmatig smalende opmerkingen heb gehoord over deze lijst. Hiermee zou het bewijs zijn geleverd dat het onmogelijk is ver in de toekomst te kijken en dit vanuit twee oogpunten: ten eerste waren dit nauwelijks toekomstsectoren en ten tweede, als dat al wel het geval was, was er nadien niet veel van terechtgekomen.

Nederland is inderdaad niet sterk geworden in de robotica, Maar met dat soort futurisme viel het dus wel mee. De eerste opmerking was dus ter zake, maar in mijn ogen was dat juist de kracht: men vertrok vanuit bewezen sterktes van de Nederlandse economie en keek vandaar vooruit. In mijn ogen ging het dus eerder om het soort *backing winners* dat ikzelf voorsta, dan om *picking winners*: uit het niets toekomstige sectoren uit de grond te proberen te stampen in de hoop dat concurrenten elders in de wereld niet naar je lijstje hebben gekeken. Zo ongeveer een goede kwarteeuw later ben ik dan ook behoorlijk onder de indruk van de lijst van de Commissie Wagner. Als ik kijk naar de sleutelgebieden van het Innovatieplatform of naar veel projecten die ter beoordeling bij het FES (Fonds Economische Structuurversterking gefinancierd uit de aardgasbaten) langskomen, dan kom ik veel bekenden tegen. Natuurlijk zijn niet alle elementen ervan nog even okselfris, maar uiteindelijk is veel meer uit deze lijst relevant gebleven dan men meestal denkt.

Ook als we kijken naar de criteria die de Commissie Wagner hanteerde bij de selectie van hoofdaandachtsgebieden, merken we dat het eerder om *backing winners* dan om *picking winners* ging (Commissie Wagner 1981: 37):

- Aansluiting bij bestaande bedrijvigheid en concurrentievoordeel.
- Aanwezigheid van een hoogwaardige thuismarkt waarbij wereldklasse de norm is.
- Aansluiting bij bestaande expertise en kennis, waaronder opleiding en onderzoek.

Voor de selectie van de activiteitsvelden waren de criteria:

- De trend in de marktontwikkeling (intern en extern)
- De eigen concurrentiepositie
- De toegevoegde waarde
- De betalingsbalansbijdrage
- De trend in de technologie

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

De marktontwikkeling kwam dus op de eerste plaats en de technologie op de vijfde, hetgeen ook blijkt uit het overzicht van de activiteinvelden. Dat zou, jammer genoeg, snel veranderen. Dat heeft te maken met het scharniermoment van de periode 1979-1983 waarin dit beleid het licht zag. Ik heb niet veel aarzelingen om deze periode de meest creatieve te noemen in het naoorlogse Nederlandse innovatiebeleid. Men hield vast aan de sectoraanpak, maar probeerde die werkelijk toekomstgericht in te vullen. Daarbij werd uitgegaan van de sterktes van de Nederlandse economie en van de kansen die deze voor de toekomst boden. Het probleem was evenwel dat men in deze zelfde periode nog had af te rekenen met de erfenis van de vorige periode, het meest helder vertegenwoordigd door de RSV. Het faillissement van de RSV en de daaropvolgende parlementaire enquête zette de negatieve kanten van het defensieve industriebeleid volop in de kijker. Dat maakte het uiteindelijk onmogelijk om nog over een positieve, toekomstgerichte invulling daarvan te praten. Dat kind werd dus resoluut met het badwater weggegooid. Toen ikzelf een goeie vijf jaar later met behulp van de 'Porteraanpak' (zie verder) de discussie daarover weer probeerde te openen, merkte ik al snel hoe groot de weerstand was. Feitelijk is die pas sinds 2004 met de sleutelgebiedenaanpak van het Innovatieplatform weer bespreekbaar geworden, en dan nog roept die de nodige weerstanden op. Maar daarover dadelijk meer.

De jaren 1979-1983 vormen dan ook het tweede scharnierpunt in de naoorlogse periode. Generiek innovatie- en technologiebeleid kwam steeds meer onder de aandacht. Steeds meer werd benadrukt dat, om te kunnen blijven, vooral moest worden geïnvesteerd in drie nieuwe basistechnologieën die relevantie hadden voor een groot aantal sectoren, te weten micro-elektronica, biotechnologie en nieuwe materialen. Helemaal nieuw was deze generieke technologieaanpak niet. Om de zoveel tijd was in de voorbije decennia al geklaagd over achterblijvende R&D-inspanningen en werden er ook concrete voorstellen gedaan om die met behulp van generieke steun te verhogen. Daarnaast werd geïnvesteerd in grote technologie-instituten, zoals TNO, en daarnaast het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium, het Nederlands Scheepsbouwkundig Proefstation en het Reactorcentrum Nederland. Maar deze instellingen waren toch eerder verbonden met het sectorbeleid. Ze werkten immers vooral voor de grote bedrijven uit de metaal- en elektrotechnische industrie (Wijers 1982: 49).

In 1979 werd voor het eerst een *Innovatienota* gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van de toen nog aparte minister voor het Wetenschapsbeleid, die in-

DANY JACOBS

woonde bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. O&W beschikte in die tijd nog over een afdeling voor industriegericht onderzoek, maar in 1982 verhuisde die naar het ministerie van EZ, toen dat penvoerder werd voor het technologiebeleid. De nadruk kwam steeds meer op generieke technologieontwikkeling te liggen. Helemaal *technology push* was dit beleid evenwel niet. Op verzoek van de minister rapporteerde de Commissie Rathenau in 1979 al over de maatschappelijke gevolgen van de micro-elektronica. Deze adviseerde daarbij om in het beleid continu de nodige aandacht te besteden aan *technology assessment* (TA¹). In 1984 volgde nog de IWTS-nota over de 'Integratie van Wetenschap en Technologie in de Samenleving'. In het verlengde daarvan werd in 1986 de Nederlandse Organisatie voor Technologische Aspectenonderzoek NOTA opgericht, het huidige Rathenau Instituut (Smits & Leijten 1991: 225-235). De eerlijkheid gebied te zeggen dat dit instituut nooit meer dan een marginale rol heeft gespeeld in de grote innovatiedebatten, met als gevolg dat de maatschappelijke aspecten telkens weer verwaarloosd werden in de grote programma's.

De afnemende belangstelling voor TA had natuurlijk alles te maken met het feit dat de meest heftige debatten daarover voorbij waren of in elk geval in veel kleinere kring gevoerd werden dan in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig. Als gevolg van de herstructureringen in de jaren zeventig en de werkloosheid die daar mee samen ging, bestond immers de nodige angst voor verdere afvloeiingen als gevolg van technologische innovatie. Daarnaast bereikten de 'nieuwe sociale bewegingen', zoals de anti-kernenergiebeweging, hun hoogtepunt in de jaren zeventig (Jacobs & Roebroek 1983). In het verlengde daarvan werd in 1981-1983 door D66-minister van EZ Terlouw een 'brede maatschappelijke discussie' georganiseerd over de kernenergie. Wellicht is nooit zo breed over een nieuwe technologie gediscussieerd als toen. Die discussie leidde uiteindelijk niet tot acceptatie van deze technologie, hetgeen bij de beleidsmakers niet de appetijt deed toenemen voor meer van dat.

Vanaf het einde van de jaren zeventig verschoof in alle geïndustrialiseerde landen het accent dus naar generiek technologiebeleid. In Nederland ging het naast generieke stimulering van R&D via INSTIR (Innovatie Stimuleringsregeling) om op specifieke technologiegebieden gerichte IOP's (Innovatiegerichte Onderzoeksprogramma's) en PBTS (Programmatische Bedrijfsgerichte Technologiestimuleringsprogramma's). De IOP's waren gericht op de eerste fases van het onderzoek waarbij samenwerking tussen ondernemingen en kennisinstellingen werd gestimu-

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

leerd, de PBTS op toepassing en demonstratie in de latere fases van technologieontwikkeling. Op Europees vlak ging het om grote programma's met aansprekende acroniemen als ESPRIT, BRITE-EURAM, BRIDGE, EUREKA, RACE en SPRINT (Roobeek 1988: 24-26, 104-165).

Steeds meer programma's en programmaatjes zagen het licht. Het zou dus nogal boud zijn te beweren dat ze allemaal dezelfde logica volgden. Henry Ergas (1996) zag ook een verschil tussen landen die zich meer concentreerden op het begin dan wel op de latere fases van de technologielevenscycli. Onder de eerste landen – de *mission-oriented countries* die meestal een sterke defensie-industrie te onderhouden hadden – schaarde hij de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. De tweede categorie van 'diffusiegerichte landen' omvatte onder meer Duitsland, Zweden en Zwitserland. De conclusie was uiteindelijk dat iedereen een gezonde mix van beide vormen van beleid moest nastreven, hetgeen de convergentie in het beleid alleen maar groter maakte. In Nederland kwamen op het eind van de jaren tachtig bijvoorbeeld de InnovatieCentra – later opgegaan in Syntens – tot stand om de toepassing van nieuwe technologie in het MKB te ondersteunen. In alle landen kreeg je uiteindelijk een vergelijkbare combinatie van geavanceerde missie- met op toepassing gerichte diffusieoriëntatie. Annemieke Roobeek concludeerde dan ook dat dit alles tot een soort 'race zonder finish' leidde waarbij iedereen dezelfde doelen nastreefde (1988).

Deze derde fase in het naoorlogse innovatiebeleid gaf dus een omslag te zien van het toppunt van slimme, creatieve aanpak – de toekomstgerichte sectorbenadering uit de periode 1979-1983 – naar de meest oncreatieve vormen van *me too*-kopieergedrag in de periode daarna.

