

Topsectoren behoeven eenduidige definiëring

Met het Topsectorenbeleid slaat het kabinet een nieuwe route in voor het stimuleren van innovatieve bedrijvigheid ter bevordering van de kenniseconomie. Een eenduidige definiëring is nodig om de effecten van het beleid te kunnen meten, maar die ontbreekt.

Het Ministerie van Economie, Innovatie en Landbouw (EL&I) heeft met zijn Topsectorenbeleid een nieuwe impuls gegeven aan het beleid gericht op innovatieve bedrijvigheid en de kenniseconomie. Het beleid evolueert van een op regio's geënte strategie naar een sectorale benadering. Het Pieken in de Delta-beleid 2007 benadrukte een gebiedsgerichte benadering waarbij regionaal sterke sectoren als uitgangspunt dienden. In dit beleid werden echter per economische prioriteit ook al drie of vier topsectoren aangeduid. Hiermee werd een voorschot genomen op het nieuwe Topsectorenbeleid waarin nu negen topsectoren centraal zijn gesteld (Ministerie van EL&I, 2011). De gebiedsgerichte benadering is grotendeels verdwenen.

Onlangs is het Rijk door de Algemene Rekenkamer aangesproken op het feit dat niet is vast te stellen of de investeringen in innovatiebeleid hebben bijgedragen aan het innovatieve vermogen van de Nederlandse economie (Tweede Kamer, 2011). Het probleem ligt onder meer in de afwezigheid van meetbare doelstellingen. Voor het nieuwe Topsectorenbeleid dreigt hetzelfde gevaar. Hoewel veel van de onderliggende rapporten over de Topsectoren duidelijke doelstellingen aangeven, is het grotendeels onduidelijk hoe het al dan niet halen van deze doelstellingen moet worden gemeten. Een eerste belangrijke stap hierin is een eenduidige definiëring van de topsectoren. Over welke sectoren hebben we het precies?

Topsectoren gedefinieerd

De identificatie van bedrijven en bedrijvigheid in de topsectoren is geen eenvoudige opgave. Het Topsectorenbeleid definieert een topsector als een sector die kennisintensief is, internationaal georiënteerd en bijdraagt aan de oplossing van belangrijke maatschappelijke vraagstukken; het is een sector die te maken heeft met sectorspecifieke wet- en regelgeving. Geen van de genoemde factoren is eenvoudig te meten. Een directe indeling op basis van de inhoudelijke definitie van EL&I is daardoor vrijwel onmogelijk. De standaard om sectoren en bedrijvigheid in te delen is de Standaard Bedrijfsclassificatie

(SBI) 2008 van het Centraal Bureau voor de Statistiek, waarin sectoren worden ingedeeld op basis van het type producten en diensten die bedrijven leveren. Deze methodiek is in de verschillende rapporten van de topteams toegepast, maar ook in drie andere landelijke rapporten, elk op een andere wijze: één in opdracht van EL&I (Kaashoek *et al.*, 2010) en twee door het Planbureau voor de Leefomgeving (Weterings *et al.*, 2007; Raspe en Van den Berge, 2010). Daardoor circuleren er momenteel vier verschillende indelingen van bedrijvigheid en werkgelegenheid in clusters en topsectoren.

Geen van de vier indelingen bevat alle negen door het Ministerie van EL&I gedefinieerde topsectoren. Dit is vooral opmerkelijk voor de indeling die het ministerie zelf heeft gepresenteerd in de verschillende deelrapporten van de Topteams. In sommige van deze Topteams-rapporten wordt de sector nauwkeurig en eenduidig afgebakend (Chemie bijvoorbeeld). In andere rapporten is een heldere indeling impliciet of zelfs helemaal afwezig (zoals voor Tuinbouw en Energie). Naast het feit dat sommige sectoren ongedefinieerd blijven, blijken de verschillende indelingen niet eenduidig te zijn.

Bandbreedte

Op basis van een beschrijving van de bandbreedte in termen van werkgelegenheid van de vier bestaande definities van de topsectoren, kan worden aangetoond wat de verschillen zijn in het belang van de sectoren tussen de verschillende indelingen. Werkgelegenheid wordt vaak gebruikt als indicator van het belang van sectoren omdat daarover op vestigingsniveau regionale informatie beschikbaar is. Daarbij is voor lokale bestuurders de werkgelegenheid een belangrijke maatstaf voor het economische belang van een sector.

Tabel 1 presenteert op basis van de verschillende indelingen de bandbreedtes in termen van het percentage banen dat in een bepaalde topsector valt. Hierbij wordt gebruikgemaakt van het LISA-vestigingenbestand van 2009. Deze dataset bevat informatie over alle bedrijfsvestigingen in Nederland. Van tabel 1 zijn een aantal conclusies af te lezen.

Om te beginnen leiden de verschillende indelingen van wat onder een topsector wordt verstaan tot verschillende omvangs in termen van de totale werkgelegenheid die met de topsectoren is gemoeid. Deze loopt uiteen van minimaal 14,6 procent tot maximaal 26,2 procent. Gedeeltelijk zijn de verschillen toe te schrijven aan het feit dat geen van de indelingen dekkend is en daarmee zijn ze onder-

SIERDJAN KOSTER
Universitair docent aan
de Rijksuniversiteit
Groningen

ARJEN EDZES
Senior-onderzoeker
aan de Rijksuniversiteit
Groningen

Tabel 1

Aandeel van de topsectoren in het totaal van banen in 2009.

