
Vergaderjaar 1999–2000

26 628

Industrie- en dienstenbeleid

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 december 1999

Hierbij doe ik u, daartoe gemachtigd door de Ministerraad, de Kabinetsreactie toekomen op AWT-advies nr. 38 «Hoofdlijnen Innovatiebeleid». Dit advies diende ter onderbouwing van de Industriebrief, die op 8 december op de agenda van de Kamer staat. Het advies zelf is u reeds per brief van 17 juni 1999 toegezonden.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

1 Inleiding

In juni 1999 heeft de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) een advies uitgebracht over de hoofdlijnen van het innovatiebeleid. Het advies gaat in op vragen omtrent het innovatiebeleid in het kader van een systeembenadering in plaats van een traditionele benadering op basis van marktimperfecties. Het advies is u reeds per brief op 17 juni 1999 toegezonden.

2 Adviesaanvraag

Aan de AWT is ten eerste gevraagd om beleidsaanbevelingen te doen omtrent het innovatiebeleid in het kader van een systeembenadering. Hierbij staat de optimale coherentie tussen de elementen van het nationaal innovatiesysteem centraal. Dit in tegenstelling tot het traditionele technologiebeleid, dat zich meer richtte op het opheffen van partiële marktimperfecties. Nationale innovatiesystemen worden door de OECD gedefinieerd als het geheel van onderscheiden instituties die individueel en gezamenlijk bijdragen aan de ontwikkeling en verspreiding van nieuwe technologieën en die voorzien in de structuur waarbinnen overheden hun innovatiebeleid vormen en uitvoeren. Het gaat hierbij ook om de interactie tussen deze instituties en met name om de effectiviteit van het hele systeem (OECD: Managing National Innovation Systems, Paris, 1999; pag. 24).

Ten tweede is gevraagd of de verbreding van de systeembenadering tot fundamentele veranderingen in het innovatiebeleid zou moeten leiden en hoe deze veranderingen zouden moeten worden geconcretiseerd. Tevens moest bezien worden of dit consequenties heeft voor de legitimatie van het overheidsinterventies in het kader van het wetenschaps- en technologiebeleid. Tenslotte is de Raad ten derde verzocht aan te geven of er in internationaal perspectief witte vlekken aan te wijzen zijn binnen het innovatiebeleid.

3 Advies van de AWT

In zijn advies geeft de AWT met betrekking tot de eerste vraag aan dat het innovatiebeleid geconcentreerd dient te worden op een drietal hoofdthema's, waarbinnen men een paar belangrijke items onderscheidt waarop aanbevelingen worden gedaan:

1. *het stimuleren van een innovatiecultuur en een innovatief klimaat;*
 - meer aandacht vóór het onderwijs – in het bijzonder het beroepsonderwijs – desnoods bij een gegeven overheidsbudget ten laste van subsidies voor toepassingsgericht onderzoek;
 - binnen het onderwijs meer aandacht voor het stimuleren van talent, creativiteit en ondernemerschap;
 - onderwijsinstellingen moeten een expliciet en actief startersbeleid voeren. Gepleit wordt voor een nationaal matchingfonds;
 - invoering innovatie-effectrapportage voor nieuwe en bestaande wet- en regelgeving;
 - toegesneden richtlijnen in het kader van het mededingingsbeleid voor samenwerking op R&D-gebied;
 - innovatief aankoopbeleid;
2. *publieke kennisinstituten: heldere missies en aanspreken op eigen verantwoordelijkheid;*

In plaats van een groot aantal instrumenten ter stimulering c.q. correctie van de activiteiten van de publieke kennisinstituten boven op

een basisfinanciering pleit de Raad voor een meer structurele benadering. Hierin worden de publieke kennisinstituten zelf verantwoordelijk gesteld voor hun efficiency en effectiviteit, en op grond daarvan worden beoordeeld en bekostigd. De Raad pleit voor een stamien van strategische plannen binnen heldere missies en randvoorwaarden en beoordelingen, inclusief financiële consequenties, op resultaten

3. *subsidies concentreren op het funderend onderzoek van waaruit nieuwe bedrijvigheid kan ontstaan;*

- De Raad pleit ervoor de subsidies aan of ten behoeve van bedrijven meer te richten op het funderend onderzoek op die gebieden, waaruit nieuwe bedrijvigheid kan ontstaan;
- De Raad ziet voor EZ met name een rol weggelegd om de strategische samenwerking in het funderend onderzoek tussen bedrijven en universiteiten te versterken en zijn stimuleringsmaatregelen daar meer op te richten;
- voor OCenW, binnen de overheid de eerste verantwoordelijke voor het bekostigen van het fundamentele onderzoek, betekent dit binnen dat stamien voldoende ruimte te houden voor het echte risicovolle onderzoek, zoals de AWT reeds heeft bepleit in zijn advies Hoofdlijnen Wetenschapsbeleid.