De lange mars naar 'backing winners' (1989-...)

Hiertegen kwam aan het einde van de jaren tachtig de bekende Michael Porter in het geweer. Porter kwam uit de wereld van het strategisch management van bedrijven, maar was als lid van de President's Commission on Industrial Competitiveness onder de regering Reagan betrokken geraakt bij de discussies over concurrentiekracht en innovatiebeleid. Porter zag als strateeg veel nutteloze internationale verdubbeling en dus inefficiëntie in dat beleid. Op basis van internationale vergelijking kwam hij tot de conclusie dat innovatiebeleid het beste werkte

DANY JACOBS

als het aansloot bij de specifieke specialisaties van een bepaald land. Als voorbeeld gaf hij dat het voor Denemarken niet erg zinvol was om te investeren in basisonderzoek op het terrein van de informatica, maar wel in met de landbouw verbonden biotechnologie (Porter 1990: xi-xii, 9, 80-81, 631-632). In zijn adviespraktijk had Porter overigens gemerkt dat ondernemingen niet altijd concurrerend zijn op basis van hun eigen kracht, maar soms doordat ze deel uitmaken van een sterk cluster van met elkaar verbonden lokale specialisaties. Zodoende kwam stilaan weer de discussie op gang over meer sectorgebonden specifiek innovatiebeleid, hetgeen ikzelf later *backing winners* ben gaan noemen: de toekomstgerichte versterking van sterke specialisaties die zich hebben bewezen (Jacobs 1999: 319).

Dit is inderdaad het moment waarop ikzelf op het toneel kwam. In 1988 was ik in dienst gekomen bij het kleine Studiecentrum voor Technologie en Beleid van TNO in Apeldoorn. Dit instituut maakte onderdeel uit van de toenmalige TNO-Hoofdgroep Beleid & Informatie onder de bezielende leiding van Walter Zegveld. In 1989 kwam Walter bij me langs – de lijnen waren erg kort binnen deze hoofdgroep – met het manuscript van Porters *The Competitive Advantage of Nations* dat het jaar daarop gepubliceerd zou worden. Via zijn Amerikaanse contacten had Walter hierop beslag weten te leggen, en hij vroeg me of ik er iets in zag. Ik vond dit echt goud en maakte al snel een uitgebreide samenvatting van dit dikke pak papier; als boek zou het 855 pagina's omvatten, in print was het echt een stapel. Porter stelde dat landen meestal niet sterk zijn in geïsoleerde sectoren, maar in clusters daarvan die ook verbonden zijn met de specifieke factorvoordelen en cultuur van het betreffende land. Hij had ook een vrij simpele methode ontworpen waarmee die clusterspecialisatie in kaart kon worden gebracht. Daarmee gingen Walter en ik de boer op. Uiteindelijk vonden we de ministeries van O&W en EZ bereid om de toepassing van deze aanpak op Nederland te financieren. Dat leidde in 1990 tot onze publicatie *De economische kracht van Nederland* (Jacobs et al. 1990), drie maanden nadat Porters boek zelf was uitgekomen.

Veel mensen hebben mij bevestigd dat de invloed van dit boek groot is geweest. Het is bij mijn weten de enige keer dat in de Tweede Kamer over een publicatie van mijn hand is gediscussieerd. Toch moet onze invloed niet overschat worden. Ondanks de overwinning van het generieke technologiebeleid na 1983 was de discussie over generiek versus specifiek industrie- en innovatiebeleid nooit helemaal stilgevallen. Eveneens in 1989 vroeg de Tweede Kamer de regering een rapport op te stellen over relatieve sterktes en zwaktes van de Nederlandse economie. Dat

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

resulteerde uiteindelijk in de EZ-nota *Economie met open grenzen* (1990). Daarin werd weliswaar ook gebruikgemaakt van Porters analysekader, maar enkel om het generieke beleid te evalueren. Zeven jaar na het RSV-debâcle durfde het ministerie zich nog niet te wagen aan uitspraken op mesoniveau. Dit is een mooi voorbeeld van de averechtse creativiteit die ambtenaren soms kenmerkt. Porter pleitte voor het zoeken van sterkte op mesoniveau, maar zijn benadering werd ingezet om een macroverhaal te ondersteunen! In de Tweede Kamer kon men het waarderen dat wij die mesoanalyse wel hadden gemaakt. EZ-minister Koos Andriessen werd dan ook verzocht om op ons verhaal voort te bouwen, hetgeen hij toezegde.

Maar ook nu deed de conservatieve creativiteit van de EZ-ambtenaren zich gelden, want vervolgens werd door het ministerie een soort toekomstgericht generiek clusterbeleid ontworpen, met verschillende regelingen waarmee bedrijven en kennisinstellingen nieuwe, ‘kansrijke’ samenwerkingclusters konden vormen. De ambtenaren hadden immers niet veel zin om toekomstgericht voort te bouwen op onze analyse van bewezen Nederlandse sterktes. Niet *backing*, maar *picking winners* dus. Wat waren intussen de clusters die uit onze analyse sterk naar voren waren gekomen (Jacobs et al. 1990: 30-41)?

- Het allersterkst was het cluster landbouw-voeding. Het ministerie van LNV was buitengewoon verguld met ons verhaal. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat dit ministerie mijn groep geregeld vervolgoopdrachten heeft gegeven (zie bijvoorbeeld Jacobs & Lankhuizen 2006; Sniijders et al. 2007).
- Daarnaast aardolie/chemie.
- Verder metalen en materialen en vooral de verwerking daarvan.
- Ten slotte transport en distributie.

Nu was er natuurlijk wel wat op de Porter-methodiek af te dingen. Het is een soort standaardschema waarin je zonder veel moeite de productgroepen kunt invullen met een sterk wereldexportaandeel. Maar de statistieken die men daarvoor kan gebruiken, omvatten vooral veel traditionele productgroepen. De aanwezigheid van veel productgroepen in een dergelijk cluster bewijst bovendien nog niet dat er veel interactie of synergie is binnen zo’n cluster. Om dat te weten te komen, moet je toch meer de diepte in.

In de jaren negentig heb ik met mijn groep dan ook veel van deze sectoren en clusters onderzocht en op basis daarvan de nodige aanbevelingen gedaan. Dat kon

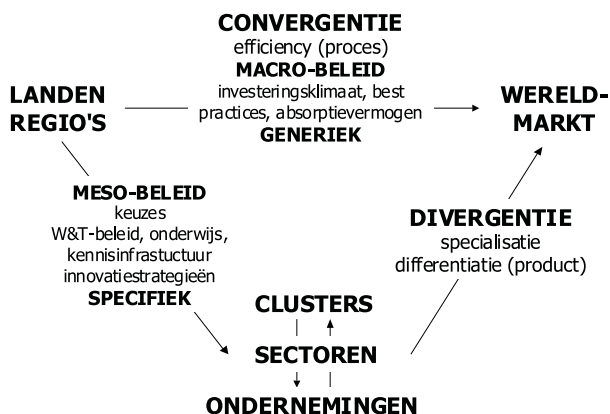
DANY JACOBS

overigens ook gaan over de versterking van de marktwerking. Ik herinner me bijvoorbeeld dat we in onze studie over de Nederlandse bouw behoorlijk kritisch waren over de daar heersende kartels, die toen nog niet verboden waren (Jacobs et al. 1992). In lijn met Porter was mesogericht innovatiebeleid in onze ogen dus zeker niet defensief, maar dynamiserend en toekomstgericht.

De discussie over *picking winners* versus *backing winners* is sindsdien nooit meer stilgevallen. Onlangs pleitte de WRR bijvoorbeeld nog tegen het principe van *backing winners* met als argument dat het toch vreemd is iets te ondersteunen wat al sterk is. Daar werd nog aan toegevoegd dat de focus en massa die men hiermee zou kunnen bereiken ook gevaarlijk is, aangezien schaalvergroting geregeld problemen met zich brengt (WRR 2008: 64-65; Stam & Nootboom 2008: 469). Met dat argument wordt toch iets te gemakkelijk voorbijgegaan aan het feit dat ook de sterke sectoren nog met de nodige uitdagingen hebben af te rekenen en de concurrentie niet stilzit. Om even de Olympische analogie te volgen: is het voor Nederland onverstandig om verder te investeren in sporten als schaatsen en zwemmen waarin het zich al heeft bewezen en moeten we alleen nog investeren in alles waarin Nederland mogelijk ooit eens goed zal worden? Het gaat er dus niet om sterke sectoren dood te knuffelen, maar ervoor te zorgen dat er eerder wordt geïnvesteerd in de kennis en ontwikkeling – en de daarbij noodzakelijke infrastructuur – van die specialisaties dan in die van andere specialisaties. Een land kan niet alles doen en moet dus prioriteiten stellen. Een euro die geïnvesteerd wordt op een gebied met een grote relevantie voor het land brengt immers veel meer op dan een ‘generieke euro’² of een euro op een gebied waar men nog helemaal moet beginnen. Een zekere openheid op totaal nieuwe terreinen en sectoren is aan te bevelen, maar om daarop nu vooral of zelfs *alleen* in te zetten, zoals de WRR voorstelt? Ik verwijs in dit verband nog even naar Porters argumentatie over informatica versus biotechnologie in Denemarken.

Natuurlijk is het ook nodig dat de macro-economische parameters in orde zijn en dat er voldoende kennis is over de nieuwste technologieën op alle mogelijke gebieden. Zonder dergelijke basiskennis heeft men immers geen idee wat daarvan voor de eigen specialisaties mogelijk van belang is (Cohen & Levinthal 1990). Vanaf de aanvang heb ik dan ook plaatjes als het onderstaande gebruikt om de verhouding tussen macro- en mesobeleid toe te lichten (Jacobs 1999: 316).

