

Vergaderjaar 2016–2017

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 289

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juli 2017

Met deze brief bieden we u de evaluatie van de topsectorenaanpak aan die onlangs is afgerond¹. Samen met de eerdere evaluaties van de financiële beleidsinstrumenten van de topsectorenaanpak (de PPS-toeslagregeling voor de TKI's en de MIT²) is er nu een samenhangend beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de werking van dit beleid. De evaluatie is uitgevoerd overeenkomstig de werkwijze die is beschreven in de brief van 21 juni 2016 aan de Eerste Kamer.³

Deze brief schetst eerst kort de achtergronden, ontwikkeling en doelstellingen van het bedrijvenbeleid en de rol van de topsectorenaanpak daarbij. Daarna wordt stilgestaan bij de bevindingen van de evaluatie van de topsectorenaanpak.

Het bedrijvenbeleid met de topsectorenaanpak

Achtergronden van het bedrijvenbeleid

Het bedrijvenbeleid zorgt voor een ondernemingsklimaat dat bedrijven stimuleert en helpt om duurzaam en innovatief te ondernemen en daarmee het duurzaam groeivermogen van Nederland te versterken. Het bedrijvenbeleid heeft sinds 2011 een belangrijke koerswijziging en transitie gekend. Door een gerichte en vernieuwende samenwerking tussen Nederlandse bedrijven, onderzoekers en overheden tot stand te

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Voor de tussenevaluatie TKI-toeslag zie Kamerstuk 32 637, nr. 254; voor de evaluatie van de MKB-Innovatiestimulering Regio en Topsectoren (MIT) zie Kamerstukken 32 637 en 33 009, nr. 276.

³ Zie brief aan Eerste Kamer. Dit als toezegging op het mondeling overleg Nationale Hervormingsprogramma van 26 april 2016 de Kamer te informeren op welke wijze Economische Zaken invulling geeft aan de evaluatie van het topsectorenbeleid.

brengen, wil het kabinet de Nederlandse innovatienetwerken versterken om economische kansen te grijpen en maatschappelijke uitdagingen gezamenlijk op te pakken. Daarvoor waren een institutionele vernieuwing van de werkwijze en ook andere financieringsarrangementen nodig.

Zo werden veel van de directe subsidies voor innovatie- en ondernemerschapstimulering, alsook de bestaande FES-(Fonds Economische Structuurversterking)middelen voor investeringen in de kennisinfrastructuur afgebouwd. Tegelijkertijd werd de generieke (fiscale) innovatiestimulering verder versterkt, de samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen vernieuwd en versterkt en werden meer revoluerende financiële stimulansen ingezet, zoals kredieten en garanties. Door ondernemers, onderzoekers en overheden meer gericht met elkaar te laten samenwerken (publiek-private samenwerking) – zoals vormgegeven in de topsectorenaanpak – is ruimte gekomen voor de totstandkoming van nieuwe allianties en gezamenlijke agendavorming en innovatiestrategieën. Daarnaast is op deze wijze een stap gezet naar meerjarige en gezamenlijke onderzoeksprogrammeringen en een grotere private bijdrage aan publiek-private onderzoeksprogramma's.

Het bedrijvenbeleid kent een overwegend generiek karakter en richt zich op uiteenlopende facetten van het ondernemersklimaat: innovatiebevordering, het verlichten van de regeldruk en administratieve lasten, het vergroten van de toegang tot kapitaalmarktfinanciering, een kwalitatief hoogwaardige publieke dienstverlening aan ondernemers (zoals Kamers van Koophandel, Ondernemersplein en E-overheid), (fiscale) ondersteuning van ondernemers, een hoogwaardig vestigingsklimaat en het aantrekken van buitenlandse investeringen.

