



INNOVEREN EN ONDERNEMEN MET BELEID

Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting
artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat)
ministerie van Economische Zaken

Publicatienummer:

2014.094-1504

Datum:

Utrecht, maart 2015

Auteurs:

Pim den Hertog
Matthijs Janssen
Bert Minne
Jaap Veldkamp
Leonique Korlaar
Frank Bongers
Bram Erven

De werkzaamheden voor deze doorlichting vonden plaats in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. Graag bedanken wij hier de leden van de begeleidingscommissie onder leiding van Prof. Jarig van Sinderen voor de interessante discussies, feedback op diverse versies van de rapportage en constructieve suggesties. Voor een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie verwijzen we naar Bijlage I. In Bijlage J is een verklaring opgenomen van de begeleidingscommissie over de wijze waarop deze doorlichting is uitgevoerd.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding en afbakening doorlichting.....	9
1.2 Doel en aanpak doorlichting	11
1.3 Leeswijzer	15
2 Rationale van de huidige beleidsmix	17
2.1 Aangrijppunten voor I&O-beleid.....	17
2.2 Legitimering voor I&O-beleid.....	25
3 De I&O-beleidsmix.....	35
3.1 Beeld huidige beleidsmix op hoofdlijnen.....	35
3.2 Communicatie I&O-beleid 2009-2013.....	58
3.3 Eerdere reviews van het Nederlandse I&O-beleid	69
4 Effecten interventies Artikel 12 en 13 beleid	74
4.1 Inleiding	74
4.2 Pijler 1: Innovatie.....	77
4.3 Pijler 2: Ondernemerschap / Marktcondities	89
4.4 Pijler 3: Menselijk kapitaal	98
4.5 Pijler 4: Investerings.....	101
4.6 Pijler 5: Energie en materialen	107
4.7 Evaluatiemethoden	111
5 Conclusies over beleidsaanpak en beleidsmix	121
5.1 Belangrijkste uitkomsten van deze doorlichting	121
5.2 Suggesties voor verbetering doelmatigheid beleidsmix	130
Bijlage A Begrotingsoverzicht	139
Bijlage B Legitimatie, doelmatigheid en doeltreffendheid I&O beleid...	143
Bijlage C Tijdslijn	147
Toelichting gebeurtenissen en strategische overwegingen 2009.....	147
Toelichting gebeurtenissen en strategische overwegingen 2010.....	153
Toelichting gebeurtenissen en strategische overwegingen 2011.....	159
Toelichting gebeurtenissen en strategische overwegingen 2012.....	165
Toelichting gebeurtenissen en strategische overwegingen 2013.....	173
Bijlage D Legitimatie beleid.....	181
Pijler 1: Innovatie.....	181
Pijler 2: Ondernemerschap / Marktcondities.....	187
Pijler 3: Menselijk kapitaal	190
Pijler 4: Investerings.....	192
Pijler 5: Energie en materialen	195
Bijlage E Opzet micro-analyse per beleidsmaatregel.....	197

Bijlage F Eerdere reviews Nederlandse I&O-beleid	199
Bijlage G Beleidsmix.....	211
Bijlage H Departementale R&D en innovatie-uitgaven	213
Bijlage I Begeleidingscommissie	215
Bijlage J Verklaring van de begeleidingscommissie	217

Managementsamenvatting

Dit rapport licht het beleid van het ministerie van Economische Zaken (verder EZ) door op het gebied van de *beleidsartikelen 12 en 13* ('een sterk innovatievermogen' respectievelijk 'een excellent ondernemingsklimaat') voor de periode 2009-2013. Dit beleid duiden we aan als het Innovatie- en Ondernemingsklimaat (I&O) beleid. EZ noemt dit beleid sinds korte tijd zelf het Bedrijvenbeleid. De doorlichting heeft betrekking op 65 overwegend financiële beleidsinstrumenten variërend van instrumenten gericht op bedrijfsfinanciering (zoals BMKB, Groeifaciliteit, SEED capital), fiscale en directe stimulering van innovatie en ondernemerschap (WBSO, Innovatiebox, TKI toeslag, ICT-innovatie beleid, bijdrage Techniekpact), fiscale instrumenten gericht op stimulering ondernemerschap (Zelfstandigenaftrek), tot bijdragen aan kennisinstituten (TNO, GTI's en STW) en uitvoeringsorganisaties (RVO.nl en KvK/ondernemerspleinen). Gerekend met bedragen voor 2014 gaat het opgeteld ongeveer om €1 miljard niet-fiscale stimulering, €1 miljard fiscale innovatiestimulering en ongeveer €5 miljard fiscale ondernemerschapstimulering op jaarbasis. Naar omvang gemeten, bestaat het budget van artikel 12 en 13 samen over de periode van de doorlichting voor meer dan 85% uit fiscaal beleid (60% voor enkel de instrumenten Zelfstandigenaftrek, het Lage btw-tarief en de WBSO); 6% is bestemd voor kennisinstellingen als TNO en GTI; 3% bestaat uit financieringsinstrumenten en eenzelfde percentage wordt besteed aan subsidies alsook aan bijdragen aan uitvoerende organisaties/agentschappen. Op de beleidsartikelen 12 en 13 zijn materieel vanaf 2011 al aanzienlijke ombuigingen (vooral directe subsidies) en intensiveringen (vooral fiscaal beleid) ingezet. Voor 2018 geldt dat per saldo €57 miljoen op jaarbasis (exclusief stopzettingen FES-programma's) wordt geïntensiveerd. In de doorlichting zijn legitimatie (motivering van beleid), doeltreffendheid (opbrengstenaspect) en doelmatigheid (opbrengsten in verhouding tot kosten) sleutelbegrippen. Voor de doorlichting heeft geen nieuwe primaire dataverzameling plaatsgevonden. De doorlichting vormt mede het vertrekpunt voor de beleidssynthese die separaat door EZ wordt opgesteld. De belangrijkste conclusies van de doorlichting (zie paragraaf 5.1) - zijn de volgende:

Legitimatie:

- EZ hanteert een helder logisch model of redeneerlijn voor het vormgeven van I&O-beleid dat het pas recent meer expliciet communiceert (Monitor Bedrijvenbeleid) en op onderdelen nog wat verbeterd kan worden. De redeneerlijn laat de samenhang tussen stimulering van innovatie en ondernemerschap zien. Instrumenten gericht op stimulering van ambitieus ondernemerschap/*entrepreneurial ecosystem* en innovatie lopen in toenemende mate door elkaar. Dit pleit ervoor de beleidsartikelen 12 en 13 samen te nemen in één beleidsartikel.
- EZ gebruikt twee complementaire economische perspectieven om interventies te legitimeren: marktperspectief en systeemperspectief. EZ maakt pragmatisch van beide gebruik. EZ heeft de beleidsvisie en bijbehorende beleidsmix in de periode 2009-2013 aanzienlijk gewijzigd. Enerzijds worden veel instrumenten gelegitimeerd op basis van marktfalen (marktperspectief), anderzijds worden vooral nieuwe beleidsinstrumenten of interactieve beleidsaanpakken steeds vaker mede gebaseerd op knelpunten of onvolkomenheden in de werking van het innovatiesysteem, bijvoorbeeld Topsectorenaanpak, programma *BioBased Economy* en Techniekpact. Kenmerkend voor die interactieve beleidsaanpakken zijn zaken als gezamenlijke probleemdefinitie, dialoog en interactie, het belang van publiek-private samenwerking, maatwerk in beleidsmixen, focus op leerprocessen, en het tot stand brengen van systeemwijzigingen (zoals minder subsidie, meer fiscale

stimulering en meer eigen bijdragen, meer vraagsturing van het publiek gefinancierde onderzoek). Legitimatie van I&O-beleid komt slechts incidenteel aan de orde in de beleidscommunicatie met de Tweede Kamer. EZ kan nog duidelijker maken op welke concreet bestaande knelpunten haar beleid aangrijpt. Ze dient het voor buitenstaanders telkens zo goed als mogelijk is aannemelijk te maken dat haar beleid gericht is op daadwerkelijk bestaande knelpunten. Ze kan daarbij gebruik maken van genoemde logische redenerlijn, markt- en systeemfalen.

- Een aanzienlijk deel van de I&O-beleidsmix gericht op het faciliteren van ondernemerschap en innovatie slaat in de praktijk overwegend neer in het MKB. Er zijn diverse duidelijk aanwijsbare redenen om innovatief MKB te ondersteunen; ze kunnen moeilijker aan krediet komen, kunnen zoekkosten met betrekking tot partners/klanten niet opbrengen, missen vaardigheden, et cetera. Niet al het ondernemerschapsbeleid is echter gerelateerd aan innovatie en groeigericht ondernemerschap. Bij de overwegend fiscale maatregelen voor MKB gericht op steun voor ondernemerschap in den brede zoals de Zelfstandigenaftrek, Fiscale oudedagsreserve (FOR) en Laag btw-tarief is de relatie met de nagestreefde productiviteitsgroei onduidelijk. Met dergelijk ruimhartig fiscaal ondernemerschapsbeleid wordt mogelijk een vorm van ondernemerschap gestimuleerd waarvan het twijfelachtig is of zij netto een positieve bijdrage levert aan de productiviteitsgroei die het ministerie volgens haar missie beoogt. Het verdient dan ook aanbeveling dat EZ nadrukkelijker differentieert in welk type ondernemerschap zij wenst te faciliteren en daarin mogelijk differentieert.
- In een geïntegreerd I&O-beleid is het wenselijk dat een aantal welbekende trade-offs in het I&O-beleid duidelijker wordt geadresseerd. Momenteel lijkt er licht te zitten tussen de financiële zwaartepunten van het beleid (fiscale stimulering van ondernemerschap en innovatie) en daar waar de beleidsontwikkeling en beleidsdiscussie overwegend over gaan (specifiek innovatiebeleid en financieringsinstrumenten). Trade-offs die onder andere nadrukkelijker kunnen worden geadresseerd zijn die tussen generiek en specifiek I&O-beleid, indirect (fiscaal) versus direct I&O-beleid en ondernemerschapsbeleid in de breedte versus ambitieus ondernemerschapsbeleid.