CREATIEF INNOVATIEBELEID?



Figuur 1 convergerend en divergerend innovatiebeleid

De concurrentiekracht van ondernemingen, regio's of landen omvat twee grote elementen. Enerzijds moet men presteren op een niveau dat vergelijkbaar is met dat van anderen – dat wil zeggen niet te duur zijn en leren van *best practices* elders – en anderzijds moet men ergens bijzonder goed in zijn en daarbij zijn eigen pad volgen. Naast convergentie is er dus altijd ook divergentie en specialisatie. In wezen is dat ook wat de Commissie Wagner voorstelde met haar 'tweesporenbeleid': 'een beleid dat enerzijds gericht [is] op het scheppen van gunstige voorwaarden voor de ontwikkeling van de industrie en van het bedrijfsleven in het algemeen en anderzijds gericht op herindustrialisatie', dit laatste volgens de lijnen die hierboven met behulp van tabel 1 zijn geïllustreerd (Commissie Wagner 1980: 36).

Tot 2003 had het generieke innovatiebeleid de overhand. Overigens kwam het generieke beleid gericht op nieuwe basistechnologieën bepaalde sectoren weer meer ten goede dan andere (Roobeek 1988: 55). Daarnaast slaagden bepaalde sectoren erin zich met wisselend succes te presenteren als 'te picken' kansrijke toekomstclusters. Zo wist een aantal jaren geleden een groep ondernemingen als 'cluster elektromagnetische vermogenstechniek' een eigen IOP binnen te halen. We kunnen inderdaad vaststellen dat hoe minder sectorspecialisten het ministerie van EZ in huis heeft, hoe minder verweer het heeft tegen mooie verhalen van handige lobbyisten.

DANY JACOBS

Na 1963 en 1983 volgde met de periode 2003-2004 het volgende omslagpunt in het innovatiebeleid. In 2003 werd immers de officiële overwinning van het principe van *backing winners* bezegeld. In juli 2003 bracht de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid een rapport uit onder die titel,³ maar dat liet wat betreft de invulling nog wel enige ruimte over voor *picking winners*: ‘De Raad adviseert om een substantieel deel van de innovatiestimulering in te zetten op een beperkt aantal specifieke gebieden, met een duidelijke focus. Creëer zo momentum om de kansen rond een aantal (bestaande en potentiële) sterktes te benutten’ (AWT 2003: 6 alsook 33-34). Tezelfdertijd werd helder gesteld: ‘Het opbouwen van concurrentiekracht op gebieden waarin in Nederland nog maar weinig bedrijvigheid of kennis is ontwikkeld, is bovendien kiezen voor de moeilijkste weg’ (AWT 2003: 34) en dus niet aan te bevelen. De AWT deed evenwel geen uitspraak over wat de sterke Nederlandse specialisaties waren.

Nog in hetzelfde jaar pakte het ministerie van EZ uit met een nieuwe *Innovatiebrief*. Eén onderdeel daarvan was dat ook het ministerie nu *backing winners* omarmde. Maar wat betekende dit bij EZ? Het strategisch kiezen voor... nieuwe technologieën, te weten ict, *life sciences* en nanotechnologie, wat dus neerkomt op een moderne herformulering van de basistechnologieën uit de jaren tachtig (Jacobs 2003)! Dit leek dus sterk op een heruitgave van wat dertien jaar daarvoor EZ klaarspeelde toen het de meso-argumentatie van Porter omhoog tot een pleidooi voor macro-economisch beleid – wederom creatief conservatisme.

Het tij was evenwel aan het keren en daar had het Innovatieplatform, dat in 2003 was opgericht door de regering-Balkenende II (CDA-VVD-D66), mee te maken. Een van de leden was Joop Siermans, secretaris van de AWT, die al snel een werkgroep langetermijnstrategie tot stand wist te brengen waarmee hij het principe van *backing winners* handen en voeten wilde geven. Dat werd uiteindelijk de sleutelgebiedenaanpak. Ook nu zat er in die aanpak nog een element van *picking winners*, zoals al uit de definitie ervan blijkt: ‘Een sleutelgebied is een combinatie van economische bedrijvigheid en toegepaste kennis die wereldwijd tot de top behoort of kan gaan behoren en een maatschappelijke betekenis heeft’ (Nauta 2008: 150, mijn cursivering). In tegenstelling tot de Commissie Wagner in 1980 deed deze werkgroep geen poging daartoe zelf criteria op te stellen, maar besloot het tot een *bottom-up*-benadering. In mei 2004 werd aan een groot aantal actoren in het land een brief gestuurd met het verzoek om voor 1 augustus mogelijke sleutelgebieden onder de aandacht te brengen. Dat leidde tot niet minder dan 113 inzen-

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

dingen. De mooiste vond ikzelf nog ‘ketenzorg daklozen’. Alle inzendingen werden met behulp van externe adviseurs beoordeeld en gegroepeerd. Daarbij werden vier criteria gehanteerd:

- aansprekende en motiverende zakelijke en maatschappelijke ambities
- organiserend vermogen en commitment van de betrokken partijen
- diverse en mondiaal concurrerende economische bedrijvigheid
- in internationaal perspectief hoogwaardige kennis en technologie.

Uiteindelijk kwamen er vier sleutelgebieden uit de bus⁴: *flowers & food*, hightech-systemen en -materialen, water en creatieve industrie. Het laatste gebied was wellicht het meest verrassende. Volgens Frans Nauta, de toenmalige secretaris van het Innovatieplatform die zelf niet erg geporteerd was voor de hele sleutelgebiedenaanpak, was dat er door zijn toedoen bij gekomen. Naast de bestaande belangen moest er immers ook aandacht zijn voor nieuwe, opkomende sectoren. Op deze nieuwe sector na waren de gekozen sleutelgebieden bijeenvoegingen van wel erg diverse zaken. Bij de hightechsystemen- en materialen liep het scala van medische systemen over *automotive* en vliegtuigonderdelen tot gasturbines en sporttechnologie. Niet minder dan 30,5 van de 113 inzendingen werden hierin ondergebracht! Bij ‘water’ ging het zowel om de natte bouw en het waterbeheer als over de waterbehandeling en het maritieme cluster.

Naast deze vier gebieden werden er nog een aantal genoemd die kansrijk waren, maar deze moesten eerst verder worden uitgewerkt:

- chemie
- *life sciences* en gezondheid
- logistiek
- duurzame energie
- financiële en zakelijke dienstverlening & pensioenen en sociale verzekeringen
- *The Hague. Residence of Peace and Justice*

Ook voor deze groep kanshebbers werden acties aangekondigd. In 2005 en 2006 schoven twee daarvan zelfs op naar die van de uitverkorenen: chemie en... pensioenen! Toen in september 2005 het Innovatieplatform vergaderde bij DSM in Geleen stelden de gastheren voor om chemie definitief als sleutelgebied aan te wijzen, hetgeen ter plekke geschiedde. In 2006 kwam daar ten slotte nog het meest bevreedende gebied bij: pensioenen en sociale verzekeringen. Eerst waren

DANY JACOBS

die nog samen met de financiële en zakelijke dienstverlening genoemd, die men ondanks de gebeurtenissen van het voorbije jaar nog wel als sterke Nederlandse sectoren zou kunnen aanmerken, maar alleen pensioenen en sociale verzekeringen? We zijn soms wel erg creatief! Dat bleek daarvoor ook al toen in juli 2005 ICT niet uitgekozen werd als sleutelgebied, maar als ‘innovatie-as’ die dwars door alle sectoren en sleutelgebieden heenliep. Ook energie, soms wel en soms niet met het bijvoeglijk naamwoord ‘duurzame’, kreeg een dergelijke status. Uiteindelijk waren er dus zes sleutelgebieden en twee innovatie-assen. In de *Industriebrief* van de regering uit hetzelfde jaar 2004 werd dit alles bekrachtigd (Van Tilburg & Bekkers 2004; Jacobs 2004a; Nauta 2008: 147-153, 175-181).

Later is aan de lijst van ‘echte’ sleutelgebieden ook nog *life sciences* en gezondheid toegevoegd. Hoe dat precies gegaan is, weet ik niet. Het is natuurlijk geen onbelangrijk cluster dat bovendien al voorkwam in de eerste reservelijst, zoals we daarnet zagen. Opvallend was dat dit cluster sowieso veel subsidie kreeg de afgelopen periode. In 2007 stelde de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid vast dat bij de investeringsimpulsen op het vlak van onderzoek en kennis die de overheid de voorbije jaren had gedaan het meeste geld (28% van de extra € 2,5 miljard in de periode 2003-2007) inderdaad naar ‘life sciences en gezondheid’ ging – wat dus niet eens als sleutelgebied was aangemerkt –, terwijl vier van de zes sleutelgebieden slechts beperkte middelen kregen toegewezen (AWT 2007). Volgens mij heeft het ministerie van EZ deze kwestie gewoon opgelost door er snel een ‘echt’ sleutelgebied van te maken. In het beleidsstuk *Naar een agenda voor duurzame productiviteitsgroei*, dat EZ in 2008 samen met het ministerie van OCW publiceerde, werd ‘Life Sciences & Health’ gewoon aan de speerpunten toegevoegd. ‘Klimaat en Ruimte’, waarnaar in de voorbije jaren veel geld uit de aardgasbatenpot (Fonds Economische Structuurversterking) naartoe is gegaan, is dan weer aan het gebied ‘water toegevoegd. Ook is iemand daar zo slim geweest eindelijk de pensioenen van het lijstje af te halen. Ten slotte is de nuance tussen ‘sleutelgebieden’ en ‘innovatie-assen’ verdwenen.

