



Een groener topsectorenbeleid: de opties verkennen

De overheid heeft negen sectoren aangemerkt als topsector: Agri & Food, Chemie, Creatieve Industrie, Energie, High Tech Systemen & Materialen, Life Sciences & Health, Logistiek, Tuinbouw & Uitgangsmaterialen en Water. Deze sectoren zijn belangrijk voor de Nederlandse economie. Met het topsectorenbeleid, als onderdeel van het bedrijvenbeleid, wil het kabinet er aan bijdragen dat de verdien capaciteit van deze sectoren wordt veiliggesteld voor de toekomst.

Kan het topsectorenbeleid groener? Het denken hierover is in beweging – binnen én buiten PBL. Het thema is urgent: in verschillende topsectoren is de milieudruk hoog tot zeer hoog. Het topsectorenbeleid is de belangrijkste pijler van het Nederlandse innovatiebeleid, met internationale concurrentiekracht en werkgelegenheid als kerndoelstellingen. De overheid heeft nadrukkelijk de ambitie om de topsectoren goed te laten aansluiten bij maatschappelijke opgaven, zoals vergroening. Vanuit de agenda van groene groei ligt het dan ook voor de hand om synergieën te zoeken. Dit betekent: wegen bewandelen om onderzoek, innovatie, economie en milieu zo veel mogelijk met elkaar te verbinden.

Het topsectorenbeleid is in 2011 ingesteld, als uitkomst van een aantal ontwikkelingen. Een belangrijke was het wegvallen van de zogenaamde FES-middelen (aardgasbaten) voor kennis en innovatie, vanwege bezuinigingen. Uit de FES-middelen werden onder meer de Technologische Top Instituten (TTIs) gefinancierd. Die instituten hadden ook als taak hun kennis te delen met het bedrijfsleven. Die kennisdeling was opgezet om wetenschappelijke inzichten te benutten in commerciële toepassingen. Om het wegvallen van de FES-middelen (deels) op te vangen, nam de overheid enkele maatregelen die het bedrijfsleven moesten stimuleren om extra te investeren in onderzoek en ontwikkeling. Bedrijven konden fiscale kortingen ontvangen voor uitgaven aan R&D. Ook werd, onder de vlag van het topsectorenbeleid, een TKI-regeling opgesteld. Via elk Topconsortium voor Kennis en Innovatie (TKI) geeft de overheid een premie van minimaal 25% voor onderzoek waaraan het bedrijfsleven meebetaalt.

Innovatiebeleid en milieubeleid verbinden

Tegen deze achtergrond heeft PBL aan TNO de opdracht gegeven om te verkennen op welke manier de negen topsectoren zich op dit moment richten op vergroening van de economie. Voor alle Kennis- en Innovatie Agenda's en onderliggende roadmaps zijn de ambities voor milieuverbetering systematisch in kaart gebracht. Ook is TNO gevraagd om opties voor een meer groene sturing te benoemen. Aan welke knoppen kunnen politici en beleidsmakers draaien als zij er voor kiezen om topsectoren- en milieubeleid sterker met elkaar te verbinden?

Het TNO-rapport is nadrukkelijk geen evaluatie van het topsectorenbeleid. TNO beperkt zich tot het inventariseren van de 'groene' intenties. De vraag in hoeverre dit tot feitelijke milieuverbetering leidt valt buiten de kaders van de studie. Een evaluatie vanuit milieu-optiek is op dit moment ook niet passend, omdat de Rijksoverheid aan het topsectorenbeleid, bij de oprichting ervan in 2011, geen

milieudoelen meegegeven heeft. De enige formele beleidsdoelstelling was dat publieke en private partijen in 2015 voor 500 miljoen euro participeren in publiek-private samenwerkingsverbanden. Recent is die doelstelling overigens verhoogd naar 800 miljoen in 2019. Bij een herijking van het topsectorenbeleid kan een nieuw kabinet overwegen maatschappelijke doelen en topsectorenbeleid sterker met elkaar te verbinden.