Het specifieke spoor van het bedrijvenbeleid: de topsectorenaanpak

Het bedrijvenbeleid kent ook een specifiek spoor met de publiek-private samenwerking in de Nederlandse topsectoren. De werking en resultaten van deze topsectorenaanpak staan in de bijgaande evaluatie centraal. Topsectoren zijn clusters van bedrijven en kennisinstellingen waarin het overgrote deel van de Nederlandse R&D-uitgaven is geconcentreerd. De keuze van de negen sectoren is bepaald door vier factoren: het zijn sectoren die kennisintensief zijn, exportgeoriënteerd, met veelal (sector)specifieke wet- en regelgeving, en die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.⁴

Kenmerkend voor de topsectorenaanpak is de manier waarop de betrokken partijen – ondernemers, onderzoekers en overheden – met elkaar samenwerken in brede en open innovatienetwerken. In de «gouden driehoek» van bedrijven, kennisinstellingen en overheden zijn gezamenlijk strategieën ontwikkeld om de concurrentiekracht te versterken en maatschappelijke uitdagingen te adresseren. Gewerkt is aan gezamenlijke agendavorming en innovatiestrategieën, meerjarige en gezamenlijke onderzoeksprogrammeringen en een groter privaat «commitment» voor publiek-private onderzoeksprogramma's.⁵ Spelers in het veld hebben daarbij meer verantwoordelijkheid gekregen voor de werking en de resultaten van hun innovatieaanpak.

De topsectorenaanpak is in opzet een integrale werkwijze omdat verschillende knelpunten samenhangend worden aangepakt. Via de topsectoren wordt ook gewerkt aan de beschikbaarheid van technisch personeel

⁴ Rijksoverheid (2011). Naar de top; het bedrijvenbeleid in actie(s). Bijlage bij Kamerstuk 32 637, nr. 15.

⁵ Zie bijvoorbeeld Global Challenges, Dutch solutions (2014).

(Techniekpact), aan gerichte en gecoördineerde economische diplomatie, aan het aantrekken van buitenlandse investeringen, aan het identificeren en wegnemen van voor een sector specifieke belemmerende wet- en regelgeving, aan de deelname aan Europese onderzoeksprogramma's, aan het benutten van ICT-toepassingen en aan de totstandkoming van op biomaterialen gebaseerde grondstoffen en milieuvriendelijker energieverbruik. De topsectorenaanpak betreft derhalve diverse beleidsfacetten en is ook een agenda van verschillende ministeries.

De implementatie van de topsectorenaanpak is een beleidstransitie. Deze geschetste beleidstransitie is niet in één keer gerealiseerd, want zij vereist aanpassingen en kent daardoor verschillende fases in de ontwikkeling. In de eerste periode is veel energie gegaan naar het zelforganiserende vermogen van de betrokken partijen, naar de aanpassing aan en van de nieuwe beleidsrealiteit en spelregels, naar het tot stand brengen van de samenwerking van zowel private als publieke «commitment» en naar de articulatie van gezamenlijke ambities en programma's. Vervolgens is de uitvoering ter hand genomen en zijn hechte samenwerkingsverbanden en organiserend vermogen gevormd die vervolgens benut zijn voor de inzet op nieuwe uitdagingen en ambities. De volgende stap in deze beleidstransitie is om de topsectorenagenda's te richten op maatschappelijke uitdagingen en sleuteltechnologieën.

De topsectorenagenda's kunnen hiermee een belangrijke bijdrage leveren aan urgente maatschappelijke uitdagingen, zoals veiligheid, klimaat, energie en gezondheid. Zo pakken de topsectoren Life Sciences & Health, Agri & Food, Tuinbouw & Uitgangsmaterialen en de Creatieve Industrie gezamenlijk de uitdaging op om via preventie, gedragsverandering en een gezond productaanbod de volksgezondheid te vergroten. Binnen het project RegMedXB worden de maatschappelijke uitdaging Gezondheid en Zorg en de route van de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) Regeneratieve geneeskunde gecombineerd. Dit publiek-private samenwerkingsverband zet met regeneratieve geneeskunde in op de mogelijkheid om in de toekomst chronische aandoeningen zoals diabetes, reuma en nierfalen te genezen in plaats van te verzachten. Tegelijkertijd werken de rijks- overheid, provincies, Vlaanderen, gezondheidsfondsen, kennisinstellingen en bedrijven aan een kennisintensieve industrie.