Nederland telt bij mijn weten nu zeven ‘zwaartepunten’ (EZ & OCW 2008: 26):

- hig-techsystemen & -materialen
- food & flowers
- life sciences & health
- water, klimaat & ruimte
- ICT

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

- chemie & energie
- creatieve industrie

Terug naar 2004. Ook op een andere manier werd dit jaar het *backing winners* bezegeld in de vorm van het nieuwe EZ-programma *Pieken in de Delta*. Dit programma kwam uit de hoek van het regionaal economisch beleid – zoals ik al eerder zei een soort meso-economische benadering die altijd aanwezig is gebleven, maar waarop ik vandaag nauwelijks heb kunnen ingaan. Het basisidee van *Pieken* was dat het regionaal-economische beleid moest verschuiven van het geven van hulp aan achtergebleven gebieden naar het toekomstgericht versterken van bewezen sterktes – in mijn woorden dus van *backing losers* naar *backing winners*. Daarbij werd gesteld dat het noodzakelijk is om ‘scherpe’ keuzes te maken!

Zes economische kernregio’s werden onderscheiden (EZ 2004: 10-15, 18, 26-27, 45-67):

- Drie in de Randstad – die met 25% van de oppervlakte van Nederland de helft van het Nederlandse BNP genereert –, de Zuid- en de Noordvleugel en Utrecht. Deze laatste twee regio’s werden verder samengenomen.
- Oost-Nederland met de kerngebieden Twente, Arnhem-Nijmegen en Wageningen-Ede-Rhemen-Veenendaal, elk met een eigen universiteit, gelegen op de ‘megacorridor’ naar Duitsland.
- Het technologisch sterke Zuidoosten ook wel de A2-kennisas genoemd: Eindhoven en omgeving, verbonden met zowel Tilburg, Venlo als Zuid-Limburg.
- Het Zuidwesten (Vlissingen-Terneuzen en West-Brabant), verbonden met de eigen havens en die van Antwerpen en Rotterdam.
- Ten slotte het Noorden (Groningen-Assen) met ‘eigen sterkten en nieuwe kansen’.

Het was natuurlijk merkwaardig om deze laatste regio een ‘piek’ te noemen, aangezien die voortdurend aanspraken doet op allerlei subsidiepotten om achterstanden weg te werken. Mijn vroegere Groningse collega’s weten dat ik het buitengewoon creatief vind hoe deze regio zich afwisselend weet te presenteren als geavanceerd en achtergesteld. Maar deze bedelaarscreativiteit is niet alleen een Groningse sterkte. Politieke creativiteit zorgde er in 2004 dus voor dat *backing winners* het leidende principe werd, maar met een overlap naar zowel *picking winners* als *backing losers*.

DANY JACOBS

Tabel 2 Combinatie van sleutelgebieden en kerngebieden binnen Pieken in de Delta

Kerngebieden	Sleutelgebieden
Noordvleugel Randstad	'Uitbouw van de internationale dienstverlening' <ul style="list-style-type: none"> – Creatieve Industrie, ICT, Nieuwe Media – Life Sciences & Medisch Cluster – Innovatieve logistiek en handel – Toerisme en congressen – Kennis en zakelijke diensten
Zuidvleugel Randstad	'Werken aan een nieuw economisch elan' <ul style="list-style-type: none"> – Haven en industrie Rijnmond en Drechtsteden – Glastuinbouwtoelevering – Life sciences & health – Internationaal recht, vrede en veiligheid (Den Haag)
Oost-Nederland	'Werk maken van kennis' <ul style="list-style-type: none"> – Food & Nutrition – Health – Technology
Zuidoost-Nederland	'Naar een technologische topregio' <ul style="list-style-type: none"> – High-techsystemen en -materialen – Food & Nutrition – Medische technologie en life sciences
Zuidwest-Nederland	'Profiteren van strategische ligging tussen twee wereldhavens' <ul style="list-style-type: none"> – Procesindustrie en nieuwe energiebronnen – Logistiek – Toerisme
Noord-Nederland	'... van een productie- naar een hoogwaardige kenniseconomie' <ul style="list-style-type: none"> – Energie – Watertechnologie – Sensortechnologie – Agribusiness

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

In de volgende twee jaar werd dit *Pieken*-programma verder geconcretiseerd in combinatie met de sleutelgebiedenaanpak. Het gevolg is dat er nu een ingewikkeld kluwen is ontstaan. Met de nodige moeite heb ik die merkwaardige combinatie van kerngebieden en sleutelgebieden weten te reconstrueren. De laatste stand in 2008 vindt u in tabel 2 (samengesteld op basis van informatie op de website van het ministerie van EZ).

Wie naar dit overzicht kijkt, kan zien dat bepaalde sleutelgebieden zijn toegewezen aan slechts enkele of eventueel slechts een kernregio. Die sleutelgebieden kunnen binnen dit goed gesubsidieerde en dus aantrekkelijke programma daarom niet ondersteund worden in andere regio's. Men kan in Arnhem dus roepen wat men wil dat mode en vormgeving daar een van de twee kansrijkste clusters is, op het lijstje van Oost-Nederland komt creatieve industrie niet voor. Men kan daar op dit gebied dus geen *Pieken*-projecten indienen.

Met *Pieken in de Delta* hebben we een voorlopige piek in de creativiteit van onze ambtenarendelta bereikt. Ik heb in tabel 2 de formuleringen van het ministerie aangehouden, mede om aan te geven dat er geen enkele consequentheid is in het benoemen van bijvoorbeeld de sleutelgebieden.

Al meer dan twintig jaar roept men in Den Haag dat men het beleid eenvoudiger en transparanter wil maken 'voor de klant', maar het kluwen wordt alleen maar ondoorzichtiger. Tijd- en ruimtegebrek hebben mij dan nog verhinderd om dieper in te gaan op belangrijke, want dure initiatieven als de Technologische Top-instituten en het Fonds Economische Structuurversterking dat gespijsd wordt met behulp van de aardgasbaten. Als lid – sinds begin 2005 – van de Commissie van Wijzen ICES-KIS,⁵ die mee mag adviseren over de investeringen in de kennisinfrastructuur met behulp van die aardgasbaten, zit ik nog redelijk dicht bij het vuur, maar dan nog is het niet gemakkelijk het overzicht te bewaren. Want niet alleen komen er voortdurend nieuwe initiatieven bij en worden elk jaar de regels en criteria veranderd, er komen ook steeds meer instanties bij die er hun zegje mogen over doen. Naast 'onze' Commissie van Wijzen is er natuurlijk sinds lange tijd de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid met haar degelijk onderbouwde rapporten en adviezen.

Bij de investeringen op basis van de aardgasbaten wordt ook het Centraal Planbureau betrokken en speelt tevens de NWO (Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijke Onderzoek) in toenemende mate een rol. Die voorstellen voor de aardgasbaten worden sinds 2007 bovendien voorgeselecteerd door een Strategische

DANY JACOBS

Adviescommissie (SAC). Daarnaast mogen we natuurlijk sinds 2004 de verschillende versies van het Innovatieplatform niet vergeten, evenmin als de nodige tijdelijke ad-hoccommissies. Uit ervaring weet ik dat al die commissies hun werk vrij grondig oppakken. Ze handelen echter alleen in de marge; geen enkele van die commissies heeft greep op het totale proces.

In België heeft men een hoge pet op van het Nederlandse ruimtelijkeordeningsbeleid. Toch krijgt het Nederlandse innovatiebeleid steeds meer vorm op de wijze waarop in België verbouwingen plaatsvinden: naast de keuken een bijkeuken en vervolgens nog een achterkeuken, daarboven steeds meer dakkapellen en niet te vergeten een duiventil of twee.

Die duiventil is overigens een mooie metafoor voor het ministerie. In snel tempo wisselen ambtenaren elkaar daar af, hetgeen de continuïteit niet bevordert. Daarnaast organiseren creatieve ambtenaren nog hun eigen innovatieduiventil met een veelvoud aan conferenties en bijeenkomsten. Elke nieuwe nota vraagt om een veelvoud aan consultaties met het veld en uiteindelijk natuurlijk om een grootse presentatie voor datzelfde veld. Vervolgens worden bijeenkomsten belegd voor mensen die van de verschillende regelingen gebruik willen maken. Na afloop worden natuurlijk de successen gevierd, niet enkel nationaal, maar veelal ook regionaal en sectoraal.

U zult me niet horen zeggen dat hier nooit iets nuttigs uit voortkomt. Een beetje netwerken kan geen kwaad en soms worden er wel degelijk nieuwe banden gesmeed. Bovendien dragen deze bijeenkomsten bij aan de verdere groei van de creatieve sector, want de folders en websites worden steeds mooier, de meest bijzondere locaties worden opgezocht en de conferenties en workshops worden opgeleukt met mooie filmpjes, cabaretiers, rappers, tangodansers, degelijke sprekers en andere soorten cliniclowns. Ikzelf ga behoorlijk terughoudend in op dit soort uitnodigingen, maar dan nog ben ik onder de indruk van wat ik op dit punt in de afgelopen jaren allemaal heb mogen meemaken. De wereld van het beleid doet duchtig mee aan de beleveniseconomie, zij het niet zelden met creativiteit van de tenenkrommende soort. Je komt dan bijvoorbeeld terecht in een creatieve workshop waarbij de deelnemers ertoe gebracht worden om met totaal nieuwe concepten te komen. Meestal zijn hierbij niet veel ondernemers aanwezig en gelukkig maar: het zou het imago en de legitimiteit van de overheid bij deze groep niet ten goede komen. De ondernemers die wel aanwezig zijn, kennen meestal het

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

klappen van de zweep en weten dat deelname een noodzakelijk ritueel is om bij de vleespotten van het innovatiebeleid te komen.