Met deze breed ingestoken inventarisatie van milieu-ambities in de topsectoren bouwt PBL voort op eerder onderzoek naar de topsector Energie. Verdiepend onderzoek naar de topsector Agri&Food loopt nog.

Opties voor sterker sturen op vergroening van de economie

TNO heeft de meest recente Kennis- en Innovatie Agenda's van al de topsectoren tegen het licht gehouden. De resultaten zijn getoetst in 27 interviews.

De studie laat zien dat het topsectorenbeleid op dit moment bijdraagt aan onderzoek en ontwikkeling voor een brede waaier aan groene innovaties. Vooral op het vlak van energie en klimaat, grondstoffenefficiëntie en waterkwaliteit en -verbruik worden stappen gezet. Tegelijkertijd is de weg naar de markt bij veel topsectoren nog lang. Daarnaast zijn de 'groene ambities' in de meeste topsectoren slechts beperkt uitgewerkt naar concrete doelstellingen.

Op basis van die gesprekken is ook duidelijk geworden dat er een hogere inzet op vergroening mogelijk is. Hoe kan het groener? Een randvoorwaarde voor het sterker sturen op vergroening is het stellen van doelen, het meer zichtbaar en inzichtelijk maken van de huidige bijdragen van topsectoren aan die doelen en het vervolgens evalueren van de voortgang. Op dit moment hanteren de topsectoren hiervoor geen eenduidige 'taal'. Een eenduidig begrippenkader met prestatie-indicatoren maakt vergelijking en sturing eenvoudiger.

Verder wijst TNO, in lijn met andere studies, op het belang van cross-sectorale innovatie. Denk bijvoorbeeld aan de koppeling tussen nano-materialen en PV-panelen, of de inzet van ICT voor precisielandbouw. Vergroening is vaak niet één op één gebonden aan een topsector. Wegnemen van belemmeringen om cross-sectoraal te werken en het benoemen van vergroening als een doorsnijdend thema helpt bij het creëren van de nodige verbindingen en het realiseren van groene projecten over sectoren heen.

Daarnaast signaleert TNO nog drie opties om het topsectorenbeleid meer in de richting van vergroening te sturen. Ten eerste betreft dit het aanscherpen van het algemene milieubeleid, waardoor ook de topsectoren zich meer op vergroening zullen richten. Het oprichten van een specifiek op groene innovatie gericht programma is een tweede optie. Deze optie maakt het meer integraal en over sectoren heen werken mogelijk. Een derde optie die TNO voorspiegelt is het top-down opleggen van specifieke milieudoelstellingen aan een sector. Dit betekent dat de topsectoren die nu geheel bottom-up worden aangestuurd vanuit de sector, directief worden aangestuurd op basis van beleidsrichtlijnen. Dit gebeurt nu al voor de topsectoren 'Energie' en 'Logistiek'. Daar gelden sectorale milieudoelen die sterk bepalend zijn voor de projecten die onder de vlag van het topsectorenbeleid worden uitgevoerd. TNO wijst er op dat de inzet van (extra) subsidiestromen geoormerkt voor vergroening onderdeel is van deze oplossing.

Innovatieparadox

PBL constateert dat de TNO-studie geen aanwijzingen geeft dat het topsectorenbeleid voor wat betreft groene innovaties de onderliggende innovatieparadox – Nederland is goed in onderzoek, maar heeft vaak moeite met het te gelde maken – helpt te overbruggen. De brugfunctie van het topsectorenbeleid is de grote onbekende factor.

Eerder PBL-onderzoek wijst in de richting dat de korte-termijn milieudoelen, die bij de topsector Energie en Logistiek bepalend zijn, vooral de incrementele innovaties faciliteren die toch al dicht bij de markt stonden. Denk aan het aanleggen van windparken of het stimuleren van rijden op aardgas. Daar lijkt een belangrijk deel van het topsectorenbeleid vooral het karakter van een uitvoeringsagenda te hebben gekregen. Op basis van het TNO rapport constateert PBL dat in andere topsectoren eerder het omgekeerde het geval is. Daar ligt de balans meer bij R&D, zoals de ontwikkeling van lichtgewicht materialen, de inzet van 3D-printing om stalen componenten met minder materiaalverlies te produceren, of de inzet van ICT voor precisielandbouw. In die sectoren stimuleert topsectorenbeleid vooral de onderzoeksagenda.