Overigens worden niet alle uitdagingen door topsectoren opgepakt. De topsectoren zijn gericht op die vraagstukken waar publieke en private partners een gedeeld belang hebben en via publiek-private programmering daar samen in optrekken. Departementale kennis- en innovatieagenda's omvatten ook kennisvragen die alleen een publiek belang dienen, zoals investeringen in de eigen kennisopbouw en technologieontwikkeling voor Defensie. Ook zijn er diverse kennisvragen die niet (op korte termijn) tot vermarkting kunnen leiden, bijvoorbeeld bij Infrastructuur en Milieu op het vlak van o.a. klimaatadaptatie en mitigatie, duurzame mobiliteit, circulaire economie en kwaliteit van de leefomgeving. Daar waar publieke en private belangen wel samen opgaan, is de ambitie om de synergie en samenwerking te versterken.

Bij tal van maatschappelijke uitdagingen speelt de ontwikkeling van sleuteltechnologieën een belangrijke rol voor het realiseren van doorbraken. Te denken valt aan ICT, fotonica (als basis voor de ontwikkeling van chips met diverse toepassingen) en aan geavanceerde materialen (zoals sterke en lichtgewicht materialen voor de luchtvaart die een grote energiebesparing op kunnen leveren). Een ander voorbeeld is de verdere ontwikkeling van de sleuteltechnologie Elektrochemische Conversie en Materialen. Hierdoor worden de sterkten van de topsectoren Energie, Chemie, High Tech Systemen en Materialen (HTSM), Water, en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen bij elkaar gebracht en wordt onder meer

de conversie van elektriciteit naar chemie mogelijk gemaakt zodat in de bestaande infrastructuur duurzame energie gebruikt kan worden in plaats van gas.

De balans van het Bedrijvenbeleid: Doelstellingen en uitkomsten

Het generieke en specifieke bedrijvenbeleid is gericht op het verwezenlijken van drie ambities in 2020: 1) Nederland in de top 5 van meest ondernemende en concurrerende economieën in de wereld; 2) Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI) waarin publieke en private partijen participeren voor meer dan € 800 miljoen, waarvan tenminste 40% private financiering;⁶ 3) Stijging van de Nederlandse R&D-inspanningen naar 2,5% van het bruto binnenlands product (bbp) in 2020. De eerste twee doelstellingen zijn gerealiseerd.⁷ Nederland is de nummer vier van meest concurrerende economieën ter wereld volgens de mondiale concurrentie-index van het World Economic Forum (WEF). De samenwerking in topsectorverband resulteerde in 2015 in één miljard euro aan (publieke en private) investeringen in publieke kennisinfrastructuur, waarvan € 490 miljoen (48%) afkomstig is van private partijen. Hoewel de ontwikkeling positief is en Nederland het EU28-gemiddelde overtreft, is Nederland met 2,0% van het bbp nog niet op de doelstelling van 2,5%. In de brief aan uw Kamer van 17 maart 2017 is aangegeven op welke wijze kan worden bewerkstelligd dat in 2020 2,5% van het bbp aan R&D wordt uitgegeven.⁸ De private R&D-intensiteit is in de topsectoren overigens sterk toegenomen. Volgens de meest recente cijfers stegen de R&D-uitgaven in de topsectoren tussen 2011 en 2014 van 4,1 naar 4,6% van de toegevoegde waarde. De R&D-intensiteit binnen de topsectoren ligt dus fors hoger en de groei is sterker dan voor de private sector als geheel.

