

Aan de heer H.G.J. Kamp  
Minister van Economische Zaken  
Postbus 20401  
2500 EK Den Haag

uw brief

uw kenmerk

ons kenmerk:  
0024/13/RI

datum:  
26 september 2013

onderwerp:

Briefadvies: *Eerste observaties uit de 'Balans van de topsectoren'*

Geachte heer Kamp,

Het kabinet heeft eind vorig jaar aan de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) gevraagd om in 2014 een 'Balans van de topsectoren' op te stellen. Met de topsectorenaanpak ondersteunt het kabinet een negental sterke economische sectoren met een combinatie van een generiek financieel instrumentarium en gerichte aandacht voor een optimale samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheid. Het kabinet heeft aangegeven het belangrijk te vinden om te leren van de ervaringen tot nog toe: (hoe) werkt de topsectorenaanpak? Waar en hoe kan de topsectorenaanpak verder worden verbeterd?

Op uw verzoek formuleert de AWT nu al een aantal eerste observaties en aandachtspunten rond de topsectorenaanpak. Het gaat daarbij om een voorlopige schets en niet om een volwaardige evaluatie. Daarvoor is het nog te vroeg; de uitvoering van de innovatiecontracten komt nu op stoom (getuige bijvoorbeeld de net opgestelde spelregels voor publiekprivate samenwerking), het Techniekpact is onlangs ondertekend en de internationaliseringsagenda's worden vanaf dit jaar pas uitgevoerd. Het is nog te vroeg om conclusies te trekken of om in detail in te gaan op individuele topsectoren. Deze brief loopt vooruit op de 'Balans' van medio 2014. Hierin zal de raad waar mogelijk differentiëren naar verschillende topsectoren: waar gaat het goed en waar (nog) niet?

In het kader van de 'Balans' heeft de AWT met vele stakeholders gesproken over de topsectorenaanpak, onder andere in een drietal bijeenkomsten in juni in Zwolle, Utrecht en Eindhoven. De raad concludeert dat het nu cruciaal is om de topsectorenaanpak voort te zetten. Er is voldoende steun bij partijen in het veld (lees: bedrijven en kennisinstellingen) voor de aanpak, en zeker weinig animo om het beleid nu fundamenteel te wijzigen. De aanpak behoeft echter wel verbetering. Hieronder lichten we dit nader toe.

## 1. Zet het beleid voort

De raad ziet dat de topsectorenaanpak een dynamiek op gang heeft gebracht die bijdraagt aan sterkere relaties binnen de 'gouden driehoek'. Die dynamiek moet behouden blijven en daarom adviseert de raad het beleid voort te zetten. Vervang het beleid nu niet door een ander type beleid: de uitgangspunten van het beleid (initiatief bij de veldpartijen; de overheid in een faciliterende rol; vraaggestuurd, sectoraal en integraal) zijn juist. Met de topsectorenaanpak is een nieuwe manier van werken geïntroduceerd. Er zijn investeringen van tijd en energie nodig, evenals aanpassingen van organisaties en werkprocessen, voordat een dergelijke verandering vruchten kan afwerpen. Dat vindt nu plaats: partijen die elkaar voorheen nauwelijks tegenkwamen, zijn door de topsectorenaanpak met elkaar in gesprek geraakt (en dit gesprek is bovendien georganiseerd in de hele keten, van fundamenteel onderzoek tot innovatie). Agenda's en *roadmaps* worden gezamenlijk opgesteld, initiatieven worden gebundeld, spelregels zijn afgesproken en er is duidelijk een *drive* aanwezig voor een integrale aanpak. Continuïteit van de topsectorenaanpak is nu cruciaal.

## 2. Verbeter de aanpak

Onze eerste observaties leiden wel tot de conclusie dat de topsectorenaanpak verbeterd moet worden. Een aantal zaken behoeft op korte termijn aandacht. De raad heeft de volgende aandachtspunten voor verbeteringen:

1. Verbeter de organisatie van de topsectoren;
2. Concretiseer 'aansluiting van het MKB';
3. Zet sterker in op de aanpak van sectoroverschrijdende (maatschappelijke) vraagstukken;
4. Ga een dialoog aan met beleidsmakers op regionaal niveau en zorg voor afstemming tussen nationaal en regionaal bedrijvenbeleid;
5. Faciliteer maatwerk in de inzet van instrumenten binnen verschillende topsectoren.