Voor de vergroening van de economie is het van belang om onderzoek en markt goed met elkaar te verbinden. Het is niet duidelijk hoe deze kloof is te overbruggen en in welke mate het topsectorenbeleid innovaties helpt om de kloof over te steken. Onderzoek naar de precieze aard van de barrières is wenselijk.

Afgerond en lopend onderzoek naar de topsectoren vanuit PBL

- In *Vergroenen en Verdienen* schetst PBL onder meer dat het topsectorenbeleid sterk is gericht op innovatie in het algemeen, maar minder op vergroening (PBL, 2013). Naar aanleiding daarvan is PBL verzocht verder te onderzoeken hoe topsectoren werken aan vergroening.
- Als vervolg heeft PBL onderzoek gedaan naar de topsector Energie (van der Vooren en Ros, 2014). Daaruit bleek dat korte-termijn doelstellingen uit het Energieakkoord in de praktijk leidend zijn. Voor een transitieproces kan dit tot ongewenste resultaten leiden. Het risico bestaat dat radicalere innovatieroutes, die wel nodig zijn voor vergaande CO₂-reductie na 2030, vroegtijdig worden afgesloten. Ook andere publicaties vragen aandacht voor de balans tussen korte- en langetermijn innovaties in deze topsector (CE Delft/TEC, 2014; AWTI, 2016).
- Onderzoek door PBL naar vergroening in de topsector Agri&Food loopt nog. Daarvoor worden interviews gehouden en meer dan 300 publiek-private projecten die TKI-toeslag ontvangen geanalyseerd. Een voorlopige conclusie is dat ook in deze topsector minder plek is voor onderzoek en ontwikkeling gericht op radicale innovatie voor vergroening (Ganzevles en Zwartkruis, 2016).
- Naast het vraagstuk van de vergroening besteedt PBL aandacht aan de relatie tussen topsectoren en industriebeleid. Daarbij is gekeken naar de internationale concurrentiepositie (PBL, 2012), regionale aspecten (van Dongen et al., 2014) en kennisuitwisseling tussen topsectoren (Janssen et al., 2015).

Literatuur

- AWTI (2014), *Balans van de topsectoren 2014*, Den Haag: Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie
- AWTI (2016), *Flexibiliseren, differentiëren, scherper kiezen. Balans van de topsectoren 2016*. Den Haag: Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie
- CBS (2013), *Nulmeting Groene Groei in de topsectoren*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB (2016), *Kansrijk innovatiebeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau
- CE Delft/TEC (2014), *Review Topsector Energie*, Delft/Rotterdam: CE Delft/Triple E Consulting
- EZ/OCW, (2014), *Global challenges, Dutch solutions/Nederlandse oplossingen voor wereldwijde uitdagingen*, Den Haag: ministeries van Economische Zaken/ Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- PBL (2012), *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- PBL (2013), *Vergroenen en verdienen. Op zoek naar kansen voor de Nederlandse economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- van Dongen, F., Jonkeren, O. en O. Raspe (2014), *topsectoren en regio's. De relatie tussen vestigingsplaatsfactoren en de concentratie van de topsectoren*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- Ganzevles, J. en J. Zwartkruis (2016), 'Innovatie voor een duurzamer voedselsysteem: industrie-gedreven onderzoek verbinden met publieke belangen', *Platform voor Bio-ethiek* 23(1):20-23.
- van der Vooren, A. en J. Ros (2014), *De Topsector Energie en energie-innovatie. Inzichten van experts uit de 'gouden driehoek'*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Janssen, M, Veldkamp, J. en A. Weterings (2015), *Cross-overs en industriebeleid*, Utrecht/Den Haag: Dialogic/Planbureau voor de Leefomgeving