Doeltreffendheid

- Voor een belangrijk deel van de geëvalueerde begrotingsposten, is tenminste (enige) doeltreffendheid vastgesteld. Op het niveau van directe doelstellingen van individuele regelingen wordt in veel gevallen aannemelijk gemaakt dat sprake is van doeltreffendheid van individuele regelingen. Wel ligt in de budgettaire gezien drie grootste pijlers uit het logische model de nadruk overwegend op het vaststellen van 1^e orde effecten (bijv. meer R&D, meer samenwerking, meer ondernemers) of goede uitvoering van wettelijke taken. Het is vanwege methodische knelpunten nagenoeg onmogelijk om vast te stellen in hoeverre 2^e en vooral 3^e orde effecten optreden en te herleiden zijn tot een individuele interventie. De vraag is derhalve opportuun of EZ en politiek het empirisch aantonen (volgens de Theeuwes-standaard) van 2^e en 3^e orde effecten per instrument ook moeten ambiëren.
- EZ heeft goede stappen gezet in het vaststellen van doeltreffendheid en neemt daar internationaal gezien een vooraanstaande positie in. Tegelijkertijd maakt de trend naar meer integrale beleidsaanpakken zoals Topsectorenaanpak en Techniekpact dat het moeilijker zal worden om te bepalen of beleidsdoelen bereikt worden. EZ kan deze afweging tussen *single-goal* en *multiple-goal* instrumenten explicieter communiceren. Internationale reviews van evaluaties van verschillende typen instrumenten binnen het I&O-beleid zoals onder andere uitgevoerd door OECD en NESTA leren dat er voor grote delen binnen het I&O-beleid geen

eenduidigheid bestaat over “wat wel en wat niet werkt”. Op een kwalitatief hoogstaande wijze is de 1^e orde doeltreffendheid van vooral fiscale instrumenten op het gebied van R&D en innovatie (in Nederland de WBSO) relatief het best onderzocht.

Doelmatigheid

- Indicaties voor doelmatigheid van O&I-beleidsinstrumenten zijn maar beperkt beschikbaar. Volgens evaluatierapporten worden de meeste I&O-instrumenten in ‘smalle zin’ (uitvoeringskosten of micro-doelmatigheid) doelmatig uitgevoerd. Doordat het grootste deel van de kosten, te weten het budget van het instrument zelf, meestal niet worden meegenomen blijft onduidelijk of er ook sprake is van macro-doelmatigheid. Ondanks methodologische beperkingen bij het bepalen van de totale baten zou EZ meer kunnen kijken naar de mogelijkheden voor bepaling van (macro-)doelmatigheid van instrumenten. MKBA-analyses vormen een bruikbaar denkkader om verschillende opties in het I&O-beleid tegen elkaar af te zetten, en daarmee netto welvaartseffecten te kunnen schatten.
- EZ kan verduidelijken in hoeverre de I&O-beleidsmix een samenhang kent die ten goede komt aan de doelmatigheid van het totale instrumentarium. Om tot een doelmatige beleidsmix te komen dient EZ een logische samenhang tussen nieuwe en bestaande maatregelen te waarborgen (en waar nodig samenhang of noodzaak voor differentiatie naar doelgroepen beter te beargumenteren of instrumentarium te herijken). Dit speelt vooral wanneer vergelijkbare instrumenten voor bestrijden van vergelijkbare knelpunten worden geïntroduceerd zoals zich dat bijvoorbeeld mogelijk voordoet bij de set van financieringsinstrumenten zoals BMKB, SEED Capital, Mikrokrediet, Groeifaciliteit, GO en Business Angel Program. Ook kan EZ explicieter aangeven wat de reden is voor de gekozen instrumentatie (wet- en regelgeving, een andere opdracht aan een organisatie, een subsidie, een campagne of coördinatieactie) bij het adresseren van een knelpunt alsook aangeven waarom het ontwerp van individuele (financiële) beleidsmaatregelen zo gekozen is.
- Een explicieter aansluiting tussen nationaal I&O-beleid en Europees onderzoeks- en innovatiebeleid kan het Nederlandse I&O-beleid doelmatiger maken. We zien enerzijds dat EZ Europese middelen ziet als hefboom voor nationaal beleid. Zo is bij de TKI's bijvoorbeeld de aansluiting bij de Europese *Grand Challenges* geagendeerd (zij het relatief laat), speelt aansluiting met Europa in de tweede generatie innovatiecontracten een centrale rol en wordt bijgedragen aan JTI's, Eureka-clusters en Eurostars programma. Anderzijds constateren we dat in de beleidsstukken, evaluaties en ook begrotingsopstellingen een I&O-beleid zichtbaar is dat overwegend nationaal is georiënteerd.

Bij de suggesties voor aanpassingen in de beleidsmix die potentieel kunnen leiden tot een besparing op de beleidskosten komen drie categorieën aan de orde: 1) Interventies waarvan (individueel) onduidelijk is hoe ze bijdragen aan een verhoging van de arbeidsproductiviteit (o.a. onderdelen van het fiscale ondernemersbeleid in den brede); 2) interventies die elkaar mogelijk overlappen zoals de hierboven genoemde set van financieringsinstrumenten, en; 3) interventies waarbij de doelmatigheid beperkt is zoals mogelijk de Innovatiebox. We doen vijf suggesties die mogelijk kunnen leiden tot hogere maatschappelijke opbrengsten van het beleid, te weten: a) het beter verbinden van ICT (innovatie)beleid met regulier I&O-beleid; b) het verstevigen van de aansluiting tussen nationaal en EU onderzoeks- en innovatiebeleid; c) het sterker interdepartementaal opereren op onderwerpen die cruciaal zijn voor toekomstige economische groei en ruimere welvaart; d) het verduidelijken van de positie ten aanzien van de TO2-instituten, en; e) het beter adresseren van niet-technologische aspecten van innovatie.