Deze aandachtspunten gaan vooral in op kennis en innovatie. De topsectorenaanpak is breder, en gaat ook over bijvoorbeeld wet- en regelgeving, *human capital* en export. De raad zal aan deze onderwerpen aandacht besteden in de 'Balans van de topsectoren' in 2014. Hieronder lichten we de bovengenoemde aandachtspunten toe.

### *Aandachtspunt 1: Verbeter de organisatie van de topsectoren*

Er is door het kabinet Rutte I met de topsectorenaanpak een systeemverandering in gang gezet, die gepaard is gegaan met organisatieveranderingen. Deze verandering vond bovendien plaats in een tijd van economische recessie. Alle betrokken partijen moeten met deze veranderingen leren omgaan. Dit kost tijd, maar vraagt ook van de overheid nadrukkelijk een proactieve, faciliterende rol. Het beleid is momenteel veelal reactief en belangrijke knelpunten blijven te lang liggen, waardoor ze onnodig uitvergroet worden. Het late initiatief rond de spelregels is daar een goed voorbeeld van. De raad adviseert de overheid om een sterkere regierol op het 'hoe' van de aanpak te voeren.

Er is veel onduidelijkheid in het veld over de topsectorenaanpak, vooral bij de partijen die niet intensief betrokken zijn bij de discussies over agenda's, innovatiecontracten en organisatie. Maar zelfs de personen die in het hart van de discussies zitten, geven aan dat ze de praktische uitwerking van het beleid met moeite kunnen volgen. De onduidelijkheid betreft de organisatie en toegevoegde waarde van de topsectoren: welk budget is beschikbaar? Wat doet de topsector eigenlijk voor mijn bedrijf of onderzoek? Waar is het loket? Wie bepaalt de agenda's? De organisatie van de topsectoren wordt door velen ervaren als 'bestuurlijke complexiteit' die mogelijke deelnemers afschrikt. Door alle

veranderingen is het voor veel partijen niet meer duidelijk waar en bij wie ze moeten zijn. Diverse bestaande netwerken zijn ontbonden; mensen moeten hun weg weer zien te vinden in de nieuwe netwerken.

Transparantie over de toegevoegde waarde van de topsectorenaanpak en over de inhoud, en de totstandkoming daarvan, is belangrijk om de grote groep MKB-bedrijven die in de topsectoren actief zijn, 'mee te krijgen' in de topsectorenaanpak. De topsectoren zijn zelf verantwoordelijk voor hun externe communicatie en krijgen hiervoor budget van de overheid. Toch lukt het niet alle topsectoren om dit op een goede wijze te doen. De raad adviseert u om aandacht te besteden aan de professionele ondersteuning van de topsectoren. De expertise en ervaring van Agentschap NL met het ondersteunen en organiseren van publiekprivate samenwerking zou meer ingezet kunnen worden. Daarnaast is het van belang de sturingsfilosofie van de 'gouden driehoek' duidelijker in de communicatie naar de wetenschap tot uiting te laten komen: het is nu voor velen onduidelijk wat kennisinstellingen, en vooral individuele onderzoekers, zou moeten motiveren om te participeren. Dat geldt zeker als de topsectorenaanpak als onderdeel van het bedrijvenbeleid wordt gepresenteerd.

Ten slotte adviseert de raad u om met de topsectoren heldere afspraken te maken over de wijze waarop de onderzoeksagenda tot stand komt in een dialoog tussen wetenschap en bedrijfsleven. Het begrip 'vraagsturing' van onderzoek blijkt in de praktijk tot verwarring te kunnen leiden. Het is immers niet 'u (het bedrijfsleven) vraagt, wij (wetenschap) draaien'; vraagsturing betekent eerder '*industrially inspired*' onderzoek. De onderzoeksagenda komt tot stand in een dialoog tussen wetenschap en bedrijfsleven. Bij fundamenteel onderzoek zal het meer gaan om het gezamenlijk afspreken van thema's waarop onderzoek wordt gedaan, bij onderzoek dicht bij de markt zullen het bedrijfsleven en andere stakeholders meer invloed uitoefenen op de onderzoeksvraag en benutting van de resultaten. Het valt de raad op dat de aandacht vooral uitgaat naar het fundamenteel onderzoek, terwijl voor het oversteken van de bekende '*valley of death*' het toepassingsgericht onderzoek van minstens even groot belang is.