Evaluatie topsectorenaanpak: uitkomsten en methodiek

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Het onderzoeksbureau Dialogic heeft de werking van de topsectorenaanpak geëvalueerd en constateert in haar evaluatie dat de topsectorenaanpak «doeltreffend is geweest in het meer vraaggericht programmeren van publiekprivaat onderzoek bij Nederlandse kennisinstellingen en het afstemmen van human capital activiteiten en exportbevordering»⁹. Dialogic acht het aannemelijk dat de topsectorenaanpak een doelmatige beleidsstrategie is. Door private en publieke middelen gericht in te zetten, lijken de voordelen van de topsectorenaanpak uiteindelijk op te wegen tegen de investeringen.

De evaluatie geeft aan dat in de kern de topsectorenaanpak heeft bijgedragen aan het klimaat waarin kennisinstellingen en bedrijven elkaar vinden in publiek-private samenwerking. Zoals hierboven vermeld, heeft dit geleid tot één miljard euro aan investeringen in publiek-private samenwerking, waarvan € 490 miljoen (48%) afkomstig is van private partijen. De topsectorenaanpak biedt een platform waarop partijen hun kennisontwikkeling en kennisoepassing samen kunnen organiseren. De afstemming tussen bedrijven en kennisinstellingen (en overheden) heeft

⁶ In de begroting van 2016 is deze doelstelling opwaarts bijgesteld van € 500 miljoen naar € 800 miljoen, omdat in zowel 2013 als in 2014 deze doelstelling al werd gehaald.

⁷ Zie ook website Bedrijvenbeleid in Beeld.

⁸ Brief Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 40, 17 maart 2017.

⁹ Dialogic, 2017, «Evaluatie Topsectorenaanpak: deel 1 Hoofdrapport» p. 6. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

tot meer inzicht geleid in de activiteiten van diverse topsectoren, waar ze naartoe willen en wie er betrokken zijn.

De informatiepositie van de overheid en het veld is versterkt dankzij intensieve interactie met bedrijven en kennisinstellingen. Doordat partijen elkaar sneller weten te vinden, is samenwerking eenvoudiger geworden. Betrokkenen op diverse niveaus hebben meer inzicht gekregen in specifieke knelpunten en noden en kunnen beter een dialoog met betreffende topsectoren voeren.

Dialogic noemt onder andere twee onderdelen die, hoewel deze in de beginfase van de ingezette beleidstransitie geen expliciete doelstellingen waren, in de toekomst zouden kunnen zorgen voor een verdere versterking van de doeltreffendheid van de beleidsaanpak. Ten eerste constateert Dialogic dat de mate waarin richting wordt gegeven aan de ontwikkeling van grensverleggende (innovatie)visies in de periode 2011–2016 vooralsnog beperkt is. Bij aanvang van de topsectorenaanpak is veel geïnvesteerd in draagvlak en commitment. Daarna kon de gezamenlijke prioritering van agenda's plaatsvinden. Ten tweede stelt Dialogic dat marktformatie door middel van innovatief aankoopbeleid nog te beperkt deel uitmaakt van de topsectorenaanpak.

Aandachtspunten en aanbevelingen

Dialogic signaleert ook enkele zaken die extra aandacht vragen bij een continuering van de topsectorenaanpak. Aanbevolen wordt maatschappelijke uitdagingen nog sterker te verbinden met de topsectorenaanpak. Deze notie is in lijn met de motie van de leden Verhoeven en Mei Li Vos die het kabinet verzoekt om via geleidelijke hervormingen maatschappelijke uitdagingen steeds centraler te stellen in het topsectorenbeleid.¹⁰ Als uitvloeisel van deze motie is uw Kamer geïnformeerd¹¹ dat de topteam en kennisvoorzitters is gevraagd om voor 1 juli jl. hun Kennis- en Innovatieagenda 2018–2021 op te stellen en deze niet vorm te geven langs sectorale lijnen maar langs de lijn van maatschappelijke uitdagingen en sleuteltechnologieën, en hierbij ook de verbinding te leggen met de prioritaire departementale agenda's, de Nationale Wetenschapsagenda en Horizon 2020.