Evaluatie

U merkt het: ik zou blij moeten zijn met de overwinning van het principe *backing winners* dat ik de afgelopen vijftien jaar continu heb verdedigd, maar onverdeeld gelukkig ben ik niet. Ik weet dat perfecte werelden niet bestaan, maar heb toch het vermoeden dat een en ander efficiënter en effectiever kan. De uitdagingen die zich voordoen in onze sterke clusters zijn erg groot, maar men krijgt niet de indruk dat die goed in beeld worden gebracht, laat staan dat er een beetje systematisch aan gewerkt wordt. Het RSV-debâcle heeft het beleid huiverig gemaakt voor centrale planning, dus is een *bottom-up*-benadering het leidende principe geworden. Maar door de vele tijd en energie die noodzakelijk zijn om de veelheid aan telkens veranderende regelingen in het oog te houden, zijn het vooral de vergader-tijgers van grote ondernemingen en kennisorganisaties die daarbij aan hun trekken komen. Dan nog valt het ons bij de Commissie van Wijzen op hoeveel geld we de overheid helpen besparen door de grote hoeveelheid slechte voorstellen die we mogen afwijzen, terwijl in elk van die voorstellen toch al snel een paar honderd uur voorbereidingstijd moet zijn gaan zitten. Het moet daarom mogelijk zijn met een kleiner aantal van al deze wijze mensen een efficiëntere en effectievere benade-ring tot stand te brengen. Anders vrees ik dat het niet lang zal duren voordat ook *backing winners* weer een tijdlang met het badwater wordt weggegooid.

Daarmee kom ik terug op een van mijn beginvragen. Hoe creatief moet het innovatiebeleid zijn? Creatief innovatiebeleid is in mijn ogen idealiter wat elk crea-tief beleid zou moeten zijn binnen welke organisatie dan ook: op basis van *gedegen kennis* van de huidige situatie *met zo weinig mogelijk middelen* een *kansrijke toekomst-koers* uitzetten. Dit klinkt wellicht als een open deur, maar deze omschrijving is problematischer dan je zou denken.

Het begint al met 'op basis van gedegen kennis'. Een groot probleem is dat bij de overheid geen gedegen kennis aanwezig is over de feitelijke economische struc-tuur. Dat is de overheid overigens maar in beperkte mate aan te rekenen. Natuur-lijk was het niet slim om de sectordeskundigheid bij het ministerie van Economi-sche Zaken steeds verder af te breken, want hoe minder van dergelijke kennis bij dat ministerie aanwezig is, hoe minder verweer het heeft tegen slimme lobbyisten.

DANY JACOBS

De economische wetenschap in dit land is evenwel mede schuldig. Deze kan immers niet verdacht worden van overdreven belangstelling voor de feitelijke economische structuur. Zelfs de *industrial organisation*, de afdeling binnen de economie die zich hierop zou moeten toeleggen, is meer geïnteresseerd in abstracte modellen dan in de concrete werkelijkheid. Dat heeft het overigens voor mij als relatieve buitenstaander wel mogelijk gemaakt om een eigen plek te veroveren in dit veld, waarvoor dank. Dat neemt niet weg dat ik toch af en toe gaarne wat meer *sparring partners* op mijn pad had gevonden.

Ten tweede het element ‘met zo weinig mogelijk middelen’. Uit het door mij gepresenteerde overzicht van het naoorlogse innovatiebeleid komt voortdurend het omgekeerde beeld naar voren. In dit zuinige landje maakte men zich continu zorgen dat er niet voldoende geld werd uitgegeven aan onderzoek en ontwikkeling, terwijl het bijna voortdurend goed is blijven gaan met de Nederlandse economie. Sterker: gaandeweg hebben Nederlandse bedrijven hun positie weten te versterken. Vroeger werd meer geconcurrereerd op basis van lage kosten, maar nu kan het nog slechts dan op basis van toegevoegde waarde. Betekent dit dat innoveren niet zo belangrijk was? Zeker wel. Alleen schortte er iets aan de meetlat. Om te beginnen was Nederland al relatief vroeg sterk in de dienstensectoren, en daarin wordt op andere wijzen geïnnoveerd dan in industriële of high-techsectoren. In het Verenigd Koninkrijk spreekt men in dit verband over ‘verborgen innovatie’. Ook dat land scoort niet goed op basis van de traditionele innovatie-indicatoren, terwijl er overduidelijk wel overal geïnnoveerd wordt (NESTA 2006; Harris & Halkett 2007). Innovatie houdt zich niet altijd aan oude regels! Daar komt nog bij dat het er niet om gaat zoveel mogelijk aan innovatie te besteden, maar om dat zo efficiënt en effectief mogelijk te doen (Jacobs & Snijders 2008).

Zoals ik daarnet al heb gezegd, heb ik met mijn nog relatief beperkte kennis in de loop der jaren de overheid geholpen miljoenen te besparen – het meeste in het kader van de Commissie van Wijzen ICES-KIS, maar ook daarbuiten. Meestal wordt mij dit overigens niet in dank afgenomen. Dat heeft alles te maken met de wet van de bureaucratie. Begrotingstechnisch is het ministerie van EZ vrij klein en dreigt het daarom als onbelangrijk beschouwd te worden. Daar mag zeker niets vanaf gesnoept worden. Bovendien, als men een keer heeft besloten iets nieuws te ontwikkelen, dan moet er ook een fiks bedrag bij, anders stelt het niets voor. Als dat vervolgens niet opgemaakt kan worden, is dat een blamage voor wie dat geld op de begroting heeft weten te krijgen.

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

‘Met zo weinig mogelijk middelen’ betekent wat mij betreft ook met zo weinig mogelijk instrumenten en zo doorzichtig mogelijk. Ik had het daarnet al over de steeds meer Belgische uitbouw van het beleid. In 1981 schreef de Commissie Wagner hierover: ‘Voorts is de Adviescommissie van oordeel dat de uitbouw van het stimuleringsbeleid niet gepaard mag gaan met het introduceren van een groot aantal nieuwe regelingen. Sinds WO-II is het instrumentarium van de overheid aanzienlijk uitgebreid. (...) Er moet worden gestreefd naar vereenvoudiging en bevordering van de doorzichtigheid van de instrumenten’ (Commissie Wagner 1981: 33). Sindsdien is het alleen maar erger geworden. De crisis van 2008-2009 zal daar niets aan veranderen. Dit land is gewoon te rijk.

Het derde en laatste element uit mijn omschrijving van creatief innovatiebeleid is ‘een kansrijk toekomstbeleid uit te stippelen’. Dat lijkt de moeilijkste taak, want niemand beschikt over een glazen bol. Gelukkig verandert de economische structuur van een land minder snel dan meestal gedacht wordt. Dat is precies het inzicht waarop *backing winners* gebaseerd is. *Backing winners* betekent dus dat het innovatiebeleid een dubbele opdracht heeft.

- De belangrijkste is de ondernemingen in het land te ondersteunen bij het toekomstgericht verbeteren van hun concurrentiepositie. Daarbij moeten zwakke signalen over eventuele nieuwe ontwikkelingen die de huidige positie van de bedrijven in het land kunnen bedreigen of verstevigen, versterkt worden, zodat deze sneller worden opgepikt. Op basis daarvan moet ook gewerkt worden aan initiatieven in de kennisinfrastructuur die het niveau van de ondernemingen overstijgen.
- De tweede opdracht is het in zekere – meer beperkte – mate stimuleren van totaal nieuwe ontwikkelingen die tot doorbraakinnovaties kunnen leiden. Dat is in mijn ogen overigens eerder de functie van het internationaal technologie-, dan wel het nationaal wetenschapsbeleid dan van het innovatiebeleid *sensu strictu*. Sterker: ook de wetenschap zou in mijn ogen meer mogen bijdragen aan het verder ontwikkelen van sterke nationale sectoren die zich reeds bewezen hebben, dan nu het geval is.

Mijn voorlopige conclusie is dat innovatiebeleid niet overdreven creatief hoeft te zijn. Liever slim en gedegen toekomstgericht voortbouwen op wat we al hebben dan overmatig *out of the box* nieuwe zaken willen bedenken en ondersteunen. Som-

DANY JACOBS

migen onder u vragen zich intussen wellicht af hoe ik ooit aan mijn creatieve imago ben gekomen.

Innovatiebeleid in de creatieve economie

Dat creatieve imago heeft denk ik meer te maken met het accent dat ik reeds lange tijd leg op de inhoud van innovatie, en dan vooral op productinnovatie. Cultuur in het algemeen en vormgeving en beleveniswaarde in het bijzonder zijn steeds belangrijker geworden bij het toevoegen van economische waarde (Jacobs 2007). Daar doe ik niets vanaf. Vroeger was zeep iets om je snel en goed mee te wassen, nu wordt zeep steeds meer beoordeeld op zijn plek binnen een bepaald badkamerconcept. Uit dit soort vaststellingen vloeit mijn jarenlange gevecht tegen een puur techniekgedreven conceptie van innovatie voort. Ook op dat punt was 2004 een omslagjaar. In 2002 publiceerde Richard Florida zijn bestseller over de creatieve klasse (Florida 2002/2004) en opeens viel bij vele beleidsmakers overal ter wereld het kwartje. Sindsdien is het gemakkelijker geworden over de niet-technische, culturele kant van innovatie te praten. Sterker nog: sindsdien wedijveren landen en ook steden met elkaar om niet alleen het innovatiefst, maar ook het creatiefst te zijn. Wellicht als gevolg van deze Florida-discussie werd in 2004 de 'creatieve industrie'⁶ door het Innovatieplatform als sleutelgebied van de Nederlandse economie erkend. Die erkenning werd verder bevestigd met de gemeenschappelijke beleidsnotitie van de ministeries van EZ en OCW in 2005 over economie en cultuur (EZ & OCW 2005).

