

Samenvatting

Aanleiding

In 2010 kondigde het kabinet Rutte I de topsectorenaanpak aan. Inmiddels is de aanpak een aantal jaren in uitvoering en kan er worden geleerd van de ervaringen tot nu toe. Daarom heeft de minister van Economische Zaken, mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) verzocht om in 2014 een 'Balans van de topsectoren' op te maken. Het is nog te vroeg om harde effecten te meten, maar het is wel mogelijk om op metaniveau de topsectorenaanpak onder de loep te nemen. Het doel van deze Balans is bij te dragen aan een effectieve bijsturing van de topsectorenaanpak.

Topsectorenaanpak: een systeemverandering

In de topsectorenaanpak ondersteunt de overheid negen economische aandachtsgebieden (topsectoren) met een combinatie van een generiek (financieel) instrumentarium en gerichte aandacht voor een optimale samenwerking in de 'gouden driehoek' van bedrijven, kennisinstellingen en overheid. In elke topsector stelt een topteam een gezamenlijke visie op en maakt op basis daarvan een strategische agenda met bijbehorende activiteiten. Deze strategische agenda is integraal en omvat onder meer onderzoek en ontwikkeling (innovatie), aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt (*human capital*), economische diplomatie (internationalisering) en wet- en regelgeving.

De belangrijkste aanleidingen voor de invoering van de topsectorenaanpak waren:

- ▶ De wens om subsidies te vervangen door fiscaal beleid;
- ▶ De wens om publiek-private samenwerking vanuit reguliere financiering te stimuleren;
- ▶ De wens om een minder versnipperd innovatiebeleid te hebben;
- ▶ De wens om andere departementen (dan Economische Zaken) meer te betrekken.

Met de komst van de topsectorenaanpak in 2010 is er sprake van een ingrijpende systeemverandering. Deze systeemverandering kent twee aspecten: ten eerste is er sprake van een sectorale en integrale benadering en ten tweede is er sprake van een nieuwe wijze van financiering en organisatie van publiek-private samenwerking met meer vraagsturing. Tegelijkertijd met de invoering van deze sectorale en integrale benadering zijn middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) voor kennis en innovatie weggevallen, is de financiering van bestaande instituten en programma's afgebouwd en is het fiscale innovatie-instrumentarium uitgebreid. Elke topsector moest een nieuwe vorm van organisatie en financiering van publiek-private samenwerking opzetten. Ook de rol en sturingsfilosofie van de overheid is veranderd: van sturing via subsidies naar netwerksturing. Met name de gelijktijdige combinatie van deze aspecten,

in een tijd van budgettaire krapte, maakt dat deze systeemverandering verstrekkend en ingrijpend is.

Doel: versterken publiek-private samenwerking

De enige beleidsdoelstelling die specifiek voor de topsectorenaanpak geldt, is de doelstelling dat publieke en private partijen in 2015 voor tenminste 500 miljoen euro participeren in de Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's). De keuze voor deze doelstelling geeft aan dat de topsectorenaanpak vooral gaat om het versterken van publiek-private samenwerking in een aantal aandachtsgebieden. De topsectorenaanpak moet bijdragen aan het versterken van de Nederlandse economie en – vaak in samenhang daarmee – aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. De formele beleidsdoelstelling waaraan de topsectorenaanpak moet bijdragen is “een sterker innovatievermogen van de Nederlandse economie”. Deze doelstelling is gesteld voor het gehele bedrijvenbeleid (waar de topsectorenaanpak een onderdeel van is) en kent de volgende subdoelen:

- ▶ De ambitie is dat Nederland in 2020 mondiaal tot de top vijf van de kennis-economieën behoort;
- ▶ In het kader van de Europa 2020-strategie stelt Nederland zich daarnaast ten doel dat in 2020 2,5% van het bruto binnenlands product aan onderzoek en ontwikkeling (R&D) wordt uitgegeven;
- ▶ Bovendien is het een ambitie van het bedrijvenbeleid dat publieke en private partijen in 2015 voor tenminste 500 miljoen euro participeren in Topconsortia voor Kennis en Innovatie, waarvan tenminste 40% wordt gefinancierd door het bedrijfsleven.

