

In de ban van innovatie

Gangbare opvattingen over vernieuwing schieten tekort

Als reactie op het gedeeltelijk falen van het Innovatieplatform stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in twee recente publicaties dat het beleid zich moet richten op het stimuleren van innovatiedynamiek. Daarbij gaat het niet alleen om de productie en technologische toepassing van kennis, maar in bredere zin ook over leerprocessen, netwerken en het aanwenden en exploiteren van kennis.

door Johan Heilbron



weerstaanbaar en onweersproken prijkt 'innovatie' al enige jaren boven aan de beleidsagenda's van westerse landen. Om de internationale concurrentie het hoofd te kunnen bieden en economische groei te waarborgen in landen met een vergrijzende bevolking wordt aan innovatie alom de hoogste prioriteit toegekend. In het Lissabonakkoord van 2000 verklaarden regeringsleiders dat Europa binnen tien jaar zou moeten uitgroeien tot de meest dynamische kenniseconomie ter wereld. Daartoe werd in 2003 het Nederlandse Innovatieplatform opgericht. Het had even geduurd, maar voor het overige deden de ambities niet onder voor die van de Lissabontop. Het Innovatieplatform ging zich wijden aan het versterken van de 'innovatiekracht' van Nederland, dat in 2010 'koploper' moest zijn in de Europese kenniseconomie.

Hoe het Platform in de beginjaren heeft gefunctioneerd, valt te lezen in het relaas van zijn eerste secretaris, Frans Nauta. Diens boekje *Het Innovatieplatform. Innoveren in het centrum van de macht* is geen diepgaande analyse, noch van vraagstukken rond innovatie noch van het beleidsproces. Maar interessant is het wel, omdat het een onbevangen verslag is van de ervaringen van een jonge politicoloog die terechtkomt in het bestuurscentrum van Nederland. Overigens had Nauta al in 1999 getracht de kenniseconomie op de politieke agenda te krijgen door de oprichting, met twee medestudenten politicologie, van de Stichting Kennisland. Deze maakte zich sterk voor het 'Finse model', dat sinds 1985 een Innovatieraad kent met de premier als voorzitter en voor- aanstaande ondernemingen en publieke instellingen als leden. Toen het stimuleren van de kenniseconomie een prominente plaats kreeg in het regeerakkoord van het tweede kabinet Balkenende, werd Nauta als voorzitter van de Stichting Kennisland gevraagd om secretaris te worden van het Innovatieplatform.

Het Innovatieplatform biedt een vrij zeldzaam kijkje achter de bestuurlijke coulissen. Zo beschrijft Nauta de hin-

HET INNOVATIEPLATFORM.
INNOVEREN IN HET CENTRUM
VAN DE MACHT
door Frans Nauta.
Sdu Uitgevers. Den Haag 2008.
204 pag. € 17,95

INNOVATIE VERNIEUWD. OPENING
IN VIERVOUD
door Wetenschappelijke Raad voor
het Regeringsbeleid.
Amsterdam University Press.
Amsterdam 2008. 138 pag. € 24,50

MICRO-FOUNDATIONS FOR
INNOVATION POLICY
door Bart Nooteboom en
Erik Stam (red.).
Amsterdam University Press.
Amsterdam 2008. 368 pag. € 45,-

dermacht van groepen die gepasseerd waren en de vertragingstactieken van rivaliserende ministeries. Na een halfjaar waren bijvoorbeeld de laptops van zijn projectbureau nog steeds niet betaald. Naast deze kantoorpolitieke besognes werd Nauta overspoeld met initiatieven die alle aanspraak maakten op de verwachte fondsen en subsidies.

Het Innovatieplatform beantwoordde de overvloed aan plannen met de oprichting van werkgroepen. Maar deze volgden zo veel mogelijk hun eigen agenda en onttrokken zich doorgaans aan de gemeenschappelijke discussie. Bovendien hadden de aangedragen ideeën vaak minder van doen met innovatie dan met de belangen van de eigen instelling. Zo had het ministerie van Onderwijs onder leiding van Maria van der Hoeven al snel een plan klaar om samen met de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) een flinke buidel geld te verdelen. Daar werd echter een stokje voor gestoken door een coalitie tussen het ministerie van Economische Zaken (Laurens Jan Brinkhorst) en de verenigde universiteiten.