In antwoord op de vraag omtrent de legitimatie van overheidsinterventies in het kader van het wetenschaps- en technologiebeleid stelt de Raad dat de overheid zich in haar stimuleringsbeleid meer moet richten op zaken waar de overheid een meerwaarde heeft die de private sector niet kan realiseren. Dit kan leiden tot een opschoning van het instrumentarium ter stimulering van toegepast onderzoek anders dan op terreinen waarvoor de overheid zelf verantwoordelijk is. Daarnaast constateert de Raad dat – om overigens verschillende redenen – instrumenten ten behoeve van het MKB en de WBSO – gehandhaafd moeten worden.

De Raad herhaalt hierbij het belang voor kennisinstituten van heldere missies en randvoorwaarden en beoordelen en financieren op resultaat. Met betrekking tot de derde vraag omtrent eventuele lacunes in het Nederlandse innovatiebeleid wijst de Raad op het onderkennen van het belang van structuurbepalende basistechnologieën als digitale technologie en biotechnologie. De Raad vraagt zich af of de kennisinfrastructuur goed is toegerust om voortdurend op nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden in te spelen.

4. Reactie op het AWT-advies:

Versterking innovatief klimaat:

De aanbevelingen van het AWT-advies voor een innovatief klimaat stemmen grotendeels overeen met het voorgenomen beleid uit de Industriebrief:

- *Versterking van de concurrentie onder waarborging R&D-samenwerking*

De Industriebrief besteedt ruimschoots aandacht aan de nadelen van onvolkomen concurrentie. Versterking van de concurrentie wordt als een belangrijke stimulans van het innoverend vermogen van het bedrijfsleven gezien. Mede daarom wordt een actief mededingingsbeleid gevoerd. Dit hoeft echter niet ten koste gaan van samenwerking op R&D-gebied. Mededingingsbeleid en innovatiebeleid kunnen heel goed samengaan. Om deze reden wijst de Industriebrief dan ook ruimschoots op het belang van het versterken van het clusterbeleid, het bevorderen van de samenwerking tussen grote en kleine bedrijven;

- *Up-to-date scholing en onderwijs met veel aandacht voor ondernemerschap;*
In de Industriebrief wordt aangekondigd dat initiatieven hieromtrent worden aangekondigd in de nota «Ondernemerschap in een moderne markteconomie».
- *Ondersteuning van (techno-)starters:*
Momenteel is het aanbod van initiatieven voor technostarters nogal versnipperd. In de Industriebrief wordt aangekondigd dat deze gebundeld zullen worden zodat er een meer geïntegreerd aanbod voor technostarters ontstaat. De suggestie van de AWT voor een matchingfonds voor starters sluit goed aan bij de inzet van het Kabinet dat de eerste verantwoordelijkheid hier bij de kennisinstellingen zelf moet liggen.
- *Wegnemen van regelgeving die belemmerend werkt voor innovaties;*
Ook hieraan wordt aandacht besteedt in de Industriebrief, zij het in een wat breder kader betreffende belemmerende regelgeving voor het bedrijfsleven. Bij de implementatie van de BET zal hieraan nadrukkelijk aandacht worden besteed.
- *De overheid als innovatieve aanbesteder.*
In samenwerking met andere departementen is inmiddels een aanvang gemaakt met het «Innovatief aanbestedingsbeleid». De Kamer wordt hierover binnenkort ingelicht.

Structurele benadering naar de kennisinstellingen:

De AWT pleit voor een structurele benadering naar de kennisinstellingen toe. De AWT stelt dan ook het principe voor van heldere strategische plannen binnen een heldere missie en vervolgens afrekenen op resultaten. Op deze wijze worden de kennisinstellingen zelf verantwoordelijk gesteld voor hun efficiency en effectiviteit. Het Kabinet onderschrijft deze mening. In lijn met dit voorstel voor een structurele benadering wordt voor de GTI's de slag nu gemaakt.

Subsidies concentreren op funderend onderzoek:

De adviesaanvraag had tot doel het innovatiebeleid nog eens onder de loep te nemen vanuit een systeembenadering. De kern van de adviesaanvraag aan de AWT was: hoe kan een optimale afstemming van de diverse stimuleringsinstrumenten voor kennisontwikkeling en kennisdiffusie worden bereikt. Vanuit een non-lineair innovatiemodel waarin toegepast onderzoek, strategisch onderzoek en fundamenteel onderzoek maar ook vraagstukken en uitdagingen uit de praktijk een wederzijdse positieve beïnvloeding kennen is behoefte aan een samenhangende benadering.