1 Inleiding

Dit rapport licht het beleid van het ministerie van Economische Zaken (verder EZ) door op het gebied van de beleidsartikelen 12 en 13 ('een sterk innovatievermogen' respectievelijk 'een excellent ondernemingsklimaat') voor de periode 2009-2013. Dit beleid duiden we aan als het Innovatie- en Ondernemingsklimaat (I&O) beleid. EZ duidt dit beleid sinds korte tijd aan als bedrijvenbeleid. In de doorlichting zijn 65 overwegend financiële beleidsinstrumenten meegenomen. Daarmee is over de doorlichtingsperiode (2009-2013) ruim €32 miljard gemoeid. Gerekend met bedragen voor 2014 gaat het opgeteld ongeveer om 1 miljard niet-fiscale stimulering, 1 miljard fiscale innovatiestimulering en ongeveer 5 miljard fiscale stimulering ondernemerschap. Gezamenlijk is dit €7 miljard op jaarbasis. In de doorlichting zijn legitimatie (motivering van beleid), doeltreffendheid (opbrengstenaspect) en doelmatigheid (kostenaspect) van beleid sleutelbegrippen. Voor de doorlichting heeft geen nieuwe primaire dataverzameling plaatsgevonden. De doorlichting volgt de voorschriften van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek van het ministerie van Financiën (verder FIN). In overleg met het ministerie van FIN is in deze doorlichting aandacht besteed aan mogelijkheden om de I&O-beleidsmix doelmatiger te maken. We doen (in paragraaf 5.2) suggesties voor aanpassingen in de beleidsmix die potentieel kunnen leiden tot een besparing van de beleidskosten, en voor verbeteringen die kunnen leiden tot hogere maatschappelijke opbrengsten van het beleid. Dialogic is verantwoordelijk voor de inhoud van deze analytische achtergrondstudie. Het vormt het vertrekpunt voor de beleidssynthese die separaat door EZ is opgesteld.

1.1 Aanleiding en afbakening doorlichting

Aanleiding

Elke vier tot zeven jaar wordt de Tweede Kamer door middel van een doorlichting geïnformeerd over de stand van zaken op een bepaald beleidsterrein. Centraal daarbij staan legitimatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van een samenhangend deel van het beleid dat valt onder een algemene doelstelling van een beleidsartikel uit de Rijksbegroting.¹ De minister van EZ heeft ervoor gekozen om de doorlichtingen van beleidsartikelen 12 ('een sterk innovatievermogen') en 13 ('een excellent ondernemingsklimaat') voor de periode 2009-2013 gezamenlijk uit te voeren. Vanwege de grote beleidsinhoudelijke samenhang tussen innovatie en ondernemingsklimaat vindt EZ het logischer om één geïntegreerde doorlichting op te stellen waar beide thema's aan bod komen (samen het Bedrijvenbeleid genoemd).² De mate waarin innovatie- en ondernemerschapbeleid (verder aangeduid als I&O-beleid) op elkaar afgestemd zijn, is gedurende de doorlichtingsperiode substantieel veranderd. De afgelopen jaren voltrok zich binnen EZ een transitie in de manier waarop het I&O-beleid, de bijbehorende beleidsmix en governance is vormgegeven. Zoals we in paragraaf 2.2 nog nader zullen toelichten, heeft de overheid steeds meer de rol van netwerkpartner op zich genomen. Daarbij zijn ook de thema's innovatie en ondernemerschap meer met elkaar verknoot. EZ neemt hierbij

¹ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), Artikel 1c. Zie <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/stcrt-2012-18352.html>. In Bijlage B lichten we deze drie sleutelbegrippen en wat ze betekenen voor de ontwikkeling van beleidsinstrumenten op het terrein van innovatie en ondernemingsklimaat nader toe.

² Bundeling beleidsdoorlichting artikel 12 en 13. Brief van de minister van EZ aan de Tweede Kamer, 13 oktober 2014. Kenmerk: DGBI / 14153358.

verschillende rollen aan. Tevens maakt zij in toenemende mate gebruik van niet-financiële interventies en opereert zij bij het inrichten van haar I&O-beleid in een modus van samen leren en experimenteren. Dergelijk op systeemdenken geïnspireerd beleid is niet alleen terug te vinden in de Topsectoren-aanpak, maar ook in instrumenten als *BioBased Economy*, de *Green Deals*, en diverse acties die voorgenomen zijn in het Techniekpact.

Een doorlichting kent – als ondersteunend instrument voor de kaderstellende en controlerende rol van de Tweede Kamer – enkele formele vereisten die vastgelegd zijn in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Zo moeten in een doorlichting minimaal de volgende onderwerpen aan de orde komen (RPE, artikel 3, lid 3):

- Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein.
- De gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen.
- Een beschrijving van het beleidsterrein en onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven.
- Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering.
- De effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.

De genoemde onderwerpen komen ook aan de orde in deze doorlichting.