Een ander voorbeeld van deze weinig innovatieve concurrentie tussen gevestigde partijen is hoe de Limburgse multinational DSM er alsnog in slaagde

'chemie' te laten aanmerken als een van de zes 'economische sleutelgebieden' voor het overheidsbeleid. Aanvankelijk zouden vier van dergelijke gebieden worden gedefinieerd. Dat werden er vijf, later zes, en door handig manoeuvreer van DSM werd uiteindelijk niet 'duurzame energie' maar 'chemie' tot innovatieprioriteit verheven. Een kluchtige scène met in de hoofdrol Commissaris van de Koningin in Brabant Hanja Maij-Weggen illustreert bovendien dat ook buiten Den Haag meeslepende plannen werden gesmeed. Na een vergadering van het Innovatieplatform bij Philips viel onaangekondigd de tien man sterke 'Brabantse Innovatieraad' binnen om aandacht te vragen voor het innovatiepotentieel van de provincie.

Wat Nauta onwillekeurig ook laat zien, is hoe hijzelf de speelbal werd in een krachtenveld dat hij niet kende. Balkenende beperkte zijn eigen rol tot die van technisch voorzitter van het Innovatieplatform, terwijl de secretaris zijn handen vol had aan de dagelijkse besloemingen van het projectbureau. Bij gebrek aan een gerichte strategie ging het al snel over te veel tegelijk en werd het steeds moeilijker enige lijn aan te brengen in de activiteiten. Daar kwam nog bij dat het Innovatieplatform niet onomstreden was. Bedoeld als een breed gedragen initiatief zoals in Finland, was een aantal groeperingen echter niet vertegenwoordigd. Dat gold bijvoorbeeld voor de minister van Financiën (Gerrit Zalm), de VVD en de vakbeweging. Economen, die zichzelf beschouwen als de deskundigen bij uitstek, ontbraken eveneens.

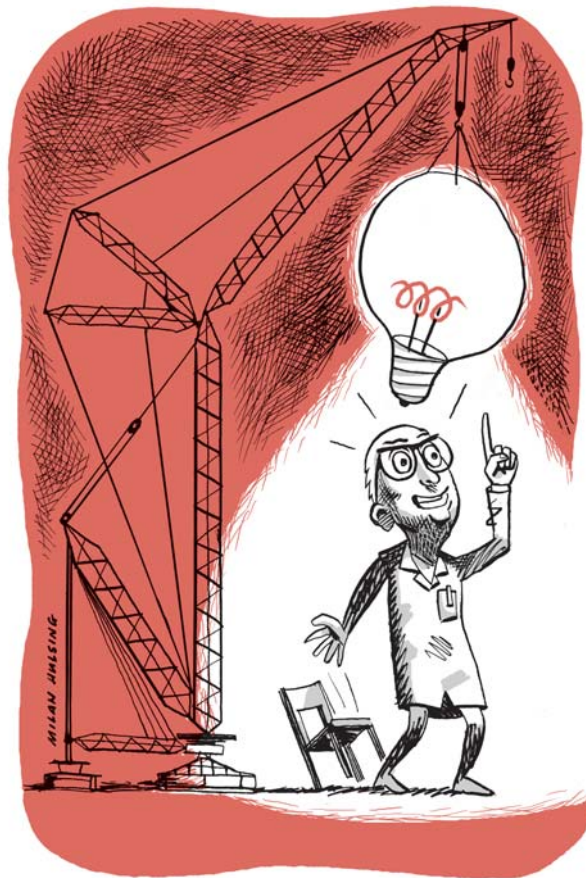
'Nederland doet het betrekkelijk goed waar het gaat om de productie van kennis en relatief slecht waar het gaat om het overdragen en benutten daarvan.'

Ondanks Nauta's ontvenderende ervaringen en de snel afkalvende reputatie van het Innovatieplatform, heeft het aan initiatieven rond innovatie inmiddels niet ontbroken. Belangstellenden kunnen via Google moeiteloos honderden regelingen, projecten en programma's op het spoor komen, naast evenzovele stuurgroepen, taskforces, netwerken en programmacommissies. In deze wirwar aan activiteiten vormen twee publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een verhelderende bijdrage. Zij presenteren, ongetwijfeld als reactie op het gedeeltelijk falen van het Innovatieplatform, een samenhangende analyse van waar het bij innovatie om gaat en verbinden daaraan heldere conclusies voor het beleid.