De AWT geeft daarbij aan dat het bij uitstek een overheidstaak is om óók in het kader van het innovatiebeleid funderend (lange termijn) onderzoek te stimuleren.

In het Wetenschapsbudget 2000 heeft het Kabinet de analyse van de Raad onderschreven dat juist het funderend onderzoek in de knel komt, wanneer kennisinstellingen de bedrijven gaan volgen in hun verschuiving naar toepassingsgericht onderzoek. Daarom is de Vernieuwingsimpuls ingevoerd, om juist het risicovolle onderzoek weer onder de aandacht te brengen. Dat dit ook voor het bedrijfsleven een meerwaarde heeft is daarbij aangegeven. Ook de lijn van de Raad: aanspreken op verantwoordelijkheden in plaats van vooraf of achteraf corrigeren, wordt ook in de nota «Wie oogsten wil moet zaaien», Wetenschapsbudget 2000 van de minister van OCW onderschreven. Daarbij wordt tevens in deze nota aangegeven dat het Kabinet het bedrijfsleven uitnodigt aan deze versterking van het fundamentele onderzoek deel te nemen.

De Raad drukt zorgen uit over het aanpassingsvermogen van de publieke kennisinfrastructuur en wijst daarbij vooruit naar het advies over de technische en natuurwetenschappen. In het HOOP 2000 heeft het Kabinet aangegeven de aanbevelingen uit dat advies over te nemen, maar daarbij duidelijk de eerste verantwoordelijkheid bij de instellingen zelf te willen leggen.

De Raad ziet voor EZ wel een taak weggelegd in het stimuleren en versterken van de interactie tussen universiteiten en bedrijfsleven, maar acht die dus beperkt tot het «funderende» onderzoek. Hij noemt hierbij een aantal technologie-stimuleringsinstrumenten van EZ, die beogen deze interactie te versterken, maar te veel overheidssturing en daarmee verstoring van de kennismarkt met zich zouden brengen.

Het Kabinet deelt deze visie niet. Met bedoelde instrumenten, zoals het IOP, wordt beoogd juist de interactie op de kennismarkt te bevorderen op door bedrijfsleven en kennisinstellingen zelf aangewezen gebieden. Het instrumentarium is er nu juist op gericht kennismarkten tot stand te brengen, waar deze nog altijd onvoldoende vanzelf tot stand komen. De AWT is mede uit dien hoofde verzocht zijn licht te laten schijnen op de samenhang van het technologie-instrumentarium.

Hoewel het Kabinet het belang van funderend onderzoek dus onderschrijft (dat moge ook blijken uit de extra middelen die daarvoor worden besteed in het kader van de Topinstituten en de ICES-kennisimpuls) is zij in tegenstelling tot de AWT van mening dat binnen het innovatiebeleid tevens de nodige aandacht gegeven moet worden aan een aantal andere thema's. In de industriebrief worden in dat kader genoemd:

- stimulering bedrijfs-R&D (o.a. in samenwerking met de publieke kennisinfrastructuur);
- verbetering van het klimaat voor technostarters (o.a. universitaire spin-offs);
- clusterbeleid
- kennisdiffusie.

Belang van wisselwerking tussen het funderend onderzoek en het bedrijfsleven:

Daarnaast constateert de AWT dat fundamenteel onderzoek zowel in het bedrijfsleven als bij de kennisinstituten steeds meer in het gedrang komt ten gevolge van een grotere marktgerichtheid.

De Industriebrief daarentegen wijst juist op het belang van een mobilisatie van het publieke kennispotentieel. Dat neemt overigens niet weg dat het Kabinet de rol van fundamenteel onderzoek volledig onderschrijft. Het stimuleren van fundamenteel onderzoek en het tegelijkertijd bevorderen van de strategische samenwerking tussen onderzoek en bedrijfsleven zijn in de ogen van het Kabinet doelstellingen die elkaar moeten versterken.