Ik kan me inbeelden dat mensen zich afvragen of we bij de keuze van de 'creatieve industrie' niet eerder te maken hebben met *picking winners* dan met *backing winners* die zich bewezen hebben. Bij de meest optimistische schatting van de creatieve sector (inclusief productie en handel) praten we immers over maximaal 3,5% van de Nederlandse werkgelegenheid.⁷

Het is volgens mij om te beginnen een misvatting te denken dat de creatieve sector heel groot zou kunnen zijn. In die zin is deze te vergelijken met de kennisinfrastructuur. In de jaren negentig heb ik binnen TNO-STB samen met Theo Roelandt geprobeerd met behulp van input- en outputtabellen het belang van kennis binnen de Nederlandse waardeketens te kwantificeren. Dat heeft niet tot veel geleid, omdat kennisstromen maar een fractie vormen van materiaalstromen. Op vergelijkbare wijze berekende Paul Rutten en zijn TNO-collega's dat in Nederland

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

vormgeving in 2001 verantwoordelijk was voor € 2,6 miljard toegevoegde waarde oftewel 0,7 procent van het bruto nationaal product (Rutten et al. 2005). Maar zoals met andere cruciale kennis het geval is, kan een kleine input tot een veelvoud aan toegevoegde waarde leiden. Is het mogelijk ook maar bij benadering de waarde te berekenen die het ontwerp van het colaflesje van Alexander Samuelson – de eerste glazen fles waarvan de vorm gepatenteerd werd – tot nu toe gegenereerd heeft? Zelf heb ik het afgelopen jaar met twee onderzoeksters van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geprobeerd de toename van het belang van creativiteit voor de Nederlandse economie te bepalen door voor alle beroepsgroepen de mate van noodzakelijke creativiteit in te schatten en die dan om te slaan naar het totale aantal gewerkte uren van al die groepen. Dat leidde tot een stijging van 0,9% van het totale creativiteitsgehalte van de Nederlandse economie in acht jaar tijd: van 13,8% in 1996-1998 naar 14,7% in 2004-2006 (Jacobs et al., 2008). Veel mensen vonden dat weinig, maar eerlijk gezegd vond ik het veel. We moeten de mate van innovatie en creativiteit aan de inputkant van de economie immers niet overschatten.

Ook in andere ontwikkelde landen zien we vergelijkbare cijfers. Volgens KEA, een internationaal advies- en onderzoeksbureau gericht op de creatieve sectoren, werkten in Europa (de EU 25) in 2004 5,89 miljoen mensen in creatieve sectoren (cultureel toerisme wel, maar de daarmee verbonden industriële productie en handel niet meegerekend).⁸ Dat komt overeen met 3,1% van de totale werkgelegenheid. Berekend volgens dezelfde systematiek was de creatieve werkgelegenheid in Nederland in dat jaar 4,2% van de totale werkgelegenheid en vormde deze relatief gezien het hoogste aandeel in Europa (KEA 2006: 73-82). Creatieve sectoren droegen in 2003 2,6% bij aan het Europese BNP,⁹ wat meer is dan de voedingswaren- en drankenindustrie (1,9%), de chemische industrie (2,3%) en zelfs meer dan het dubbele van de auto-industrie. Tussen 1999 en 2003 groeiden de creatieve sectoren tezamen met 19,7% tegenover 17,5% voor de gehele economie (KEA 2006: 6, 61-69).

Samengevat: ondanks het feit dat we niet moeten verwachten dat creatieve sectoren heel groot zullen worden, hebben ze wel een redelijke omvang in vergelijking met andere, meer gesettelde sectoren. Bovendien groeien ze bovengemiddeld. Binnen dat concert speelt Nederland speelt meer dan zijn deuntje mee. Dat blijkt ook uit de creatieve en tolerante reputatie van dit land en zijn hoofdstad Amsterdam sinds de Gouden Eeuw. Denk aan Erasmus, Spinoza en Huygens,

DANY JACOBS

Rembrandt en Van Gogh, en meer recent Nijntje, Koolhaas, DJ Tiësto, Viktor en Rolf, G-Star, Droog, Moooi, Big Brother en het homohuwelijk. Kunstenaars mogen dan weliswaar gemiddeld wat armer zijn, op de *Quote*-lijstjes van rijkste Nederlanders vinden we de nodige mensen uit industrieel-creatieve sectoren, om te beginnen natuurlijk de Brenninkmeijers van C&A op nummer 1 en iets lager creatieve entrepreneurs als John de Mol en Joop van den Ende.

Gaandeweg is in beleidskringen dan ook het besef gegroeid dat Nederland met zijn creatief potentieel goud in handen heeft. Hoe dat potentieel nog beter kan worden gevaloriseerd, blijft vraag twee. Het meest ontwikkeld zijn de ideeën rond internationale promotie. Steeds meer wordt ‘Dutch Design’ ingezet bij de internationale marketing van Nederland als vestigingsplaats. Het aantal door de overheid gesponsorde buitenlandse tentoonstellingen van Nederlandse mode en vormgeving is intussen niet meer te tellen.

Heel belangrijk is vooral de traditionele kloof die binnen de creatieve sectoren bestaat tussen creatie en commercie, minder breed en diep te maken. Ook moeten *Neue Kombinationen* gestimuleerd worden met traditionele sectoren, want daar draait het bij innovatie steeds meer om. Ik zei het al bij het begin van deze oratie: het gaat om het geheel van de economie als co-evoluerend systeem, waarbij over de gehele breedte steeds meer creativiteit is vereist. Wel is interessant dat mensen die werkzaam zijn in de creatieve sectoren voor een groot deel ook de voorhoede vormen van de markt van traditionele bedrijven. Creatieve ondernemers springen niet zelden in gaten in de markt, die ze ervaren als consumenten. Vaak zien zij mogelijkheden die door traditionele bedrijven niet of nauwelijks worden herkend en benut. Samenwerken met creatieve personen helpt traditionele bedrijven zodoende zowel de vraagkant beter te begrijpen als erop in te spelen.

Die interactie tussen de creatieve en de traditionele wereld verloopt niet gemakkelijk, want de wederzijdse vooroordelen zijn niet gering. De creatieve sectoren moeten daarbij laveren tussen de Scylla van de kunst voor de kunst en de Charybdis van de platte commercie. Als het spanningsveld tussen creatie en commercie helemaal verdwijnt, houd je in de regel niet veel over (Jacobs et al. 2007). Een eerste aanzet om *Neue Kombinationen* tussen creatieve en traditionele sectoren tot stand te brengen, was de *Creative Challenge Call* in 2006-2007. Die smaakte in elk geval naar meer en beter (Van den Eijnden et al. 2008).

Daarnaast is het een uitdaging het grote potentieel aan ondernemerschap binnen creatieve sectoren te laten doorgroeien. Het merkwaardige is immers dat

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

creatievelingen meer dan gemiddeld ondernemend zijn, maar zichzelf meestal niet als ondernemer zien. Het is een gefragmenteerde wereld met veel kleine bedrijven, veel halve zelfstandigen, veel starters en veel uitvallers. Het gaat om mensen die met behulp van zowel oude ambachtelijkheid als nieuwe technologieën snel nieuwe trends en thema's oppikken. Zoals ik daarnet al zei: in zekere mate is het de vraagkant die zichzelf half amateuristisch, half professioneel organiseert. Al bij al gaat het dus om een bijzonder dynamische en innovatieve wereld – in feite het soort wereld waar economen in theorie bijzonder tuk op zijn, maar in de praktijk niet mee overweg kunnen.

Wat betekent dit voor creatief innovatiebeleid *sensu strictu*? In alle landen waar al in enige mate beleid is ontwikkeld op het terrein van de creatieve sectoren, zien we de volgende elementen op de agenda staan (Leadbeater 2004: 39-40; Van den Steenhoven et al. 2005; Innovatieplatform 2005: 28-31; Jacobs et al. 2007; DCMS 2008):

- Financiering: vormen van startersteun, mogelijk in de vorm van een borgstelling. Meestal blijkt het noodzakelijk te zijn dat publieke instellingen het voortouw nemen bij het begeleiden en/of het beoordelen van creatieve starters, omdat het moeilijk is voor buitenstaanders het commerciële potentieel van creatievelingen in te schatten (Wijnberg 2007). Een mooi voorbeeld op dit vlak is het Vlaamse publiekprivate Cultuurinvest.
- Stimuleren van sponsoring en mecenaat. Dit blijft noodzakelijk voor de meest geavanceerde kunstuitingen. Dat neemt niet weg dat het nuttig blijft creatieve personen en instellingen ertoe aan te zetten beter na te denken over hun verdien capaciteit. In elk geval moet ervoor gewaakt worden dat subsidiesystemen niet tot een zoveelste 'kunstval' leiden waar creatieve personen niet meer kunnen uitkomen, want er wordt soms iets te gemakkelijk van uitgegaan dat degenen met een uitzonderlijk artistiek talent geen normaal verdienperspectief hebben.
- Huisvesting: op veel plaatsen zien we ateliers en creatieve broedplaatsen voor beginnende creatieve ondernemers. Dit zijn dus de industrieterreinen van de creatieve economie. Persoonlijk vind ik dat er daarbij nog te weinig gewerkt wordt met 'incubators' waar mogelijk een deel van de productie-infrastructuur gedeeld wordt en beginnende creatieve ondernemers gecoacht worden bij hun zakelijke start. Een goed voorbeeld hiervan is de reeds meer dan 25 jaar actieve Toronto Fashion Incubator.