Het WRR-rapport *Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud* is, zoals verwacht, opgezet vanuit de vraag hoe de overheid de innovatiecapaciteit van Nederland kan verbeteren. Dat leidt tot drie deelvragen: Hoe staat het met innovatie in Nederland? Hoe kan innovatie-

dynamiek worden begrepen? En hoe zou de overheid deze kunnen bevorderen? Het antwoord op de eerste vraag is bekend. Volgens de gangbare indicatoren doet Nederland het betrekkelijk goed waar het gaat om de productie van kennis (afgemeten aan het aantal artikelen en patenten) en relatief slecht waar het gaat om het overdragen en benutten daarvan. Het rapport vat het onderzoek naar deze 'innovatieparadox' samen, maar biedt geen nieuwe diagnose. Interessanter zijn de twee andere vragen. Om deze te beantwoorden zijn achtergrondstudies verricht, bijeengebracht in de door de economen Bart Nooteboom en Erik Stam geredigeerde Engelstalige bundel *Micro-foundations for Innovation Policy*.

Beide WRR-publicaties, zowel het rapport als de achtergrondstudies, laten er geen misverstand over bestaan dat de in beleidskringen nog altijd gangbare opvattingen over innovatie tekortschieten. Ze zijn te weinig doordacht en te zeer ad hoc, of berusten op een te beperkte opvatting van innovatie.



Tekening: Milan Hulsing.

Hiervoor formuleert de WRR een alternatief, dat berust op de gebundelde deelstudies. Het gaat om een rijke en gevarieerde reeks van onderwerpen waarin veel recente inzichten bij elkaar zijn gebracht. De auteurs hebben hieruit zowel een samenhangende argumentatie als een coherent beleidsadvies weten te distilleren.

De WRR-argumentatie berust op een aantal overwegingen. In de eerste plaats is innovatie een proces dat veel méér omvat dan de productie van nieuwe kennis en de technologische toepassing daarvan. Het gaat in bredere zin ook over leerprocessen, over het aanwenden en exploiteren van kennis en over de organisatievormen waarbinnen dit gebeurt. Ondernemingen en overheden definieerden innovatie lange tijd als een kwestie van 'Onderzoek en Ontwikkeling' (R&D) – een aparte beleids-categorie waarmee innovatie gelijkgesteld werd met *productinnovatie*. Maar de recente literatuur richt de aandacht op het *innovatiesysteem*, dat wil zeggen: op het geheel van processen, actoren en instellingen dat bij innovatie een rol speelt. Het begrip wordt op deze wijze verbreed tot 'inventie, exploitatie en diffusie'. Elk van deze deelprocessen komt tot stand door interactie in 'ketens en netwerken' die grenzen van landen, bedrijfstakken en technologieën overschrijden.

Als innovatie voortkomt uit 'nieuwe combinaties', zoals Joseph Schumpeters klassieke formulering luidt, dan worden die combinaties pas mogelijk door het overschrijden van grenzen binnen een gedifferentieerd stelsel. Zulke grensoverschrijdingen voltrekken zich in interactie met mensen buiten de eigen groep en spelen zich vooral af in netwerkachtige structuren, dat wil zeggen: niet zozeer *binnen* afdelingen, ondernemingen of bedrijfstakken, als wel *daartussen*. Deze neoschumpeteriaanse begripsbepaling wijkt duidelijk af van de traditionele concentratie op technisch en natuurwetenschappelijk onderzoek. Zo besteedt het WRR-rapport ruime aandacht aan de exploitatie van kennis, aan commercialisering, marketing en ondernemerschap, en

aan de terugkoppeling daarvan naar kennisproducenten.

Voor zo'n verbreding zijn goede redenen te geven, alleen leidt het ook tot een zekere begripsvervaging. Innovatie wordt iets in de trant van kennisgerelateerde verandering met positieve economische gevolgen. Maar is kennisgerelateerde vernieuwing zonder (positieve) economische gevolgen dan geen innovatie? Als innovatie een specifieke vorm van vernieuwing is, waarin onderscheidt zij zich dan van andere vormen van vernieuwing? Het oude innovatiebegrip schiet tekort, maar de consequenties van het bredere innovatiebegrip zijn nog niet helemaal duidelijk.

'Bij gebrek aan een gerichte strategie ging het Innovatieplatform al snel over te veel tegelijk en werd het steeds moeilijker enige lijn aan te brengen in de activiteiten.'