Rol van het onderwijs bij stimuleren creativiteit:

De AWT wijst op de cruciale rol van het onderwijs bij het stimuleren van een innovatiecultuur als leverancier van goed opgeleide mensen. In het kader van de inmiddels breed onderkende noodzaak tot employability en leven lang leren komt dit pleidooi niet uit de lucht vallen. Het versterken van een ondernemende en innovatiegerichte mentaliteit is een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, onderwijssector, individuen marktpartijen en sociale partners. Dit advies beperkt zich tot dat gedeelte van het onderwijs waar de overheid de volle financiële verantwoordelijkheid voor draagt. In de nota ondernemerschap is erop gewezen dat de extra financieringsbehoefte echter niet per definitie uit de koker van de overheid hoeft te komen. Bij het creëren van meer op innovatie en ondernemerschap gerichte leervormen kunnen ook andere partijen hun bijdrage

leveren. Te denken valt bijvoorbeeld aan de vormgeving van projectonderwijs of duale trajecten waarin interactief leren centraal staat, d.w.z. leren door wisselwerking tussen theorie en praktijk. Het leren beperkt zich dan niet meer tot het absolute domein van de docent maar tot een veel breder leerterrein waarin de docent optreedt als begeleider. Bedrijven en andere maatschappelijke organisaties kunnen dit interactief leren versneld helpen vormgeven en financieel ondersteunen. De rol van de overheid richt zich hierbij vooral op voorwaardenscheppend beleid.

Opschoning versus stroomlijning van het instrumentarium:

De AWT pleit voor een «opschoning» van het instrumentarium waar het maatregelen betreft ter stimulering van toegepast onderzoek, kennisadvisering en -diffusie. De private markt zou hiertoe zelf in staat zijn. In de Industriebrief wordt het belang onderkend van een «stroomlijning» van het instrumentarium, waarbij wordt aangetekend dat alleen opschoning niet voldoende is. De Industriebrief geeft aan dat vergroting van de toegankelijkheid nodig is en modernisering/aanpassing aan veranderde omstandigheden. Daarbij zal aandacht worden besteed aan het toegenomen belang van kennisdiffusie en funderend onderzoek, aan de niet-technische aspecten van innoveren, aan de grote betekenis van publiek-private kennisnetwerken en aan systematische monitoring van het overheidsinstrumentarium.

Het Kabinet merkt hierover verder het volgende op. De gelden die via NOVEM en Senter worden verdeeld zijn bedoeld om bedrijven te stimuleren activiteiten te ontplooiën op gebieden waarop de overheid doelen heeft gesteld. Deze activiteiten zouden zonder deze prikkels niet in voldoende mate plaats hebben. De subsidieregelingen worden regelmatig door deskundige externe partijen beoordeeld op effectiviteit, rechtmatigheid en doelmatigheid, waarbij ook de toegevoegde waarde van de regeling aan de orde komt.

Bevindingen van b.v. de OECD zijn onder meer dat kleinere landen als Nederland het vooral van kennisdiffusie moeten hebben omdat men niet in staat is op alle technologiefronten mee te strijden. Vermindering van subsidies op toegepast onderzoek zou vooral ten koste gaan van het MKB. Uit veel evaluaties van NOVEM- en Senter-regelingen blijkt juist dat het MKB hiervan sterk profiteert. De AWT onderkent het belang van kennisdiffusie overigens wel degelijk, want even verder wijst de AWT op de afhankelijkheid van het MKB van elders gegenereerde kennis en pleit hij, althans vooralsnog, voor handhaving van stimuleringsmaatregelen voor het MKB. Ook erkent de raad dat handhaving van de subsidies voor toepassingsgericht onderzoek kan worden ingegeven doordat het gebieden betreft waar de overheid zelf de primaire verantwoordelijkheid draagt (de «zogenoemde onderwerpen van staatszorg») ofwel doordat de internationale beleidsconcurrentie c.q. het streven naar een «level playing field» hierom vraagt.

5. Conclusie Kabinet

Het Kabinet is van mening dat de aanbevelingen van de AWT op het gebied van het stimuleren van een innovatief klimaat in grote lijnen corresponderen met het aangekondigde beleid uit de Industriebrief van de minister van EZ en de nota Wetenschapsbudget 2000 van de minister van OCW. Daarnaast zijn er ook verschillen. Vooral waar het de nadruk betreft die de Raad legt op de rol van het funderend onderzoek in het innovatiebeleid. Het Kabinet onderschrijft het belang van fundamenteel onderzoek bij universiteiten en kennisinstellingen, juist ook waar het gaat om het bevorderen van de bedrijvigheid in ons land.

Daarnaast is het Kabinet echter van mening dat binnen het innovatiebeleid tevens de nodige aandacht gegeven moet worden aan een aantal

andere thema's (zoals stimulering bedrijfs-R&D, technostarters, cluster-
vorming en kennisdiffusie). Deze elementen krijgen naar de mening van
het Kabinet in dit advies te weinig aandacht.

Het Kabinet stelt vast dat de AWT met het advies een zinvolle bijdrage
heeft geleverd aan de beleidsvorming inzake wetenschap en technologie.