Afbakening van het beleidsterrein

Beide beleidsartikelen 12 en 13 beogen bij te dragen aan het realiseren van de missie van EZ die als volgt luidt: *“EZ staat voor een duurzaam, ondernemend Nederland. EZ zet zich in voor een uitstekend ondernemingsklimaat en een sterke internationale concurrentiepositie. Door de juiste randvoorwaarden te creëren en door ondernemers de ruimte te geven om te vernieuwen en te groeien”*. Twee belangrijke pijlers onder deze missie zijn het bevorderen van een sterk ondernemingsklimaat en het bevorderen van een sterk innovatievermogen van bedrijven.

De genoemde artikelen omvatten de financiële beleidsinterventies ter stimulering van het innovatievermogen en het ondernemingsklimaat van de Nederlandse economie. Enkele voorbeelden zijn de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO), Research & Development aftrek (RDA-regeling), diverse kredietinstrumenten, de Topsectorenaanpak (tegenwoordig inclusief de Topconsortia voor Kennis en Innovatie of TKI's, de TKI-toeslag, en de MKB Innovatiestimulering MIT), de financiering van TNO en Grote Technologische Instellingen of GTI's en ook Ondernemersplein/KvK. Samen omvatten deze artikelen dus het gehele (financiële) beleid van het DG Bedrijfsleven en Innovatie van EZ ofwel het Bedrijvenbeleid. Bij elkaar gaat het om 65 beleidsinstrumenten, die elk een beroep doen op publieke middelen. Opgeteld is daarmee een bedrag gemoeid van tussen de €6 en 7 miljard per jaar. Zie paragraaf 1.2 en 3.1 voor een verantwoording van de selectie van maatregelen.

Deze afbakening heeft twee gevolgen die een evenwichtig oordeel over het hele beleid rond innovatie en ondernemerschap vertekenen. Het eerste gevolg is dat niet-financiële interventies, bijvoorbeeld wet- en regelgeving en kwaliteit van overheidshandelen, buiten de doorlichting vallen. Zij staan veelal niet apart gespecificeerd in de rijksbegroting. Dat betekent natuurlijk niet dat met deze instrumenten geen beleid wordt gevoerd. Wanneer een overheid wenst te interveniëren zal ze moeten bepalen of ze dat bijvoorbeeld wenst te realiseren door middel van wet- en regelgeving, aansturing van bestaande instituties (bijvoorbeeld bestaande kennisinstellingen een andere opdracht meegeven), door voorlichtingscampagnes, door coördinatie (bijvoorbeeld het bij elkaar brengen van partijen, vaak aangeduid als de makel-schakel rol) of via de inzet van financiële instrumenten

(bijvoorbeeld een subsidie of een bijdrage aan een bestaande of nieuw te creëren institutie). Het feit dat een doorlichting begrotingsposten als uitgangspunt neemt, maakt dat we enkel de financiële instrumenten meenemen in deze studie. We zullen waar mogelijk wijzen op het belang van niet-financiële interventies. Echter, een bias richting financiële interventies is nu eenmaal inherent aan een doorlichting.

Het tweede gevolg van een doorlichting op basis van beleidsartikelen is dat er op bepaalde thema's een beperkte focus is. Het gaat in deze doorlichting met name om enkele instrumenten op het gebied van onderwijs en energie en materialen. Dit zijn namelijk thema's die ook, of zelfs met name, voorkomen op andere begrotingsartikelen en waar mogelijk ook andere departementen verantwoordelijk voor zijn. Voor een evenwichtig oordeel van het effect van degelijke instrumenten zou het hele beleid van de Rijksoverheid op deze thema's moeten worden meegenomen. Interventies gericht op bijvoorbeeld menselijk kapitaal en duurzaamheid (vallend onder één van de genoemde begrotingsartikelen) geschieden alleen voor zover zij zich richten op het stimuleren van productiviteitsgroei en daarmee dus nadrukkelijk onderdeel zijn van het EZ beleidsdomein en meer specifiek artikel 12 en 13.

Aanvullend geldt voor deze doorlichting dat zij plaatsvindt op de grens tussen de oude en nieuwe systematiek van doorlichting. Deze doorlichting valt strikt genomen onder het regime van de RPE 2014, maar zij zal wel elementen uit de nieuwe RPE opnemen.³ Verder is het gebruik dat voor een doorlichting als de onderhavige geen nieuwe primaire data worden verzameld, maar dat wordt gewerkt met de beschikbare onderzoeken en gegevens over de doeltreffendheid en doelmatigheid van instrumenten. In deze doorlichting wordt derhalve gebruik gemaakt van bestaande documenten zoals wetgeving, correspondentie tussen EZ en de Tweede Kamer, ex-post evaluaties van vele beleidsinstrumenten, voortgangs- en monitoringsrapportages en financiële documenten. EZ heeft ons deze documenten aangereikt.

1.2 Doel en aanpak doorlichting

De formele doelstelling van een doorlichting is – conform de RPE, artikel 3.1 – een beleidssynthese naar zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van al het beleid van een geheel beleidsartikel of van een substantieel deel van een beleidsartikel. Hierbij wordt *doeltreffendheid* gedefinieerd als de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd (RPE, artikel 1d). *Doelmatigheid* wordt gedefinieerd als de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid (RPE, artikel 1e).