#### *Aandachtspunt 2: Concretiseer 'aansluiting van het MKB'*

Er is veel aandacht, ook in het parlement, voor de aansluiting van het MKB op de topsectoren. Deze aandacht is op zijn plaats, want de geambieerde top-5 positie van Nederland op de ranglijst van meest concurrerende economieën is voor een belangrijk deel afhankelijk van het concurrentievermogen van het Nederlandse MKB. Uw ministerie maakt – terecht – duidelijk dat het grootste deel van het beleid generiek is, vooral het MKB daar gebruik van maakt en dat daarmee uw bedrijvenbeleid de facto MKB-beleid is.

Toch leeft in het veld sterk het beeld dat het MKB onvoldoende is aangehaakt bij de topsectoren. Deels heeft dat te maken met onvolledige transparantie, waardoor de gedachte wordt gevoed dat de topsectorenaanpak er is voor de gevestigde orde, en dan vooral de grote bedrijven. Maar de raad is van mening dat het probleem ook zit in het feit dat nooit is uitgesproken in welke mate en op welke wijze het MKB aangesloten zou moeten zijn op de topsectoren. De aansluiting van het MKB hoeft niet alleen te worden afgemeten aan de hand van financiële deelname in de TKI's. Dit is slechts voor een beperkt deel van het MKB relevant. Aansluiting kan ook andere vormen en gradaties aannemen, bijvoorbeeld via deelname aan netwerkactiviteiten. Essentieel voor de topsectorenaanpak is de vraag welk MKB aangesloten moet zijn: alleen de '(innovatieve) top van de sectoren', of alle innoverende MKB'ers? De AWT brengt binnenkort een advies uit, waarin hij op deze vraag ingaat, maar op voorhand lijkt een keuze voor een topsectorenaanpak te impliceren dat het vooral de voorhoede van de sector is, althans voor wat betreft innovatie en export, waarop

de topsectorenaanpak zich richt. De raad adviseert u om duidelijk te maken welke doelstellingen ten aanzien van de (verschillende vormen van) aansluiting van het MKB op de topsectoren wenselijk zijn, en op welke wijze u deze doelstellingen wilt bereiken.

*Aandachtspunt 3: Zet sterker in op de aanpak van sectoroverschrijdende (maatschappelijke) vraagstukken*

Algemeen is de overtuiging dat er kansen (economisch en maatschappelijk) liggen op 'crossovers': de snijvlakken van thema's of TKI's binnen een topsector en tussen topsectoren. Denk bijvoorbeeld aan een thema als 'mobiliteit van ouderen', een onderwerp op het snijvlak van topsectoren als Logistiek en Life Sciences & Health. Dat is een sectoroverschrijdend vraagstuk dat vraagt om innovatie vanuit economisch en maatschappelijk perspectief en waarin ook de overheid een belangrijke rol vervult, maar dat bij geen van de topsectoren in het centrum van de belangstelling staat. Nu staat het de topsectoren vrij om zelf samenwerking op sectoroverschrijdende vraagstukken te starten, dus in theorie zijn er geen belemmeringen. Maar in de praktijk komt het leggen van verbindingen op sectoroverschrijdende vraagstukken in de knel, vooral als gevolg van een gebrek aan tijd en capaciteit. Het gevolg hiervan is ook dat topsectoren relatief weinig van elkaar lijken te weten, waardoor kansen voor innovatie gemist worden.

De Nederlandse overheid zou meer moeten prikkelen tot samenwerking tussen topsectoren op sectoroverschrijdende vraagstukken. De raad ondersteunt uw recente initiatief om de maatschappelijke uitdagingen meer aandacht te geven (*Global Challenges, Dutch Solutions*), maar adviseert u ook om op korte termijn de topsectoren verder te stimuleren en te ondersteunen om verbindingen te leggen, of om daar zelf het initiatief voor te nemen waar het gaat om maatschappelijke uitdagingen. Het Europese Horizon 2020 programma, met de nadruk op maatschappelijke uitdagingen en innovatie, kan hierbij instrumenteel zijn. Dat geldt niet alleen voor het betrekken van bedrijven uit verschillende sectoren, maar ook voor het inbrengen van de – voor innovatie in het algemeen, maar zeker bij maatschappelijke uitdagingen – essentiële inzichten uit alfa- en gammawetenschappen, en daarmee de betrokkenheid van alfa- en gammawetenschappers. Ook samenwerking met andere departementen is essentieel, niet alleen vanwege de benodigde vakinhoudelijke kennis, maar ook voor de inzet van instrumenten als innovatiegericht inkopen. De AWT brengt binnenkort een advies uit, waarin handvatten voor de aansluiting bij maatschappelijke uitdagingen worden aangereikt. Ook op regionaal niveau liggen kansen om *crossovers* te stimuleren (zie het volgende aandachtspunt).