Positief gevolg van de topsectorenaanpak: nieuwe dynamiek

De topsectorenaanpak heeft geleid tot een substantiële nieuwe dynamiek in de Nederlandse economie. Veel partijen zijn met elkaar in gesprek gegaan; soms voor het eerst, soms opnieuw. Er is sprake van een toegenomen mate van zelforganisatie in de topsectoren. De ene topsector is beter georganiseerd dan de andere maar overal is progressie zichtbaar. Met betrekking tot onderzoek en innovatie is er sprake van een bredere gezamenlijke betrokkenheid bij de agenda's (innovatiecontracten) die zijn opgesteld door de topsectoren. Zowel NWO, de universiteiten en de instituten voor toegepast onderzoek (TO2-instituten) houden bij het opstellen van hun eigen strategische agenda's steeds meer rekening met de agenda's van de topsectoren. Ook onderling stemmen zij hun agenda's af, op basis van de innovatiecontracten, waaraan zij als kennispartners ook hebben bijgedragen. Ook de TO2-instituten organiseren zich onderling meer dan vroeger. Als de introductie van de topsectorenaanpak wordt vergeleken met het gooien van een steen in de vijver, dan zien we vergaande rimpelingen als gevolg daarvan, bijvoorbeeld bij het onderwijsbeleid (via het Techniekpact, *Centres of Expertise* en Centra voor Innovatief Vakmanschap in de topsectoren, etcetera) en de

economische diplomatie (in het bijzonder de reisagenda van de bewindspersonen en de *Holland branding*).

Aandachtspunten: gedeelde visie, bestuurlijke drukte en betrokkenheid meerdere actoren

Om de bovengenoemde dynamiek te bestendigen voor de toekomst moet de topsectorenaanpak op de volgende drie punten verbeterd worden:

- ▶ De visie achter de topsectorenaanpak blijkt niet overal in het veld te landen en wordt niet door alle relevante partijen in de 'gouden driehoek' gedeeld. Nog teveel actoren in het veld zien de topsectorenaanpak als financiële steun voor de gevestigde orde, verkapte bezuinigingen of een greep in de kas van NWO. Daarnaast is inhoudelijk het accent van de topsectorenaanpak wat betreft innovatie meer komen te liggen op de bijdrage aan het oplossen van wereldwijde maatschappelijke uitdagingen, waar dit aanvankelijk in de beleidsargumentatie zijdelings werd genoemd. Dit alles bij elkaar veroorzaakt onnodige verwarring en daarmee vertraging in het creëren van een gemeenschappelijk gedragen visie.
- ▶ De direct betrokkenen ervaren een aanzienlijke bestuurlijke drukte. De topsectoren zijn de laatste jaren vooral druk geweest met de interne organisatie van hun topsector en het opstellen van de agenda's. De oorzaak van de ervaren drukte is een cumulatieve complexiteit als gevolg van de integrale aanpak: de topsectoren moeten met vele partijen hun zaken regelen in een nieuwe *setting* (nieuwe spelregels) en voor het innovatiedomein tegen de achtergrond van een sterk veranderd subsidie- en fiscaal beleid (wegvallen van de FES-gelden en de nieuwe TKI-regeling). Een andere oorzaak is het grote aantal TKI's met elk hun *roadmap(s)*. De sterke interne focus van de topsectoren heeft er toe geleid dat tot op heden weinig leerprocessen en *best practices* worden gedeeld die mogelijk kunnen leiden tot meer harmonisatie, transparantie en eenduidige communicatie naar het veld. Partijen die betrokken zijn bij meerdere topsectoren (bijvoorbeeld universiteiten of bedrijven die in meerdere sectoren actief zijn) ervaren dat er als gevolg van maatwerk aanmerkelijke verschillen tussen topsectoren zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van NWO-middelen; dit is verwarrend voor degenen die niet dicht bij het vuur zitten.
- ▶ Er is een gebrek aan verbinding tussen een aantal belangrijke partijen. In de topsectorenaanpak zijn er momenteel vooral sterke verbindingen gerealiseerd tussen de grotere bedrijven en koplopers in het mkb, de universiteiten, TO2-instituten en de nationale overheid. Andere spelers in de 'gouden driehoek', zoals het bredere innovatieve mkb (inclusief starters en groeibriljanten), hogescholen, regionale overheden en vakdepartementen voelen zich om uiteenlopende redenen nog onvoldoende verbonden met de aanpak. Op hun vraag "*what's in it for me?*" krijgen deze spelers nog onvoldoende overtuigend antwoord. Er is veel energie aanwezig bij deze spelers en een sterkere verbinding met de topsectorenaanpak zal leiden tot nieuwe dynamiek.

Aanbevelingen

De raad doet naar aanleiding van bovenstaande constatering drie aanbevelingen aan de minister van Economische Zaken. Deze aanbevelingen – die in samenhang gezien moeten worden – zijn:

- ▶ Zorg voor een gedeelde visie;
- ▶ Verbeter de *governance*;
- ▶ Verbind alle spelers in de ‘gouden driehoek’.

