

Evaluatie sleutelgebiedenaanpak

In 2004 werden door het Nederlandse Innovatieplatform (IP) vier sleutelgebieden aangewezen waar Nederland prioritair op zou inzetten. Dit betekende een behoorlijke omslag in het beleid, aangezien in dit land traditioneel grote weerstand bestaat tegen sectorspecifiek innovatiebeleid. Met deze keuze werd invulling gegeven aan het principe *backing winners*. Daarbij probeert men de bewezen sterke specialisaties van een land toekomstgericht verder te versterken. In tegenstelling tot de commissie-Wagner die in 1981 een soortgelijk voorstel deed, werd deze keer niet uitgegaan van objectieve criteria (Commissie Wagner, 1981). Er werd gekozen voor een bottom-up-benadering. Iedereen mocht mogelijke sleutelgebieden onder de aandacht brengen. Dat leidde tot niet minder dan 113 inzendingen. Deze werden met behulp van externe adviseurs beoordeeld en gegroepeerd. De vier selectiecriteria waren: aansprekende zakelijke en maatschappelijke ambities, organiserend vermogen en commitment van de betrokken partijen, mondiaal concurrerende economische bedrijvigheid en aanwezigheid van hoogwaardige kennis en technologie. Zodoende kwamen er vier sleutelgebieden uit de bus die door het IP de ene keer met een Nederlandse, de andere keer met een Engelse benaming werden aangeduid: *flowers en food*, hightechsystemen en -materialen, water en creatieve industrie. Omdat men zo veel mogelijk voorstellen probeerde te clusteren waren de uitgekozen sleutelgebieden niet overdreven consistent samengesteld. Niet minder dan 30,5 van de 113 inzendingen werden bijvoorbeeld ondergebracht bij de hightechsystemen en -materialen. Daar liep het scala van medische systemen via de automobielsector en vliegtuigonderdelen naar gasturbines en sporttechnologie. Bij water ging het zowel om de natte bouw (bouw in natte en slappe bodem), het waterbeheer en de waterbehandeling als om het maritieme cluster.

Naast de vier laureaten werden nog zes kansrijke sleutelgebieden genoemd, die eerst nog wat meer huiswerk moesten verrichten: chemie; *life sciences* en gezondheid; logistiek; duurzame energie; financiële en zakelijke dienstverlening, en pensioenen en sociale verzekeringen; en tenslotte *The Hague. Residence of peace and justice*. In 2005 heeft de chemie en in 2006 het gebied pensioenen en sociale verzekeringen, nu zonder de financiële en zakelijke dienstverlening, de status van volwaardig sleutelgebied verworven. In dezelfde periode kregen ICT en duurzame energie niet de status van sleutelgebied, maar van innovatie-assen die dwars door alle sleutelgebieden heen lopen. De aanwijzing tot sleutelgebied leidde slechts in beperkte mate tot prioritering in het beleid. In 2007 stelde de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) dan ook vast dat bij de investeringsimpulsen van de overheid op het vlak van onderzoek en kennis in de voorbije jaren het meeste geld, 28 procent van de extra 2,5 miljard euro in de periode 2003-2007, naar *life sciences* en gezondheid is gegaan, geen officieel sleutelgebied dus. Vier van de zes sleutelgebieden kregen daarentegen slechts beperkte middelen toegewezen (AWT, 2007).

Het valt wel op dat sindsdien in beleidsstukken van de overheid de *life sciences* en daarnaast ook ICT en duurzame energie gewoon samen met de erkende sleutelgebieden als zwaartepunten worden genoemd (Ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008).

Begin dit jaar heeft het nieuwe Innovatieplatform een evaluatie gepubliceerd van de sleutelgebiedenaanpak tot nu toe (IP, 2009), opgesteld door een Voortgangscommissie onder leiding van KPN-voorzitter Ad Scheepbouwer en voorbereid door PricewaterhouseCoopers. Het is een wat merkwaardige evaluatie geworden. Zo concludeert deze commissie dat de huidige sleutelgebiedenaanpak een goede is, maar constateert even later ook dat vier van de zes gebieden bestaan uit weinig samenhangende gehelen. Die sleutelgebieden moeten dan maar zelf meer focus aanbrengen!