De topsectoren hebben de Kennis- en Innovatie-agenda aangeleverd in de vorm van achttien notities over maatschappelijke uitdagingen en sleuteltechnologieën, waarin hun ambities op het vlak van kennis en innovatie zijn beschreven. Deze notities worden gedurende de zomer verder uitgewerkt met departementen, regionale overheden en kennisinstellingen en vormen dan – net als de relevante routes van de NWA – belangrijke input voor het na de zomer op te stellen Kennis- en Innovatiecontract 2018–2019.

Het ligt in de rede dat de definitieve vaststelling van het Kennis- en Innovatiecontract door het nieuwe kabinet plaatsvindt, tegelijk met het afronden van de definitieve Kennis- en Innovatieagenda door de topsectoren.

Voor de topsector Energie zal de Kennis- en Innovatieagenda later in het jaar in lijn gebracht worden met de uitwerking van de transitiepaden uit de Energieagenda. In het najaar wordt uw Kamer over de uitwerking van de transitiepaden nader geïnformeerd.

¹⁰ Kamerstuk 34 550 XIII, nr. 38.

¹¹ Brief Kamerstukken 33 009 en 32 637, nr. 40, 17 maart 2017.

Nieuwe evaluatiemethode

De evaluatiepraktijk bij Economische Zaken (EZ) op het terrein van bedrijvenbeleid is dat standaard periodiek (tenminste eens in de vijf jaar per afzonderlijk instrument) ex post evaluaties van beleidsinstrumenten worden uitgevoerd en dat daarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van controlegroepen. In 2012 heeft een expertwerkgroep Effectmeting (Commissie Theeuwes) adviezen gegeven over hoe evaluatiemethodieken met controlegroepen kunnen worden toegepast in de beleidsinstrumenten van het bedrijvenbeleid van EZ.¹² Deze adviezen zijn leidend voor de uit te voeren evaluaties van EZ-beleidsinstrumenten op het terrein van bedrijvenbeleid.¹³ Sindsdien is het gebruik van controlegroepen sterk toegenomen.¹⁴

Voor de evaluatie van de topsectorenaanpak is een kwantitatieve evaluatie op basis van de Commissie Theeuwes niet mogelijk. Dat komt omdat het een integrale systeemaanpak is waarin meerdere beleidsfacetten en instrumenten tegelijkertijd worden geadresseerd. In de achtergrondstudie voor de beleidsdoorlichting van artikel 12 en 13 van de EZ-begroting werd geconcludeerd dat dergelijke integrale beleidsaanpakken met de thans voorhanden zijnde evaluatiemethodieken moeilijk te evalueren zijn. Daar zijn ook internationaal geen goede voorbeelden van beschikbaar.¹⁵ De Commissie Theeuwes en de OESO kwamen eerder tot dezelfde conclusie.¹⁶ Daarom heeft Dialogic, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, in samenwerking met Harvard Kennedy School for Public Policy een nieuwe en nog niet eerder toegepaste kwalitatieve evaluatiemethodiek ontwikkeld waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van de topsectorenaanpak kan worden beoordeeld.

Na een pilot is de evaluatie uitgevoerd door Dialogic in de periode december 2016–april 2017 en begeleid door een commissie onder voorzitterschap van prof. dr. Bart Verspagen.¹⁷ Vanzelfsprekend kent een experimentele evaluatieaanpak als deze de nodige onzekerheden. De commissie stelt echter in haar verklaring dat de gekozen onderzoeksaanpak op een valide en integere manier is toegepast, en heeft geleid tot bruikbare bevindingen aangaande de ontwikkeling van de topsectorenaanpak.

¹² Expertwerkgroep Effectmeting (Commissie Theeuwes) (2012). *Durf te meten*. Bijlage bij Kamerstuk 32 637, nr. 44.

¹³ Het FD-artikel van 23 juni 2017 getiteld «Heeft geld voor innovatie zin? Politici weten het niet» is kritisch over evaluaties van beleidsinstrumenten op het terrein van ondernemerschap en innovatie. Het artikel baseert zich op een inventarisatie door een Brits onderzoek consortium van evaluaties wereldwijd. De evaluatiepraktijk die EZ sinds 2012 hanteert, is in lijn met de methodieken die dit consortium voldoende betrouwbaar acht.