Zorg voor een gedeelde visie

De topsectorenaanpak moet bijdragen aan het versterken van de Nederlandse economie en, vaak in samenhang daarmee, aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. De topsectorenaanpak draagt hieraan bij via het versterken van publiek-private samenwerking in een aantal aandachtsgebieden die belangrijk zijn voor de Nederlandse economie en maatschappij. Deze boodschap wordt de laatste tijd consequent uitgedragen door de minister van Economische Zaken maar landt nog niet bij alle *stakeholders*. De raad adviseert om nu stevig door te pakken met eenduidige en persistente communicatie van deze visie en afgeleide doelstellingen, vooral richting het bredere innovatieve mkb (inclusief starters en groeibriljanten), hogescholen, regionale overheden en vakdepartementen. Het is raadzaam om de dialoog met deze actoren op te zoeken zodat er een gedeelde en goed gearticuleerde visie ontstaat. Dit zal op zichzelf niet direct zorgen voor een verbetering van de topsectorenaanpak maar het is een noodzakelijke stap naar een positieve nationale *mindset* en meer verbondenheid van belangrijke spelers met de topsectorenaanpak.

Verbeter de governance

De rol van de overheid is veranderd met de komst van de topsectorenaanpak. De overheid, in casu het ministerie van Economische Zaken, dient – meer dan nu het geval is – een proactieve faciliterende rol op zich te nemen met als doel de ervaren bestuurlijke drukte in het veld te reduceren. Dit zal ertoe leiden dat gewenste en benodigde aanpassingen versneld tot stand komen. De kunst is deze rol zodanig in te vullen dat zij niet leidt tot inhoudelijke sturing, extra taken en administratieve lasten voor topsectoren. Het moet hierbij mogelijk zijn om in de invulling van deze rol differentiatie aan te brengen per topsector.

Het is ook nodig dat het innovatie-instrumentarium aangepast wordt. Indien er additionele middelen beschikbaar komen bij de Rijksoverheid kan het budget van de MIT-regeling en/of de TKI-regeling significant verhoogd worden. Hiermee neemt de slaagkans in de MIT-regeling toe en verbetert de balans tussen ervaren lasten en baten van de TKI-regeling. Als er geen additionele middelen beschikbaar komen, moet de TKI-regeling vereenvoudigd worden door het rechtvaardigheidsbeginsel achter de TKI-regeling losser in te vullen.

Verbind alle spelers in de 'gouden driehoek'

De raad adviseert om de inhoudelijke visies en strategische agenda's van de topsectoren met betrekking tot de maatschappelijke uitdagingen te benutten in het besef dat deze uitdagingen alleen adequaat kunnen worden opgepakt in een cross-sectorale aanpak. Deze inhoudelijke visies kunnen bij uitstek een middel zijn om verschillende actoren te verenigen in de topsectorenaanpak. Het kan ertoe leiden dat de bovengenoemde andere relevante spelers zich meer verbonden zullen voelen, dat topsectoren onderling gemakkelijker (cross-sectorale) samenwerkingsmogelijkheden identificeren en dat de aansluiting op internationale netwerken in het kader van Horizon 2020 (pijler *societal challenges*) gemakkelijker zal zijn. Zorg er ook voor dat de nieuwe spelers zich voldoende vertegenwoordigd voelen in de *governance* van de topsectoren. Overweeg de toevoeging van een extra lid in het topteam vanuit de hogescholen, regionale overheden en/of starters en groeibriljanten. Overweeg tevens om hogescholen te positioneren binnen de TKI's door bijvoorbeeld lectoren toe te voegen aan de programmaraden van de TKI's.

Daarnaast is er om deze verbindingen te realiseren aanvullend instrumentarium nodig, vooral voor het faciliteren van samenwerking tussen de verschillende typen actoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan samenwerking tussen grootbedrijf en mkb en samenwerking tussen hogescholen, mbo, universiteiten en bedrijven. Dit is lastig te realiseren binnen het bestaande instrumentarium en staat ook op gespannen voet met de wens van zowel de nationale als regionale overheden om het instrumentarium zoveel mogelijk revolverend in te richten. Wees daarom bereid om ook andere typen instrumenten dan fiscaal of revolverend in te zetten.

Vooruitblik

Het is belangrijk om de topsectorenaanpak de tijd te gunnen om een succes te worden. Het innovatiebeleid is gebaat bij continuïteit en consistentie over een periode van tenminste tien jaar. Dat laat onverlet dat er verbeteringen nodig zijn in de topsectorenaanpak om dit succes daadwerkelijk te realiseren. De raad is van mening dat de aanbevelingen in deze 'Balans van de topsectoren' bijdragen aan deze verbeteringen en daarmee aan het versterken van de Nederlandse economie en maatschappij.

In het werkprogramma van 2015 is voorzien dat de raad de topsectorenaanpak blijft volgen. In overleg met de adviesvragers zal hieraan een nadere invulling worden gegeven. Het wordt de komende jaren mogelijk om meer inhoudelijke resultaten van de topsectorenaanpak te evalueren. Ook kan het zinvol zijn om topsectoren individueel te bekijken of in te *zoomen* op nieuwe verbindingen tussen topsectoren.