DANY JACOBS

- Productie-infrastructuur: niet zelden worden oude ambachtelijke technieken en de nieuwste technologieën (ICT, rapid prototyping & manufacturing, laser...) met elkaar gecombineerd. Het kan handig zijn om, via publieke initiatieven of private coöperaties, hierin te investeren om zo een kritische massa te bereiken voor deze investeringen.
- Stages en leerplekken! Uit onderzoek blijkt dat de meer succesvolle creatieve ondernemers een tijdlang bij andere succesvolle creatieve ondernemers hebben gewerkt (Wenting 2008). Dit zou gericht gestimuleerd kunnen worden.
- Coaching richting ondernemerschap. Op dit punt kan onderzoek gericht op het beter begrijpen van creatieve verdienmodellen een bijdrage leveren. Daarnaast zou meer toegewerkt kunnen worden naar combinaties van creatieve en zakelijke ondernemers die de creatieve sector goed begrijpen. Creatievelingen zijn er terecht beducht voor dat creatief ondernemerschap vooral gezien wordt als het schrijven van bedrijfsplannen (Wijnberg 2007: 9). Het gaat er integendeel om dat zij beter en met meer lol het economische spel leren spelen, de creatieve interactie met anderen leren aan te gaan in plaats van enkel hun solipsistische artistieke 'ideaal' na te streven. Ik vind het namelijk opvallend hoezeer veel creatieve mensen een verhaal ophangen over hun 'idealisme' dat dan doorspekt is met heel veel 'ik, ik, ik' en angst voor een buitenwereld, die alleen maar bedreigend en niet mogelijk inspirerend zou zijn.
- Dat laatste heeft ook te maken met puur artistieke opleidingen waarbij de anticommerciële code er duchtig wordt ingeramd. Zakelijk-commercieel werken of werken voor een industrieel bedrijf wordt soms voorgespiegeld als het ergste dat een creatief mens kan overkomen. Gelukkig is er bij veel creatieve opleidingen ook belangstelling voor het binnenhalen van subsidies op het terrein van onderwijs in ondernemerschap.
- Netwerking en regionale clustering, onder meer richting potentiële commerciële opdrachtgevers. *Neue Kombinationen* tussen creatievelingen en traditionele bedrijven. Vooral in steden die zich profileren als creatief, wordt geprobeerd dit tot stand te brengen. Daarnet noemde ik al de *Creative Challenge Call* In Nederland die dit ook beoogde. In België was het succes van een nieuwe generatie modeontwerpers twintig jaar geleden mede te danken aan het feit dat ze in het kader van het toenmalige Textielplan gekoppeld werden aan traditionele kleding- en textielbedrijven.

CREATIEF INNOVATIEBELEID?

- Exportbevordering; internationale marketing. Zie het initiatief DutchDFA (Dutch Design Fashion Architecture) dat in december 2008 werd gelanceerd – een initiatief van de ministeries van EZ, OCW en Buitenlandse Zaken, samen met sectorinstellingen als Prensela en het Nederlands Architectuurinstituut, beroeps- en brancheverenigingen als BNO, BNA, BNI, Modint en de Nederlandse ‘creatieve steden’ Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Utrecht.
- Ten slotte speelt overal het issue van de ‘intellectuele eigendom’. Daarbij laevert men tussen een betere bescherming (inclusief via branding) en bestrijding van kopiëren enerzijds en meer open omgaan met die eigendom en met elkaar samenwerken via *creative commons* anderzijds. De verdediging van intellectueel eigendom is immers soms zo krampachtig defensief dat hiermee alle innovatie in de kiem wordt gesmoord (Lessig 2001 & 2004).

Backing winners vertrekt altijd vanuit een goed begrip van de eigen dynamiek van een sector of cluster. Ik hoop dat met deze epiloog over creatieve sectoren nog iets beter verhelderd te hebben. Zoals ik al zei: veel mensen in deze sectoren zijn erg ondernemend, maar zien zichzelf niet als ondernemer. Omgekeerd blijken veel van de succesvolle ondernemers in deze sectoren zich niet al te druk te maken over cultuur! Ze weten dat ze in creatieve sectoren werken met soms gekke creatievelingen, maar doen daar verder niet moeilijk over. Sterker nog: ze beseffen heel goed dat het in de moderne creatieve economie niet enkel gaat om creativiteit aan de aanbodkant, maar ook om een diep begrip van maatschappelijk-culturele trends en *lifestyles* aan de vraagkant.

Wetenschappelijk gezien is het lastig dat een goed begrip van de moderne creatieve economie meer dan ooit om een in sterke mate multidisciplinaire aanpak vraagt. Het gaat om culturele symboliek, om levenswijzen van moderne consumenten in een veelheid van ‘neo-tribes’, om onverwachte wijzigingen in verdienmodellen, om herkenbaarheid (*branding*) en identiteiten, en zodoende om wederzijdse (h) erkenning tussen bepaalde merken en bepaalde klantengroepen, om onverwachte combinaties van oude ambachten en nieuwe technologieën en van hypermoderne met postmoderne marketingbenaderingen, om internationale trends en handelsstromen die niet zelden gecombineerd worden met lokale tradities en identiteiten. Dit alles biedt nog vele onvermoede en onverkende kansen, zowel voor ondernemers als voor onderzoekers. De wereld van de innovatie wordt steeds boeiender.

DANY JACOBS

Alleen merk ik dat de mensen die met innovatie bezig zijn de creativiteit ervan meestal in de verkeerde hoek zoeken, namelijk in die van de technologie en het aanbod. Het is evenwel vooral de rest van de wereld, de 'vraagkant' in economische termen, die almaar creatiever wordt. Ik denk daarbij zeker niet alleen aan de op zich al veelkleurige wereld van het sociale internet. Ook daarbuiten proberen 'consumenten' op steeds creatievere wijze hun leven en leefwereld vorm te geven. Er zijn zeker heel wat bedrijven die daar al goed op inspelen. Maar evengoed zie ik veel ondernemingen, beleidsmakers en wetenschappers die moeite hebben om dit alles te volgen of zelfs maar de relevantie ervan te zien.

Mijn programma blijft de komende twintig jaar dit alles verder te onderzoeken, in kaart te brengen en bij collega's, beleidsmakers en ondernemers onder de aandacht te brengen. Ik vind het ongemeen boeiend en een privilege om dit alles van zo nabij te mogen meemaken en hoop daarvoor nog wat meer medestanders te verzamelen. Dit verhaal kunt u zien als een zoveelste poging daartoe.

Dank

Vooraleer ik u, mede namens de Stichting Industriebeleid en Communicatie die achter mijn leerstoel staat, mag uitnodigen voor de hapjes en de drankjes, is het gebruikelijk nog even enkele mensen en instanties te bedanken. Ik doe dit kort, omdat dit mijn tweede academische oratie is. Familie, vrienden en vele collega's uit vorige en actuele werkplekken blijf ik danken voor alle stimulerende discussies en meningsverschillen. Daar gaan we natuurlijk vrolijk mee door. Daarnaast dank ik het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam en de Stichting Industriebeleid en Communicatie om mij in die mate te vertrouwen dat ze het aandurfden mij op deze plek te benoemen. Deze laatste organisatie, meestal kortweg SIC genoemd, is vooral zo bijzonder, omdat ze bij mijn weten het belangrijkste particuliere initiatief is waarbij mensen uit verschillende lagen en sectoren van het Nederlandse bedrijfsleven continu in discussie treden met de weinige overgebleven economisten die geïnteresseerd zijn in de reële ontwikkeling van de Nederlandse industriële structuur. Ik vind het dan ook een bijzondere eer om mede door deze club te zijn uitgekozen als bijzonder hoogleraar Industriële Ontwikkeling en Innovatiebeleid.

Ik heb gezegd.

Noten

1. TA wordt in het Nederlands meestal vertaald als ‘technologische-aspectenonderzoek’, maar correcter zou zijn: onderzoek naar de maatschappelijke aspecten van nieuwe technologische ontwikkelingen.
2. In 2003 bleek dat elke 100 euro van de veelgeroemde generieke en ‘laagdrempelige’ WBSO-subsidies (Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk) tot niet meer dan 1 euro additionele privé-investering in innovatie leidde (Jacobs 2004b).
3. In dit rapport was de grove indeling – in periodes in het innovatiebeleid – uit een vroegere (Vlaamse!) publicatie van mij overgenomen: ‘Van *backing losers* over *picking winners* naar *backing winners*’ (AWT 2003: 25). Deze indeling presenter ik in deze oratie iets genuanceerder.
4. Bij deze en volgende opsommingen van sleutelgebieden en zwaartepunten citeer de formuleringen zoals die door de betrokken instanties gebruikt zijn. De afwisseling van Nederlands met Engels komt dus niet van mij.
5. ICES-KIS = Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking – Kennisinfrastructuur. Deze commissie adviseert over de investering van de aardgasbaten (de FES = Fonds Economische Structuurversterking) in de kennisinfrastructuur op basis van projecten die meestal worden ingediend via de ministereis en af en toe via open inschrijving.
6. ‘Creatieve industrie’ is natuurlijk een slechte vertaling van het Engelse ‘creative industry’, wat gewoon ‘creatieve sector’ wil zeggen.
7. Als men bij de creatieve sectoren (zoals gedefinieerd door Rutten et al. 2004: de verzameling van de kunsten, media en entertainment en creatieve professionele dienstverlening: reclame, modeontwerp en woninginrichting, architectuur, technisch ontwerp en planologie) enkel kijkt naar de beroepsbeoefenaren die als eerste iets nieuws maken of ontwerpen, dan tellen Poort c.s. voor 2004 152.410 creatieve ondernemers (een stijging van 34% ten opzichte van 1996), precies 2% van de werkgelegenheid. Worden in die sectoren ook productie en handel meegeteld, dan telden deze sectoren in 2004 238.313 banen (25% meer dan in 1996), 3,2% van alle banen in Nederland. Ter vergelijking: in de gehele Nederlandse economie nam het aantal banen in die periode met 17% toe (Poort et al. 2006). Recentere cijfers zijn mij niet bekend, maar ervan uitgaand dat de sector sindsdien verder gegroeid is, lijkt me 3,5% een aardige schatting.
8. Internationaal gezien vertegenwoordigt de werkgelegenheid in het culturele toerisme ongeveer 15% van het totale toerisme (KEA 2006: 76).
9. Tenzij anders is aangegeven, heeft KEA de gegevens verzameld voor de 27 landen die sinds 2007 deel uitmaken van de EU, plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein. Met EU 25 worden de EU-landen bedoeld die in 2006 de EU vormden – de huidige EU zonder Bulgarije en Roemenië.