¹⁴ Zie kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting van het Bedrijvenbeleid: begrotingsartikelen 12 en 13, Kamerstuk 30 991, nr. 23, en website *Bedrijvenbeleid in Beeld*.

¹⁵ Dialogic, 2016, «Innoveren en ondernemen met beleid: analytische achtergrondstudie van Beleidsdoorlichting artikel 12 (Een sterk innovatievermogen) en 13 (Een excellent ondernemingsklimaat)». Bijlage bij Kamerstuk 30 991, nr. 23.

¹⁶ Zie Commissie Theeuwes (2012) en K. Warwick, A. Nolan, «Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons». OECD: Parijs, 2014.

¹⁷ De begeleidingscommissie bestond verder uit: dr. P. Diederens (AWTI), prof. dr. M. Hekkert (Copernicus Institute of Sustainable Development, Universiteit Utrecht), prof. dr. C. Kool (CPB), prof. dr. C. Koopmans (Vrije Universiteit Amsterdam), prof. dr. B. van der Meulen (Rathenau Instituut). Daarnaast heeft een vertegenwoordiger van de Algemene Rekenkamer (drs. Roelofs) als toehoorder deelgenomen aan de besprekingen van de begeleidingscommissie. De betrokken departementen (te weten Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Infrastructuur en Milieu, Buitenlandse Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en Economische Zaken) maakten deel uit van de commissie.

In aanvulling op de Evaluatie Topsectorenaanpak zijn de financiële beleidsinstrumenten van de topsectorenaanpak, de PPS-toeslagregeling (voorheen TKI-toeslag) en de MIT recent afzonderlijk geëvalueerd.¹⁸ Hierbij kon wel gebruik worden gemaakt van econometrische en kwantitatieve evaluatietechnieken. Hoofdconclusie uit de tussenevaluatie van de PPS-toeslagregeling is dat deze regeling een effectieve manier is om PPS-projecten te stimuleren op belangrijke technologiegebieden. De regeling leidt tot sterkere PPS-netwerken en uitbreiding met nieuwe (mkb-)spelers. De belangrijkste conclusie van de evaluatie van de MIT is dat deze effectief is: de MIT vergroot het innovatief vermogen bij het mkb, betreft het mkb bij de innovatieagenda's van de topsectoren en regionale innovatiestrategieën en verbetert de samenwerking tussen Rijk en regio's. Ook is de MIT-regeling doelmatig: de kosten en administratieve lasten staan in goede verhouding tot de effecten van de MIT.

Tot slot

De uitgevoerde evaluatie oordeelt positief over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de topsectorenaanpak. Een beleidstransitie zoals ingezet in 2011 met de topsectorenaanpak als specifiek spoor van het bedrijvenbeleid is niet van de ene op de andere dag te realiseren en doorloopt een aantal ontwikkelstadia. In de afgelopen kabinetsperiode is de samenwerking tussen de betrokken bedrijven en kennisinstellingen in de relevante netwerken aangejaagd en versterkt. Daardoor zijn, zo laat de evaluatie zien, sterkere innovatiesystemen tot stand gekomen die in een volgende kabinetsperiode kunnen worden benut en gericht op de ambities en doelstellingen van een nieuw kabinet op het terrein van maatschappelijke uitdagingen en sleuteltechnologieën.

Ook het private commitment en het commitment van partners uit de overheid en de kenniswereld is sterk gegroeid. Dit is ook nodig voor het realiseren van duurzame maatschappelijke oplossingen en een versterkt verdienvermogen voor Nederland.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

¹⁸ Voor de tussenevaluatie TKI-toeslag zie Kamerstuk 32 637, nr. 254; voor de MIT-evaluatie zie Kamerstukken 32 637 en 33 009, nr. 276.