*Aandachtspunt 4: Ga een dialoog aan met beleidsmakers op regionaal niveau en zorg voor afstemming tussen nationaal en regionaal bedrijvenbeleid*

De regio's worden steeds actiever op het terrein van innovatie. Regio's (vooral een aantal provincies) hebben financiële middelen en investeren dit in economie en innovatie. Bij de bedrijfslevenbrief van september 2011 is een bijlage gevoegd met de bijdragen van decentrale overheden aan de topsectoren. Dit jaar stellen de regio's hun *Smart Specialisation* strategieën op. Vanuit de topsectoren en uw ministerie is er een toenemende aandacht voor de (potentiële) rol van de regio's bij innovatie.

Dit is op zich een goede ontwikkeling. Het is echter de vraag of de ondersteuning van de diverse decentrale overheden voor de topsectoren optimaal aansluit op de ondersteuning van de rijksoverheid en op die van andere regio's. De raad constateert dat er vrees is voor doublures, witte vlekken en onnodige of inefficiënte variatie in instrumenten, ondersteunende organisaties en voorwaarden tussen regio's. De vraag is of de regio's dan wel een hefboomfunctie kunnen

vervullen ten opzichte van het nationaal beleid. De raad adviseert u om in dialoog te treden met decentrale overheden en regionale clusterorganisaties over een optimale afstemming van ondersteunende activiteiten voor de topsectoren.

*Aandachtspunt 5: Faciliteer maatwerk in de inzet van instrumenten binnen verschillende topsectoren*

De topsectorenaanpak beoogt een (sector)specifieke aanpak te zijn, waarbij er sprake is van maatwerk. De inzet is om die specifieke aanpak te combineren met een generiek financieel instrumentarium, maar stakeholders geven aan dat er momenteel onvoldoende mogelijkheden zijn voor maatwerk. Het gaat er niet om dat het instrumentarium geheel specifiek moet worden; het generiek instrumentarium is immers een belangrijk fundament waar de topsectoren op bouwen. Maar er is een behoefte aan meer ruimte voor een sectorspecifieke aanpak. Ook is er behoefte aan instrumentarium ten behoeve van dienstinnovatie, bijvoorbeeld voor het opzetten van nieuwe samenwerkingsverbanden en netwerken tussen maakindustrie en dienstverleners. Een regeling als de MKB Innovatiestimulering Topsectoren (MIT) voorziet (deels) in deze behoeften, maar het budget hiervoor is klein. Het ware te overwegen een deel van het budget voor generieke regelingen beschikbaar te maken voor een sectorspecifieke invulling zoals in de MIT mogelijk is.

**3. En nu? Doorpakken, verbeteren en stimuleren**

De afgelopen jaren is veel werk gestoken in het vormgeven van de topsectorenaanpak; er is een nieuwe structuur in de steigers gezet. Die structuur verdient verdere invulling, waarbij alle partijen hun verantwoordelijkheid moeten nemen. De overheid moet hierbij heldere verwachtingen scheppen, de eigen rol concreter invullen en de verbeterpunten oppakken. Zo zijn partijen in het veld nog beter in staat om de topsectoren aan de top te brengen en houden. De AWT zal u bij de 'Balans van de topsectoren' in 2014, onder andere op basis van een nadere consultatie van de stakeholders, hierover graag nader adviseren.

Hoogachtend,



Prof.dr. U. Rosenthal  
voorzitter AWT



mevrouw dr. D.J.M. Corbey  
secretaris AWT

Een kopie van deze brief is verstuurd aan de heer S. Dekker, staatssecretaris van OCW