DANY JACOBS

Literatuur

- AWT (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid) (2003), *'Backing Winners'. Van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid*, Den Haag
- AWT (2007), *Weloverwogen impulsen. Strategisch investeren in zwaartepunten*, Den Haag
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2002), *Standaard beroepenclassificatie 1992, Verbeterde editie 2001*, Voorburg: CBS, uitgave op cd-rom
- Cohen, W.M. & D.A. Levinthal (1990), 'Absorptive Capacity: A new perspective on learning and innovation', *Administrative Science Quarterly*, 35, 128-152
- Commissie Wagner (Adviescommissie inzake het Industriebeleid) (1981), *Een nieuw industrieel elan*
- DCMS (Department for culture, media and sport) (2008), *Creative Britain. New Talents for the New Economy*, Londen
- Eijnden, Joanne van den, Chris Sigaloff, Joeri van den Steenhoven, Lobke van der Meulen, Henk Haaksma & Peter Kors (2008), *Tussenland en rizomen, de opbrengsten van de Creative Challenge Call*, Amsterdam/Den Haag: Nederland Kennisland & EVD
- Ergas, Henry (1986), *Does Technology Policy Matter?*, Brussel: Centre for European Policy Studies
- EZ (Ministerie van Economische Zaken) (2004), *Pieken in de Delta. Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*, Den Haag
- EZ (2007), *Werkprogramma Nederland Ondernemend Innovatieland*, Den Haag
- EZ & OCW (Ministeries van Economische Zaken/Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) (2005), *Ons Creatieve Vermogen. Brief Cultuur en economie*, Den Haag
- EZ & OCW (2008), *Naar een agenda voor duurzame productiviteitsgroei*, Den Haag
- Florida, Richard (2002/2004), *The Rise of the Creative Class*, New York: Basic Books
- Florida, Richard (2005), *The Flight of the Creative Class*, New York: HarperBusiness
- Harmsen, Ger & Bob Reinalda (1975), *voor de bevrijding van de arbeid. beknopte geschiedenis van de nederlandse vakbeweging*, Nijmegen: SUN
- Harris, Michael & Richard Halkett (2007), *Hidden Innovation. How innovation happens in six 'low innovation sectors*, Londen: NESTA
- Hen, Paul de (1980), *Actieve en re-actieve industriepolitiek in Nederland*, Amsterdam: Arbeiderspers
- Innovatieplatform (2004), *Voorstellen Sleutelgebiedenaanpak*, Den Haag
- Innovatieplatform (2005a), *ICT als innovatie-as. Kansen pakken met ICT*, Den Haag
- Innovatieplatform (2005b), *Creativiteit. De gewichtloze motor van de economie*, Den Haag.
- Innovatieplatform (Werkgroep Kennisinvesteringsagenda) (2006), *Kennisinvesteringsagenda 2006-2016*, Den Haag
- Jacobs, Dany (1999), *Het kennisoffensief. Slim concurreren in de kenniseconomie*, tweede uitgebreide editie, Alphen a/d Rijn: Samsom

- Jacobs, Dany (2003), 'De treurnis van Nederland Kennisland', *Economisch-Statistische Berichten*, 28-11-03: 572-573
- Jacobs, Dany (2004a), 'Een frisse bries in het industriebeleid', *Economisch-Statistische Berichten*, 12-11-04: 548-549
- Jacobs, Dany (2004b) 'De WBSO: redelijk succes of pover resultaat?' in *Jaarboek 2003/2004 Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, 2004, Utrecht, Lemma/ESB, p. 65-66
- Jacobs, Dany (2006), 'Creativiteit en de economie', *Holland Management Review*, nr. 107, mei-juni 2006, 17-27
- Jacobs, Dany, Mies Bernelot Moens & Sue Westerman (2008), 'Creativiteit in gradaties', in: *Economisch-Statistische Berichten*, 07-03-08, p. 151-153
- Jacobs, Dany, Patries Boekholt, Walter Zegveld (1990), *De economische kracht van Nederland*, Den Haag: SMO
- Jacobs, Dany, Henny Jordaan, Pieta Stam (2007), *Bruggen slaan tussen modecreatie en –commercie. 22 voorstellen ter versterking van de interactie in het Nederlandse modecluster*, Amsterdam: Prensela.org
- Jacobs, Dany, Joost Kuijper & Bert Roes (1992), *De economische kracht van de bouw. Noodzaak van een culturele trendbreuk*, Den Haag: SMO
- Jacobs, Dany & Maureen Lankhuizen (2006), 'De Nederlandse exportsterkte geclusterd', *ESB* 91 (4487), 247-249
- Jacobs, Dany & Joop Roebroek (1983), *Nieuwe sociale bewegingen in Vlaanderen en Nederland*, Antwerpen: Toestanden-Boeken.
- Jacobs, Dany & Hendrik Snijders (2008), *Innovatieroutine. Hoe managers herhaalde innovatie kunnen stimuleren*, Assen: Van Gorcum
- Jenje-Heijdel, Wendy, Daniëlle ter Haar (2007), *Kunstenaars in Nederland*, Den Haag: CBS.
- KEA European Affairs (2007), *The Economy of Culture in Europe*, Brussel
- Leadbeater, Charles (2004), *Britain's Creativity Challenge*, Londen: Creative and Cultural Skills
- Lessig, Lawrence (2001), *The Future of Ideas. The Fate of the Commons in a Connected World*, New York: Vintage
- Lessig, Lawrence (2004), *Free Culture. The Nature and Future of Creativity*, New York: Penguin
- Marlet, Gerard & Clemens van Woerkens (2004), 'Het economisch belang van de creatieve klasse', *Economisch Statistische Berichten*, 89 (11-06-04), 280-283
- Nauta, Frans (2008), *Het Innovatieplatform. Innoveren in het centrum van de macht*, Den Haag: Sdu/Academic Service
- NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts) (2006), *The Innovation Gap. Why policy needs to reflect the reality of innovation in the UK*, Londen
- Poort, Joost, Gerard Malet & Clemens van Woerkens (2006), 'Omvang en belang van de creatieve productie in Nederland' in Bart Hofstede & Stephan Raes (red.) (2006), *Creatief vermogen*, Den Haag: Elsevier Overheid, 39-60

- Porter, Michael (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.
- Roobeek, Annemieke (1988), *Een race zonder finish. De rol van de overheid bij de technologiewedloop*, Amsterdam: VU Uitgeverij
- Rutten, Paul, Walter Manshanden, Jos Muskens & Olaf Koops (2004), *De creatieve industrie in Amsterdam*, Delft: TNO-STB
- Rutten, Paul, Walter Manshanden, Mhiera den Blanken, Olaf Koops (2005), *Vormgeving in de Creatieve Economie*, Delft: TNO-ICT
- Saam, Hedwig (2008), 'Early Ambitions, Academy for Industrial Design Eindhoven 1947-1998' in Louise Schouwenberg, Gert Staal (eds.) (2008), *House of Concepts. Design Academy Eindhoven*, Amsterdam: Frame, p. 18-41
- Smits, Ruud & Jos Leijten (1991), *Technology Assessment: waakhond of speurhond?*, Zeist: Kerkebosch
- Smidt, M. de & E. Wever (1987), *De Nederlandse Industrie. Positie, spreiding en structuur*, Assen: Van Gorcum
- Snijders Hendrik, Hein Vrolijk & Dany Jacobs (2007), *De economische kracht van agrofood in Nederland*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Stam, Erik & Bart Nootboom (2008), Evolutie in innovatiebeleid, *ESB* 93 (4540), 468-470.
- Steenhoven, Joeri van den, Kim van den Berg & Marieke Rietbergen (2005), *Creatieve starters. Kansen en knelpunten voor starters in de creatieve industrie*, Amsterdam: Nederland Kennisland
- Tilburg, Rens van & Florian Bekkers (2004), 'Voorstellen Sleutelgebieden-aanpak', paper Innovatieplatform
- Wenting, Rik (2008), *The Evolution of a Creative Industry*, proefschrift Universiteit Utrecht.
- Wijers, G. (Hans) (1982), *Industriepolitiek. Een onderzoek naar de vormgeving van het overheidsbeleid gericht op industriële sectoren*, Leiden: Stenfert Kroese
- Wijnberg, Nachoem (2007), *Traditel!*, Amsterdam: Vossiuspers UvA
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2008), *Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Zanden, Jan Luiten van (1997), *Een klein land in de 20^e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht: Het Spectrum
- Zanden, J.L. van & R.T. Griffiths (1989), *Economische geschiedenis van Nederland in de 20^e eeuw*, Utrecht: Het Spectrum