Voor deze doorlichting – waarin dus twee beleidsartikelen integraal worden onderzocht – vertaalt het ministerie van EZ dat in de volgende centrale doelstelling:

Een integrale beleidsdoorlichting van het bedrijvenbeleid (innovatie en ondernemersklimaat) en een oordeel van de bijdrage van de instrumenten in dat beleid aan de algemene beleidsdoelstellingen van het ministerie van EZ.

³ Vanaf 1 januari 2015 moet conform de aangepaste RPE elke doorlichting aangeven op welke wijze bezuinigd zou kunnen worden op het beleidsartikel indien er een taakstelling van 20 procent moet worden doorgevoerd (zie paragraaf 5.2). Ook moet een scenario toegevoegd worden over hoe het beleid doelmatiger kan (dus zonder korting). In deze doorlichting zullen we eerst een overzicht geven van de reeds ingeboekte besparingen en intensiveringen vanaf kabinet Rutte I (maar pas met een meer substantiële omvang vanaf 2013, zie paragraaf 3.1 tot en met 2018). Daarnaast zullen we ter afsluiting enkele suggesties doen die mogelijk kunnen leiden tot hogere maatschappelijke opbrengsten van het beleid (zie paragraaf 5.2).

De focus in de doorlichting ligt op de beleidsmix (het geheel van regelingen en instrumenten in beide beleidsartikelen). De doorlichting doet primair uitspraken over de mate waarin de beleidsmix en zijn samenstellende delen bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen. In de doorlichting zijn ook suggesties voor verbeteringen in de beleidsmix opgenomen die kunnen bijdragen aan verlaging van de kosten van beleid of verhoging van de maatschappelijke opbrengsten van beleid.

De resultaten van de doorlichting zijn vervat in de analytische achtergrondstudie die we met dit rapport presenteren en die verschijnt onder verantwoordelijkheid van Dialogic. Op de werkzaamheden is toegezien door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van Prof. Jarig van Sinderen (zie Bijlage I). Deze begeleidingscommissie heeft onder andere toegezien op de uitvoering van de doorlichting door Dialogic (zie Bijlage J voor een verklaring van de begeleidingscommissie). De analytische achtergrondstudie van Dialogic vormt de basis voor een separate beleidssynthese die verschijnt onder verantwoordelijkheid van EZ.

Het startpunt voor de doorlichting bestaat uit een beleidskader (gebaseerd op een logisch groeimodel) waarin de strategische doelen, afgeleide doelen, onderliggende instrumenten en hun onderlinge samenhang voor het EZ-beleid gericht op innovatie en ondernemerschap worden gevisualiseerd (en onderbouwd). Uit het kader blijkt hoe de EZ beleidsmaatregelen bijdragen aan de strategische doelstellingen gericht op welvaarts groei, economische groei, werkgelegenheids groei en arbeidsproductiviteits groei (zie paragraaf 2.1.3 voor de figuur).

Het beleidskader of 'logisch groeimodel' van EZ biedt vooral een rationele onderbouwing voor de doelen en middelen in het bedrijvenbeleid. Echter, I&O-beleid komt ook tot stand in een politiek-bestuurlijke omgeving. In de praktijk werken met andere woorden verschillende perspectieven, belangen en interne en externe ontwikkelingen door in de uiteindelijke politieke keuzes die gemaakt worden. Het resultaat kan zijn dat sommige beleidsthema's of doelgroepen relatief veel aandacht krijgen in de beleidsvorming en het politieke debat daarover en dat sommige onderwerpen de agenda niet halen. In die zin spelen padafhankelijkheden, historie, politiek-bestuurlijke traditie en invloed van stakeholders en politiek een rol bij wat wel en wat niet aan de orde wordt gesteld in discussies over I&O-beleid en de vormgeving daarvan. Ook kunnen (onverwachte) ontwikkelingen zoals een economische crisis leiden tot substantiële verschuivingen in doelen en middelen. Beleid is met andere woorden meer dan een proces van logische en rationele keuzes door een alwetende actor. Het is evenzeer een politieke arena waarin verschillende belangen en perspectieven 'concurreren' om aandacht en middelen. Dat maakt de uitkomst van het ontwerp en (tussentijdse) aanpassingen van een beleidsmix in zekere zin onzeker. Dit betekent dat voor sommige maatregelen in de I&O-beleidsmix eerder een politiek-bestuurlijke legitimiteit geldt dan een rationele of *evidence-based* legitimiteit.

De doorlichting dient ertoe te bepalen of het I&O-beleid dat gevoerd wordt op basis van bovengenoemd beleidskader of logisch groeimodel (de beleidstheorie) consistent, economisch legitiem, doeltreffend en doelmatig is. Deze ambitie vergt een aantal onderzoeksactiviteiten die wij hieronder kort op een rij zetten.