In samenhang met deze ruimere opvatting wordt, in de tweede plaats, een analytische en beleidsmatige verschuiving bepleit van het macro-economische naar het micro- en meso-niveau. Behalve het scheppen van algemene voorwaarden voor innovatie (fiscale prikkels, investeringen in onderzoek en onderwijs) pleit de WRR voor een beter inzicht in de microdynamiek van innovatie. Innovatie is geen lineair proces van verschillende fasen (eerst onderzoek, dan ontwikkeling en commercialisering) die in een ordentelijk stappenplan kunnen worden weergegeven. Innovatie komt tot stand in cycli waarin exploratie (verkennen wat nieuw is) en exploitatie (het aanwenden en commercialiseren van kennis) elkaar niet alleen opvolgen, maar ook op elkaar inwerken. De combinatie van beide en de hierbij optredende terug-

koppelingseffecten vormen de kern van wat het rapport het 'cyclische innovatiemodel' noemt.

Exploratie en exploitatie zijn op zichzelf al complex en de wijze waarop ze in elkaar grijpen is dat zeker. Bovendien stellen zij uiteenlopende, en niet zelden strijdige eisen aan de vaardigheden en houding van de betrokkenen. Onderzoekers hebben bijvoorbeeld doorgaans weinig op met mensen van de verkoop- en marketingafdelingen. En omgekeerd. Hoe kunnen exploratie en exploitatie dan toch op elkaar betrokken worden? Het meest algemene mechanisme dat het rapport in dit verband aangeeft, gaat over de wijze waarop 'cognitieve afstanden' worden overbrugd. Nieuwe combinaties veronderstellen dat er iets te combineren valt, met andere woorden: dat er diversiteit bestaat. Om grensoverschrijdende verbindingen ook daadwerkelijk te kunnen realiseren, moeten de verschillen groot genoeg zijn om iets nieuws te leren, maar niet zo groot dat de betrokkenen elkaar niet meer verstaan of vertrouwen. Anders gezegd, innovatie komt tot stand in situaties die zich kenmerken door een optimale cognitieve afstand. Dit optimum wordt gepresenteerd als een soort evenwichtspunt tussen cognitieve overeenkomsten en verschillen (de modellering is analoog aan de vraag- en aanbodcurves die elkaar snijden in een punt dat de evenwichtsprijs vertegenwoordigt).

Aan dit cyclisch-cognitieve innovatiemodel worden, in de derde plaats, inzichten toegevoegd over samenwerking en vertrouwen, en de organisatie daarvan in netwerken. Hier wordt voortgebouwd op ideeën over 'open innovatie' en op de literatuur over netwerken, waarvoor economen pas onlangs belangstelling hebben gekregen. Als organisatievorm hebben netwerken een bijzondere betekenis omdat ze het midden houden tussen de doorgaans vluchtige en fluïde relaties van de markt en de vaste hiërarchie die instellingen kenmerkt. Netwerken, in de vorm van allianties, ketens of andere soepele samenwerkings- en uitwisselingsverbanden,

maken het mogelijk flexibiliteit te combineren met een zekere stabiliteit en zo gemeenschappelijke belangen te zoeken bij blijvende verschillen in kennis en kunde. Ook in dit onderdeel van het rapport klinkt de economische rede-neertrant door, die berust op het zoeken naar evenwicht en optimum, maar die tegelijk nogal abstract en model-matig blijft.

‘Als innovatie – net zoals de evolutie van soorten – onvoorspelbaar is, rijst de vraag wat voor beleid overheden en andere organisaties kunnen voeren.’

Deze organisatorische dimensie wordt, ten slotte, gecombineerd met inzichten uit evolutietheorieën. Ondanks verschillen tussen biologische en sociale evolutie, in het bijzonder op het vlak van cognitie en communicatie, hebben de overeenkomsten in veel sociaalwetenschappelijke disciplines (economie, psychologie, sociologie) geleid tot een hernieuwde aandacht voor evolutionaire benaderingen. Door innovatie als een evolutionair proces te zien, wordt het belang van diversiteit en variatie onderstreept en richt de aandacht zich op niches en nichevorming, op processen van diffusie, alsook op de wijze waarop de selectie van nieuwe producten of diensten verloopt. Innovatie is bovendien – net als de evolutie van soorten – onzeker en onvoorspelbaar. Op grond van deze laatste parallel rijst de vraag wat voor beleid overheden en andere organisaties kunnen voeren als innovatie goeddeels ongepland verloopt.