Indeling	Totaal	Chemie	Creatief	Energie	HighTech Systems en materialen	Life & Health	Agro & Food	Logistiek	Tuinbouw	Water
Topteams	26,2	1,35	3,10	-	6,14	1,97	8,69	5,26	-	2,02
EL&I	16,2	1,15	4,17	0,50	5,33	1,81	4,74	-	-	1,99
PBL 2007	14,6	1,51	4,04	-	1,87	-	-	5,26	2,31 ¹	-
PBL 2010	21,6	1,61	4,30	0,76	7,06	1,99	4,83	3,37	-	2,38

¹ Onvolledig. In het rapport wordt de indeling aangevuld met specifieke informatie van het LEI.

ling niet goed te vergelijken. Gedeeltelijk zijn er ook inhoudelijke verschillen. De grootte van de topsectoren fluctueert tussen de verschillende definities. In sommige gevallen blijken deze verschillen substantieel te zijn. Binnen de topsector Agro & Food (A&F) bijvoorbeeld rekent het topteam de distributie van voedsel (groothandel en detailhandel) tot de sector, terwijl de andere indelingen dit gedeelte van de productiekolom buiten beschouwing laten. Bijgevolg is het banenaandeel van de sector met de brede definitie 83 procent groter dan in de meest beperkte definitie van de topsector. Ook de topsectoren High Tech Systemen en Materialen (HTSM) en Logistiek kennen forse bandbreedtes. Gemiddeld bestaat er een verschil van dertig procent tussen de meest beperkte en meest ruime definitie.

Regionale verschillen

Ook voor het vaststellen van de regionale uitwerking van het beleid is een eenduidige definitie van belang. Hoewel de vier indelingen over het algemeen tot vergelijkbare ruimtelijke patronen leiden, zijn er toch enkele belangrijke verschillen. Afhankelijk van de gebruikte definitie heeft het COROP-gebied Noordoost-Noord-Brabant 1,9 tot 7,6 procent van de nationale werkgelegenheid in Chemie binnen de grenzen. Een vergelijkbare situatie speelt in Amsterdam. Hier varieert de werkgelegenheid in de Creatieve sector van 15,9 tot 19,9 procent. De ruimtelijke pieken die impliciet in het beleid zitten, zijn dus gedeeltelijk afhankelijk van de definitie die gehanteerd wordt.

Overlap

Naast het feit dat de indelingen van de topsectoren behoorlijk uit elkaar lopen, bestaat er ook overlap tussen de definities van de topsectoren binnen rapporten. Verschillende SBI-codes behoren tot meerdere topsectoren. In termen van werkgelegenheid

gaat het om een ongewogen gemiddelde overlap van 2,7 procent op het totaal (tabel 2). Inhoudelijk is deze overlap goed verdedigbaar en zelfs gewenst. De topsectoren zijn geen gescheiden werelden en vooral O&O-activiteiten kunnen belangrijk zijn voor verschillende sectoren. Juist deze kruisbestuiving kan goed werken bij het stimuleren van innovatie en moet als zodanig ook een plek hebben in het beleid. Niettemin kan dit wel een probleem betekenen bij een eenduidige en meetbare evaluatie van het beleid. Als topsectoren te veel overlap vertonen dan gaat het idee van apart gedefinieerde topsectoren verloren. Dit probleem lijkt vooral te spelen bij Tuinbouw en Agro & Food. Een groot gedeelte van de tuinbouwsector kan zonder problemen bij Agro & Food ingedeeld worden. Alleen het opkweken en verhandelen van sierbloemen en aanverwante sectoren is duidelijk alleen onderdeel van de tuinbouw.

Conclusie

Het Topsectorenbeleid is gebaat bij een eenduidige definiëring en dat is nu niet het geval. Een scherpe definiëring is van belang voor zowel de inzet van beleidsinterventies als de evaluatie van het beleid. Hierbij gaat het niet alleen om effectiviteit en doelmatigheid, maar ook om de beschrijving van de regionale uitwerking van het nieuwe niet-regionale beleid. Doordat sectoren niet evenredig verspreid over het land voorkomen heeft het beleid ook een ruimtelijke uitwerking. Door een goede en eenduidige afbakening van de sectoren te hanteren kan deze uitwerking op een goede manier in kaart worden gebracht.

Tabel

Overlap tussen de topsectoren in procenten.

Indeling	Totaal	Totaal met dubbeltellingen	Vershil
Topteams	26,2	28,5	2,3
EL&I	16,2	19,7	3,5
PBL 2007	14,6	15,0	0,4
PBL 2010	21,6	26,3	4,7

LITERATUUR

- Kaashoek, B., J. Veldkamp, R.A. te Velde en E.J. Visser (2010) *Toelichting & methodologische disclaimers bij de clusterkaarten*. Utrecht: Dialogic.
- Ministerie van EL&I (2011) *Naar de top: het bedrijvenbeleid in actie(s)*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.
- Raspe, O. en M. van den Berge (2010) *De ruimtelijke structuur van de clusters van nationaal belang*. Den Haag: Planbureau voor Leefomgeving.
- Tweede Kamer (2011) *Innovatiebeleid*. 33009(1).
- Weterings, A., F. van Oort, O. Raspe en T. Verburg (2007) *Clusters en economische groei*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.