Om het succes van het beleid tot nu toe te evalueren zou je verwachten dat eerst de nulsituatie in 2004 beschreven was en daarnaast dat kort verteld wordt welke projecten intussen zijn uitgevoerd en hoeveel geld daaraan besteed is. Voor elk van die gebieden is dat immers nogal verschillend. Maar dat heeft de Voortgangscommissie nagelaten.

De commissie stelt terecht dat door de grote verschillen tussen de sleutelgebieden het principe *one size fits all* niet opgaat (IP, 2009), maar houdt zich verder niet aan deze wijsheid. De commissie heeft de zes sleutelgebieden op eenvormige wijze beoordeeld: ze werden in 2009 gewoon op basis van twaalf criteria met elkaar vergeleken. Zes daarvan gaan over internationale positie en economische kracht (export, werkgelegenheid, toegevoegde waarde, markt oriëntatie, concurrentie en aandeel buitenlandse bedrijven in binnenlands onderzoek en ontwikkeling) en zes over zelforganisatie (ambities, focus, kennisdynamiek, innovatie in samenwerking, samenwerking met andere sleutelgebieden, internationale samenwerking).

Er kunnen zowel vragen gesteld worden bij deze criteria als bij de toepassing ervan. Waarom zouden sleutelgebieden bijvoorbeeld met andere sleutelgebieden moeten samenwerken? Op zich is er niets tegen schumpeteriaanse nieuwe combinaties, maar moeten we willen afdwingen dat bijvoorbeeld de hightechmaterialen samenwerken met de pensioen- of de tuinbouwsector? Bij de laatste zes criteria ligt de nadruk sowieso te sterk op collectieve regie en samenwerking, wat overigens iets anders is dan zelforganisatie die ongecoördineerd, bottom-up tot stand komt. Niet minder dan drie van de sleutelgebieden krijgen het verwijt dat ze geen overkoepelend orgaan hebben, terwijl in de evaluatie wordt toegegeven dat dit niet zo verbazingwekkend is, gezien hun uiteenlopende samenstelling. Bij een vierde, de pensioenen en sociale verzekeringen, is er weliswaar een goed overlegplatform, maar de focus en samenwerking ervan zijn dan weer te smal. Ook de creatieve sector die zeker een hoge mate van bottom-up-zelforganisatie laat zien, krijgt het verwijt dat hij te weinig aan collectieve regie doet. Waarover zou die dan moeten gaan?

De aanwijzing tot sleutelgebied leidde slechts in beperkte mate tot prioritering in het beleid

Dat in wetenschap-gedreven sectoren behoefte bestaat aan fundamenteel collectief onderzoek kunnen we ons voorstellen, maar wat moeten theatergezelschappen, reclame-, media- en modebedrijven op onderzoeksvlak samen registreren? Of het nu nodig is of niet, de creatieve industrie en de pensioenen en verzekeringen krijgen op dat punt zelfs een gele kaart (sic)! De eerste krijgt nog tot eind dit jaar de kans om tot een regieorgaan te komen, de tweede, die later werd ingesteld, tot eind 2011.

De vraag is bovendien of al die gevraagde collectieve regie wel zo goed is voor de dynamiek in een sector. In zijn clusterverhalen legt Porter (1990) bijvoorbeeld minstens zo sterk de nadruk op interne rivaliteit als op samenwerking. De Voortgangscommissie stelt de chemie tot voorbeeld, omdat ze zo goed tot gezamenlijke projecten en *roadmaps* weet te komen, maar daar wordt niet bij verteld dat dit reeds lang voor de instelling van het IP het geval was. Het topinstituut DPI (*Dutch polymers institute*) dat in 1997 op instigatie van de overheid tot stand werd gebracht, wordt niet eens genoemd. Zoals gezegd: pas als je precies de nulsituatie kent en daarnaast in kaart brengt hoeveel geld de voorbije jaren in welke projecten is geïnvesteerd, kun je beoordelen hoe goed de sleutelgebiedenaanpak tot nu toe gewerkt heeft.