1. Het ministerie van EZ heeft een document opgeleverd met een kwalitatieve onderbouwing van het logische model, dat de meer theoretische redeneerlijn weergeeft die volgens EZ achter haar beleid schuilt. Aanvullend heeft het ministerie voor alle regelingen een systematische en uniforme beschrijving gemaakt (zogenaamde fiches). Ook heeft het ministerie aan de onderzoekers alle relevante evaluaties, verslagen en andere documenten over het bedrijvenbeleid verstrekt.
2. Dialogic heeft de aangeleverde documenten geanalyseerd op bruikbaarheid voor de doorlichting en parallel daaraan een analysekader opgesteld aan de hand waarvan

de doorlichting uitgevoerd zal worden. Dit heeft ten eerste geleid tot een aantal aanvullende vragen (bijvoorbeeld het complementeren van de fiches). Ten tweede hebben we – in overleg met EZ – een analysekader met enkele uitgangspunten vastgesteld.

Figuur 1: Analyse kader voor de doorlichting

META (mix)	2: Legitimering voor de gehele beleidsmix	4: Effectiviteit en efficiëntie van de gehele beleidsmix
	1: Legitimering voor individuele regelingen	3: Effectiviteit en efficiëntie van individuele regelingen
RATIONALE		EVALUATIE

Dit analysekader illustreert op welk niveau (micro / meta) en waarover (rationale / evaluatie) wij uitspraken kunnen doen over de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsmix in het bedrijvenbeleid. We lichten elk van de vier cellen hier kort toe:

- i. De wetteksten van de individuele regelingen en instrumenten gericht op het bevorderen van innovatie en een ondernemingsklimaat staan toe om op microniveau een uitspraak te doen over de onderbouwing vooraf (cel 1). Het nalopen van openbare beleidsstukken verschaft inzicht in de argumentatie die opgevoerd wordt bij het introduceren, aanpassen, verlengen of beëindigen van relevante beleidsmaatregelen.
- ii. Vervolgens is het mogelijk om op basis van de onderbouwing die EZ geeft aan de beleidsmix ook meta-uitspraken te doen: dit betreft de volledigheid en consistentie van de volledige beleidsmix (cel 2). Wij kunnen daarbij putten uit de onderbouwing van individuele regelingen, enkele publicaties die een breder perspectief hanteren (bijvoorbeeld monitoren voor het bedrijvenbeleid als geheel), en de internationale literatuur.
- iii. Op basis van evaluatierapporten kunnen we van individuele regelingen ook vaststellen hoe doeltreffend en doelmatig zij waren en welke doelstellingen en rationale zijn gehanteerd (cel 3). Het raadplegen van deze rapporten leert bovendien ook welke standaarden er de afgelopen jaren gehanteerd zijn als het gaat om evaluatietechnieken.
- iv. Tot slot moet de vraag beantwoord worden of de gehele beleidsmix doeltreffend en doelmatig is (cel 4). Dit is een uitdaging, omdat er geen evaluatie is uitgevoerd van de gehele mix. Ook staat het evalueren van een beleidsmix in het internationale beleidsonderzoek nog in de kinderschoenen.⁴ Om die reden is nagegaan of de onderbouwing vooraf en de evaluaties daar een handreiking bieden (de twee pijlen in Figuur 1).

⁴ Zie bijvoorbeeld: Cunningham, P., J. Edler, K. Flanagan & P. Laredo (2013), *Innovation policy mix and instrument interaction*, Nesta Working Paper No. 13/20. De onderzoekers stellen vast dat "[A]ssessments of the evolution of mixes and their changing effects over time are extremely rare, but are crucial to developing an understanding of the interplay of their component measures over time. We do not have evaluations that examine the interplay of instruments between levels and, given the organisation of evaluation practice, we lack any meaningful evaluation of instruments implemented by different ministries and agencies, especially across different policy domains" (p. VI).

3. Dialogic heeft vervolgens een inventarisatie gemaakt van alle hoofd- en subregelingen die onder artikel 12 en 13 vallen. De door EZ aangeleverde fiches zijn aangevuld met gegevens uit overheidsbegrotingen en andere beleidsoverzichten. Gedurende de inventarisatie zijn alle regelingen gecategoriseerd en beschreven aan de hand van een vijftigtal dimensies (incl. verbijzonderingen). Deze dimensies omvatten zaken als het wettelijk kader van een regeling, de historiek, jaarlijkse budgetten, en het type interventie (i.e. de grijs gekleurde aspecten in de tabel hieronder). De inventarisatie diende primair om een ordelijk beeld te vormen van alle relevante regelingen die EZ in de periode 2009-2013 uitgevoerd heeft. Door de regelingen direct op een aantal aspecten te categoriseren levert deze eerste analyseslag ook reeds een basis om vergelijkingen en dwarsdoorsneden te maken die het inzicht in de totale beleidsmix aanzienlijk verbeteren.

Tabel 1: Toelichting bij de verschillende dimensies

Dimensie	Toelichting
Wettelijk kader	Begrotingspost (12/13) Beleids- vs. budgetverantwoordelijk Oog voor 'societal challenges'?
Historiek	Looptijd, voorgangers
Type interventie	Lening, Garantie, Subsidie, Opdrachten, Bijdrage, Fiscaal
Budgettair beslag	Jaarlijks budget: verplichtingen, kas
Participatie	Aantal/type deelnemers, private inleg
Samenhang in beleidsmix	Doel Rationale (marktfalen/systeemfalen) Logisch Model
Beleidsoriëntatie	Innovatiebevordering: Generiek/specifiek Innovatiebevordering: Aanbod/vraag
Evaluatie	Methodologie: Controlegroep, econometrie Bevindingen: doeltreffendheid, doelmatigheid