Innovatie vernieuwd geeft ook hierop een samenhangend antwoord. De korte versie daarvan luidt dat beleid niet moet kiezen voor bepaalde innovaties of domeinen, maar voor het stimuleren van innovatiedynamiek. Het rapport

neemt afstand van het huidige beleid waarin bepaalde terreinen zijn aange-wezen voor overheidssteun (de ‘sleutel-gebieden’ van het Innovatieplatform) en bepleit een andere aanpak.

Voorwaarden voor het inzetten van publieke middelen zijn, volgens de WRR, dat er een maatschappelijk belang mee gediend is, dat de vernieuwing zonder overheidssteun niet tot stand zou komen, dat de overheid aanvaardt dat falen erbij hoort en dat wordt afgezien van het voeren van een inhoudelijk beleid. Is hieraan voldaan, dan kan een beleid tot stand komen dat gericht is op ‘openingen’. Op basis van de gedachte dat innovatie berust op kruisbestuiving (‘nieuwe combinaties’), moet diversiteit worden gewaarborgd en interactie over bestaande grenzen worden gestimuleerd. Het opheffen van communicatiebarrières kan op verschillende manieren: door openingen te bevorderen voor samenwerking tussen verschillende groepen en organisaties, door open te staan voor verrassingen en mislukkingen (dat wil zeggen: geen verantwoordelijkheid op te leggen die mislukken bij voorbaat uitsluit) en door nieuwkomers, uitdagers en initiatieven te steunen over de grenzen van bedrijfstakken, regio’s en landen heen.

Een centraal onderdeel van de WRR-argumentatie gaat over sociale innovatie. De auteurs verwijzen in dit verband naar onderzoek van Henk Volberda en Frans van den Bosch van de Erasmus Universiteit Rotterdam uit 2005. Daaruit blijkt dat investeringen in R&D slechts een kwart van de groei van ondernemingen zouden verklaren en ‘sociale innovatie’ de overige driekwart. Maar hoewel sociale innovatie een voor-aanstaande rol speelt in de analyse, is zowel het WRR-rapport als de bundel deelstudies hierover uitermate sum-mier. Soms wordt ‘sociale innovatie’ gelijkgesteld aan de organisatorische dimensie van innovatie – vermoedelijk vanuit de gedachte dat ondernemerschap en commercialisering ‘economische’ aspecten zijn.

De conclusies bevelen aan op ‘alle niveaus meer aandacht te geven aan

sociale innovatie’, maar koppelen dit tegelijk los van wat eerder het ‘innovatiesysteem’ heette. Het beleid, zo wordt gesteld, moet zich niet alleen richten op het ‘functioneren van het innovatiesysteem, maar ook op wat genoemd wordt sociale innovatie’. Maar hoe kan sociale innovatie losstaan van het innovatiesysteem? Vermoedelijk wreekt zich hier dat bij de totstandkoming van het rapport overwegend economen betrokken waren, en niet of nauwelijks sociologen of sociaal psychologen. Het rapport waarschuwt er terecht voor om bij de aangeprezen ‘sociale innovatie’ alleen oog te hebben voor operationele verbeteringen – zoals bij het onlangs opgerichte Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie gebeurde – maar ver-schaft te weinig helderheid.

Een andere tekortkoming van beide WRR-publicaties betreft ten slotte de analyse van beleidsprocessen. De in heel algemene termen gegoten beleidsaanbevelingen zijn onderbouwd en lijken ook verstandig, maar hoe verhou-den ze zich tot het functioneren van de beleidscarousel die Nauta beschrijft? En hoe verhoudt de Nederlandse situatie zich tot de bestuurlijke mores in Finland, Frankrijk of de Verenigde Staten? Het is jammer dat de WRR zich niet heeft gewaagd aan een vergelijkende studie van innovatiebeleid. Het nieuwe Innovatieplatform had ook daar ongetwijfeld zijn voordeel mee kunnen doen.

Johan Heilbron is als socioloog verbonden aan het Centre de sociologie européenne te Parijs en aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Momenteel is hij fellow aan het Netherlands Institute for Advanced Study (NIAS) in Wassenaar.

Overige literatuur

— H. Volberda en F. van den Bosch. *Rethinking Innovation. Management and Organization Matter Most*. Paper Copenhagen Conference on Strategic Management 2005.