Ook bij het eerste lijstje van indicatoren zijn merkwaardige beoordelingen te vinden. Bij het criterium concurrentie wordt ten aanzien van de chemie vastgesteld dat het aantal concurrenten beperkt is en dat de markt vrij rustig is. Toch wordt geconcludeerd dat de concurrentie flink is. Daar wordt de tweede hoogste score aan gegeven. Bij de creatieve sector wordt vastgesteld dat er veel concurrenten zijn die snel innoveren, terwijl de toetredingsdrempels laag zijn. Toch krijgt deze slechts de tweede laagste score op dit punt. Keer op keer wordt er in het rapport ook over geklaagd hoe weinig goede cijfers er over de creatieve sector bekend zijn. Maar is dat niet juist typerend voor een dynamische situatie met veel innovatie? Juist waar grenzen overschreden worden is het lastig te meten met traditionele meetlatten.

Je krijgt in het stuk dan ook sterk de indruk dat de auteurs het jammer vinden hoe weinig geordend vernieuwende dynamiek verloopt. Als er een gebied is in Nederland met veel starters en ook veel uitval, bovengemiddelde groei, continue innovatie op een veelvoud van terreinen en zonder marktbeheersing door dominante partijen, dan is het wel de creatieve sector. In feite is dit het soort gefragmenteerde wereld dat traditionele marktmodellen ons zo graag als voorbeeld stellen. Dan is het toch wel gek om van deze sector te eisen dat hij zich de meer geordende gedragwijzen van oligopolistische sectoren moet aanmeten, zoals deze commissie doet. De commissie gaat op dat punt zeer ver. Sleutelgebieden moeten zelf preciezer gaan definiëren wat wel en niet tot hun gebied behoort, alsof ze een wetenschappelijke en niet een ondernemersambitie moeten hebben. En wie was het al weer die al deze

De uitdagingen voor het innovatiebeleid in de creatieve sector zijn erg groot, maar verwacht niet dat kleine ondernemers dat voor de overheid gaan invullen

gebieden op een hoop gooide? De uitdagingen voor het innovatiebeleid in de creatieve sector zijn erg groot (Jacobs, 2009), maar verwacht niet dat kleine ondernemers dat voor de overheid gaan invullen. Het is natuurlijk mooi als beleidsmakers actoren in het veld consulteren, maar heeft de kredietcrisis ons bijvoorbeeld niet genoeg geleerd wat er gebeurt als de overheid haar eigen rol in de economie niet voldoende begrijpt en invult?

Merkwaardig is ten slotte dat de Voortgangscommissie een maximale levensduur per sleutelgebied voorstelt van acht jaar. Is er na acht jaar dan geen sterke specialisatie meer van de Nederlandse economie, of denkt men dat er daarna geen uitdagingen meer zullen zijn op het

vlak van kennis en innovatie waar de overheid mogelijk een rol bij te spelen heeft? Niet toevallig werden de meeste sterke specialisaties van de Nederlandse economie reeds een kleine dertig jaar geleden door de commissie-Wagner (1981) en negen jaar later door mijzelf en mijn collega's (Jacobs *et al.*, 1990) geïdentificeerd. De industriële structuur van een land verandert nu eenmaal niet zo snel.

LITERATUUR

AWT (2007) *Weloverwogen impulsen. Strategisch investeren in zwaartepunten*. Den Haag: AWT.

Commissie Wagner (Adviescommissie inzake het Industriebeleid) (1981) *Een nieuw industrieel plan*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Innovatieplatform (2004) *Voorstellen sleutelgebiedenaanpak*. Den Haag: Innovatieplatform.

Innovatieplatform (2009) *Voortgang sleutelgebieden en tussentijdse evaluatie sleutelgebieden-aanpak*. Den Haag: Innovatieplatform.

Jacobs, D. (2009) *Creatief innovatiebeleid?* Amsterdam: Vossiuspers.

Jacobs, D., P. Boekholt en W. Zegveld (1990) *De economische kracht van Nederland*. Den Haag: SMO.

Ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008) *Naar een agenda voor duurzame productiviteitsgroei*. Den Haag: Ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Porter, M. (1990) *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.

DANY JACOBS

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam