

Impact en potentieel van de topsectorenaanpak

Om het Nederlandse concurrentievermogen te versterken, lanceerde het kabinet-Rutte I in 2011 de topsectorenaanpak. Deze aanpak kan gezien worden als een eerste aanzet tot modern industriebeleid. Het is nu zaak dit verder uit te bouwen.

MATTHIJS JANSSEN,
Senior onderzoeker
bij Dialogic en
universitair docent
aan de Universiteit
Utrecht

Zowel economen als beleidsmakers zijn de afgelopen jaren meer en meer in de ban geraakt van de 'renaissance' van het industriebeleid (OESO, 2014; Stiglitz et al., 2013). In enkele gevallen gaat het daarbij om het doen herleven van specifiek de maakindustrie, maar doorgaans is het pleidooi om economisch beleid weer te durven richten op een afgebakende set van economische activiteiten. Daarmee beweegt de pendule langzaam weg van de generieke aanpak die de afgelopen decennia centraal heeft gestaan in het innovatiebeleid.

MODERN INDUSTRIEBELEID

In verhouding tot klassiek economisch beleid is modern industriebeleid een heterodoxe variant, met bijzondere aandacht voor knelpunten in het ontwikkelen en combineren van de vaardigheden die nodig zijn voor economische productie (Rodrik, 2004; 2006). Karakteristiek is de ambitie om de ruimte te vergroten voor 'entrepreneurial discovery' en diversificatie, dus voor het ontplooien van nieuwe economische activiteiten. Bij het verkennen van nieuwe mogelijkheden is de markt leidend, maar op vele fronten kan de overheid wel faciliteren. Daarbij dient ze het steunen van afzonderlijke bedrijven te vermijden – laat staan dat ze deze probeert te redden van hun ondergang. In plaats daarvan moet de steun altijd ten goede te komen aan een exploratie die door meerdere partijen gedragen wordt. Dit kan bijvoorbeeld door te voorzien in relevante kennisontwikkeling, infrastructuur en passende regelgeving.

Al enkele jaren wordt er door landen als Groot-Brittannië en Zweden met modern industriebeleid geëxperimenteerd (Warwick, 2014). Ook de Nederlandse topsectorenaanpak – hoewel niet expliciet als zodanig gepositioneerd – lijkt hier in zijn opzet van een treffend voorbeeld van te zijn (Dialogic, 2017).

TOPSECTORENAANPAK

De topsectorenaanpak is in 2011 geïntroduceerd door het toenmalige Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELenI), samen met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het centrale doel was om het Nederlandse concurrentievermogen te verbeteren door bedrijven, kennisinstellingen en overheden binnen de negen topsectoren samen te laten optrekken bij het versterken van hun innovatiesystemen. Iedere topsector wordt geleid door een topteam, met daarin vertegenwoordigers van partijen uit deze drie geledingen. Van hieruit worden er impulsen gegeven voor een gezamenlijke agendavorming op het vlak van onder andere kennis en innovatie, internationalisering, human capital, regionale betrokkenheid en het verminderen van regeldruk. De topsectoren leggen hun ambities tweejaarlijks vast in kennis- en innovatieagenda's (KIA's), die de leidraad vormen voor onderzoek dat wordt uitgezet vanuit de Topconsortia voor Kennis en Innovaties (TKI's). Dit onderzoek vindt vrijwel uitsluitend plaats op basis van publiek-private samenwerking (PPS).

In financieel opzicht gaat het bij de topsectorenaanpak vooral om buigingen van bestaande middelen; er zijn vanuit ELenI beperkt nieuwe middelen voor vrijgemaakt. In 2016 was er in totaal (dus niet per topsector) een budget van 2,8 miljoen euro om de topsectoren te ondersteunen bij hun coördinatie van de verschillende betrokken partijen. Daarnaast was er 2,7 miljoen euro voor internationalisering (oftewel de extern gerichte coördinatie en communicatie).

De middelen die het Rijk de topsectoren biedt om ook werkelijk wat te ondernemen, bestaan in belangrijke mate uit de PPS-toeslag (voorheen TKI-toeslag) en de Mkb-innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT-regeling). In de meest recente rijksbegroting gaat er jaarlijks 108 miljoen euro naar de PPS-toeslag – dit komt voornamelijk bij kennisinstellingen terecht – en 29 miljoen euro naar de MIT (wat nog tot rond de 50 miljoen aangevuld wordt vanuit de regio's). Ook een deel van de onderzoeksmiddelen vanuit NWO, KNAW en technologiestichting STW en de instituten voor toegepast onderzoek heeft een topsectorenoormerk gekregen; in 2018 gaat dit om bijna 500 miljoen euro. Ten slotte zijn er nog enkele topsectoren die over aan-

vullende middelen beschikken vanuit departementen die thematisch nauw verbonden zijn aan de agenda's van die topsectoren. Bij de topsector Energie is dit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) zelf, maar bijvoorbeeld ook de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en dat van Infrastructuur Waterstaat ondersteunen 'hun' topsectoren (respectievelijk: Life Sciences & Health, en Logistiek) met tientallen miljoenen aan onderzoeksmiddelen. Ook dit is doorgaans geen extra budget dat voor de topsectoren is gecreëerd, maar de besteding van de bestaande budgetten wordt wel samen met hen afgestemd.

EVALUATIEKADER

Wat heeft de topsectorenaanpak tot dusver opgeleverd? Om deze vraag te beantwoorden, dienen we eerst te bepalen hoe we überhaupt iets kunnen zeggen over de impact van een dergelijke beleidsstrategie. Bij beleidsevaluaties heeft het de voorkeur om te herleiden in hoeverre resultaten toe te schrijven zijn aan interventies. Men zou hier kunnen denken aan een verbeterde innovativiteit, productiviteit en export-prestaties van bedrijven die vanuit de topsectorenaanpak gesteund zijn. De grote vraag is echter: wie zijn deze bedrijven in dit geval eigenlijk? Zoals blijkt uit bovenstaande beschrijving bestaat de topsectorenaanpak uit uiteenlopende interventies, en voor zover er financiële middelen in het spel zijn, gaan die nauwelijks direct naar bedrijven (een uitzondering zijn de energie-innovatieregelingen; Dialogic/SEO, 2017). In plaats daarvan hebben de prikkels – in ieder geval voor het bedrijfsleven – in belangrijke mate een collectief karakter. Als gevolg hiervan is het ondoenlijk om scherp te onderscheiden wie er wel een 'behandeling' heeft gehad en wie niet. Ook bedrijven die niet actief hebben deelgenomen aan activiteiten, kunnen immers profijt hebben van zaken als gegenereerde kennis, exportpromotie of human capital.

Het omgaan met deze complicerende factoren vraagt om een alternatieve aanpak – eentje die verder kijkt dan individuele actoren, en juist iets zegt over wat er met de gezamenlijkheid bereikt wordt. Onderzoek naar structurele veranderingen, bijvoorbeeld in het economisch weefsel, de arbeidsmarkt of de R&D-netwerken, is pas mogelijk als er meer tijd verstreken is. De evaluatie van de topsectoren in 2017 richtte zich daarom op de vraag of het beleid qua *governance* goed georganiseerd is, en of dit verbeteringen oplevert in de *condities* die nodig zijn om de gestelde doelen te halen (Dialogic, 2017). Vanuit het perspectief van een modern industriebeleid is vooral het eerste relevant.

GOVERNANCE

De *governance* is geanalyseerd aan de hand van de *policy-design principles* uit de literatuur, mede op basis van de observaties uit meer dan honderd gesprekken (Dialogic, 2017). Een in het oog springende bevinding is dat de private uitgaven aan het PPS-onderzoek de afgelopen jaren gegroeid zijn. Dit suggereert dat de ingezette aanpak een geschikte manier is om het bedrijfsleven te laten kiezen waarop men niet-commercieel onderzoek zal inzetten. Bijzonder is dat het hiermee lukt om de markt in de *driver's seat* te houden, terwijl er relatief weinig geld direct naar bedrijven gaat.

Behalve om richting te geven aan pre-commercieel onderzoek is de ingerichte structuur ook geschikt om de overheid op de hoogte te houden van ontwikkelingen op het gebied van kennis en innovatie. Hiermee is ook het principe van *embeddedness* goed geborgd.

Bij moderne industriepolitiek is de markt leidend en wordt steun aan afzonderlijke bedrijven vermeden

Deze *embeddedness* kent wel risico's. Aiginger (2015) citeert Rodrik door erop te wijzen dat *ingebod zijn* niet hetzelfde is als *'bedgenoot' zijn* – tussen overheid en industrie dient enige afstand in acht genomen te worden. Marktpartijen erbij betrekken, brengt het risico met zich mee dat gevestigde partijen hun belangen gaan beschermen, en daarmee juist zorgen voor economische inkapseling.

ECONOMISCHE INKAPSELING

Het risico van economische inkapseling lijkt bij de topsectoren in financiële zin beperkt. Gegeven de beperkte budgetten zijn er in dit opzicht maar weinig directe voordelen te behalen voor marktpartijen. De aanpak geeft bedrijven vooral een stem in het bepalen van de te volgen koersen als het gaat om gezamenlijke belangen. Hoewel lobbyen vaak negatieve connotaties heeft, hoeft dit zeker niet negatief te zijn: het betekent ook dat sommige partijen, namens een bredere achterban, investeren in het behartigen van hun gezamenlijke belangen (Hausmann en Rodrik, 2006). Zo maakt de topsectorenaanpak duidelijk wat de gemeenschappelijke deler is als het gaat om het toekomstbeeld van partijen die actief zijn in negen centrale domeinen, zodat zaken als onderzoeksrichtingen, human capital en exportpromotie hier vervolgens op afgestemd kunnen worden.

Als het gaat om wie er een stem heeft in het bepalen van de te volgen koers, kent de topsectorenaanpak wél risico's op inkapseling. Openheid is formeel aanwezig, maar lijkt praktisch in het geding te zijn: vooral gevestigde spelers zijn hier in de positie om hun visie te geven (Dialogic, 2017). Dit blijkt ook uit de gevormde agenda's. Deze zetten niet zozeer in op het verkennen van nieuwe gezamenlijke paden, als wel op het samen uitwerken van paden die al ingeslagen zijn (overigens, *binnen* de bestaande domeinen lijken zij wel degelijk heel vernieuwend te kunnen zijn).

Deze inhoudelijke inkapseling kan worden beperkt door als overheid de overige partijen *at arm's length* te houden. Dat impliceert dan dat de overheid ook zelf weer keuzen moet durven maken. Dit lijkt nog weinig te gebeuren. Er zijn weliswaar structuren georganiseerd die beleidsmakers in staat stellen om signalen op te pikken, maar er is nog weinig naar boven gekomen over feitelijke acties die vervolgens ondernomen zijn. Met de introductie van de topsectorenaanpak heeft het toenmalige Ministerie van ELenI

de bal dus in het veld gelegd, maar het huidige EZK speelt zelf nauwelijks mee. Het is positief dat er andere departementen zijn aangehaakt bij het innovatiebeleid, maar ook zij reageren voorsnog niet erg intensief op de informatie en de kansen die naar voren komen. In dit opzicht is het aan te bevelen om te blijven verkennen hoe de collectieve kennis- en innovatieagenda's kunnen worden omgezet in adaptieve maar concrete *roadmaps*, en hoe beleid hier het beste op in kan spelen (Carayannis et al., 2014).

TOT BESLUIT

Het is verleidelijk maar weinig zinvol om de topsectorenaanpak te zien als een wondermiddel voor alles wat met innovatie te maken heeft. Verstandiger is het om te kijken wat het tot stand brengen van structuren en adaptieve agenda's kan bijdragen aan punten waarvoor zich dit ook werkelijk het beste leent. De topsectorenaanpak lijkt vooral gericht op het

diversifiëren in richtingen die gerelateerd zijn aan wat er nu al 'top' is in Nederland (waarbij het overigens gaat om kennisdomeinen, en niet om sectoren in de traditionele zin van het woord). De kracht van de aanpak schuilde voorsnog in het genereren van momentum, en iets minder in uitdagers in het zadel helpen. Dat neemt niet weg dat er wel signalen zijn dat topsectoren als Logistiek en Life Sciences & Health steeds proactiever naar nieuwe combinaties zoeken en thema's als start-ups en ICT omarmen. De coördinerende functie die in stelling is gebracht, kan dus voor meer of minder ambitieuze doeleinden aangewend worden. Ook suggereert dit dat het deels een kwestie van tijd is dat de vermeende tekortkomingen opgelost kunnen zijn.

Om modern industriebeleid nog sterker tot wasdom te doen komen, zijn er verschillende mogelijkheden om door te pakken (Dialogic, 2017). In de eerste plaats vormen de topsectoren platforms die verbindingen kunnen leggen tussen diverse kennisdomeinen (waarvan in crisistijd de eerste reflex vooral was om zichzelf te herpakken). Dit biedt ruimte om ongebruikelijke combinaties van vaardigheden en kennis tot stand te brengen, als basis voor diversificatie buiten de reguliere paden.

Een tweede thema, dat inmiddels al toenemende belangstelling geniet (zie ook Overvest en Van Elk (2018), in deze *ESB*), bestaat uit de maatschappelijke opgaven. In actuele discussies over 'green industrial policy' en transformatief beleid wordt er gezocht naar mogelijkheden om industriebeleid te combineren met het oplossen van grote gemeenschappelijke uitdagingen (Rodrik, 2014; Mazzucato et al., 2015; Aiginger, 2015). Hoewel er aanvankelijk nog helemaal niet zo veel nadruk op deze uitdagingen lag, is dat wel een doel dat nu steeds sterker door beleidsmakers op de topsectoren geprojecteerd wordt – en ook al explicieter in de nieuwe kennis- en innovatieagenda's aan bod komt.

Interessant is dat NWO inmiddels heeft aangekondigd om maatschappelijke opgaven en cross-overs te verbinden in een *call* die in het voorjaar van 2018 opengaat, met een budget van veertig miljoen euro en een cofinancierings-eis (NWO, 2017). De voorziene oproep vraagt kennisinstellingen om met voorstellen te komen waarbij er kennis uit meerdere topsectoren aangewend wordt om maatschappelijke uitdagingen op te lossen, het liefst ook nog door aan te sluiten bij de Nationale Wetenschapsagenda. Er dreigt bij deze opzet een risico dat vooral *gevestigde* (PPS-)consortia in staat zullen zijn om voorstellen te ontwikkelen die aan alle eisen voldoen. Positief is echter dat de gemobiliseerde structuren uitgedaagd worden om te laten zien wat ze voor de maatschappij kunnen betekenen.

LITERATUUR

- Aiginger, K. (2015) Industrial policy for a sustainable growth path. In: D. Bailey, K. Cowling en P. Tomlinson (red.), *New perspectives on industrial policy for a modern Britain*. Oxford: Oxford University Press, 364–394.
- Carayannis, E., A. Grebeniuk en D. Meissner (2016) Smart roadmapping for STI policy. *Technological Forecasting and Social Change*, 110, 109–116.
- Dialogic (2017) *Evaluatie topsectorenaanpak*. Rapport te vinden op www.dialogic.nl.
- Dialogic/SEO (2017) *Beleidsvaluatie energie-innovatieregelingen*. Publicatie te vinden op www.seo.nl.
- Hausmann, R. en D. Rodrik (2006) *Doomed to choose: industrial policy as predicament*. Blue Sky Seminar, Center for International Development, John F. Kennedy School of Government. 9 september, Harvard University.
- Mazzucato, M., M. Cimoli, G. Dosi et al. (2015) Which industrial policy does Europe need? *Intereconomics*, 50(3), 120–155.
- NWO (2017) *NWO investeert 550 miljoen euro in onderzoek binnen de topsectoren*. Bericht te vinden op www.nwo.nl.
- OESO (2014) *New industrial policies*. *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*. Parijs: OESO.
- Overvest, B. en R. van Elk (2018) Maatschappelijke uitdagingen vereisen hervorming topsectorenbeleid. *ESB*, 103(4761), 206–207.
- Rodrik, D. (2004) *Industrial policy for the twenty-first century*. CID Working Paper. Cambridge, MA: Harvard University.
- Rodrik, D. (2008) *Normalizing industrial policy*. The World Bank: Commission on Growth and Development, Working paper, 3.
- Rodrik, D. (2014) Green industrial policy. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(3), 469–491.
- Stiglitz, J.E., J.Y. Lin en C. Monga (2013) *The rejuvenation of industrial policy*. The World Bank, Washington, Policy Research Working Paper, 6628.
- Warwick, K. en A. Nolan (2014) *Evaluation of industrial policy: methodological issues and policy lessons*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, 16.

In het kort

- ▶ De topsectorenaanpak heeft gezorgd voor betere verbindingen tussen het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid.
- ▶ Dankzij de verbindingen is er meer sturing gekomen op een deel van het publieke onderzoek.
- ▶ De uitdaging is nu om vernieuwing buiten de reguliere paden en maatschappelijke opgaven aan te pakken.