4. Vervolgens is door Dialogic bepaald welke regelingen meer in detail bestudeerd dienden te worden. Hierbij is er zoveel mogelijk gekeken naar afzonderlijke regelingen die hun eigen budget en evaluatie kennen.⁵ Welke regelingen uitvoerig onderzocht zijn, is besproken in samenspraak met EZ, dat hierover weer contact onderhield met het ministerie van FIN.⁶

⁵ Een voorbeeld van beleid op een te hoog hiërarchisch niveau is het TechnoPartner-programma: de voorkeur was hier om te analyseren op het niveau van de onderliggende maatregelen (e.g. Subsidieregeling Kennisexploitatie, SEED Capital, Business Angel Program). Ook komt het voor dat regelingen zijn opgebouwd uit verschillende maatregelen, zoals de reeks van interventies die onder de noemer 'innovatiegericht ICT-beleid' valt. Omdat er voor de afzonderlijke acties vaak geen of kleine budgetten zijn, en er ook geen evaluaties worden opgesteld, is in dergelijke gevallen in overleg met EZ besloten om juist op het niveau van het overkoepelende beleid te analyseren.

⁶ Sommige regelingen zijn in de periode 2009 – 2013 gestopt. Omdat zij wel liepen in de evaluatieperiode nemen wij ze mee in de micro-analyses, maar kijken we vooral naar de argumenten waarom ze niet voortgezet zijn. Nieuwe regelingen in de periode 2009 – 2013, waarvan nog geen evaluaties beschikbaar zijn, zullen we ook behandelen; in dit geval ligt de nadruk vooral op de vraag waarom de regeling is gelanceerd.

5. Voor de selectie van relevante beleidsmaatregelen hebben we 'micro-analyses' opgesteld. Dat wil zeggen dat de feitelijke beschrijving van de regeling (zie stap 3) aangevuld is met gegevens uit de evaluatie, bijvoorbeeld over de onderbouwing, doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling (de gekleurde onderwerpen in bovenstaande tabel).⁷ Ook is daarbij onderzocht in welke mate individuele instrumenten samenhangen met andere instrumenten.
6. Door de informatie zoals verkregen in de stappen 3-5 te combineren hebben we een '*Database Innovatie- en Ondernemersbeleid*' opgebouwd. Deze database, met daarin gegevens over de thema's uit Tabel 1, vormt het bronmateriaal voor veel van de geaggregeerde gegevens en uitsplitsingen die we in deze doorlichting tonen. Stap 6 bestaat uit het uitvoeren van analyses waarbij we geselecteerde beleidsmaatregelen vanuit specifieke invalshoeken bekijken, en daar figuren/tabellen mee hebben gegenereerd.
7. Daarna is er een meta-analyse uitgevoerd. Ten eerste is op basis van onze kennis en ervaring, internationale literatuur en de onderbouwing van individuele regelingen nagegaan in welke mate de beleidstheorie (inclusief het logisch groeimodel) consistent en volledig is. Ook is bepaald of op basis van deze toets verwacht mag worden dat de beoogde effecten ook behaald gaan worden aan de hand van de beleidsmix (ex ante evaluatie). Daarbij is ook gekeken aan de hand van analyses van nota's, brieven en kamerbrieven over welke onderwerpen en hoe de communicatie tussen EZ en de Tweede Kamer is verlopen en of en zo ja hoe de gemaakte beleidskeuzes zijn onderbouwd. Ten tweede is een poging ondernomen te evalueren of de beleidsmix ook daadwerkelijk deze effecten heeft behaald (ex post evaluatie).
8. De resultaten van deze doorlichting zijn samengebracht in dit analytisch achtergronddocument. Dit document dient als input voor de beleidssynthese die opgesteld zal worden door het ministerie van EZ en getoetst zal worden door onafhankelijke deskundigen.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk behandelen we de onderbouwing van de beleidsmix. We doen dat door eerst de logische redeneerlijn achter het beleid zoals EZ die hanteert te presenteren en becommentariëren en uitgebreid in te gaan op de legitimering van beleid. Bij dit laatste besteden we zowel aandacht aan het markt- als het systeemperspectief en de wijze waarop beide elkaar aanvullen. In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe de mix van relevante beleidsmaatregelen er daadwerkelijk uit ziet aan de hand van een aantal overzichtsschema's. Ook kijken we op basis van een analyse van de communicatiestroom tussen departement en Tweede Kamer welke onderdelen van beide beleidsartikelen vooral onderwerp zijn van debat en welke onderbouwing daar wel of niet wordt gegeven voor gemaakte keuzes. We staan in hoofdstuk 3 ook stil bij eerdere doorlichtingen in het I&O domein. Het vierde hoofdstuk bevat de meso-analyses: per pijler van het logisch groeimodel bespreken we de uitkomsten van de microanalyses (voor een voorbeeld van het hiervoor gebruikte format, zie bijlage E). Door individuele regelingen aan een pijler te koppelen beperken we ons niet enkel tot een bespreking van de evaluatiebevindingen op microniveau, maar doen we ook uitspraken over de mate waarin de set van samenhangende regelingen doeltreffend en doelmatig is. In het vijfde en laatste hoofdstuk formuleren we onze conclusies over doelstellingen, rationale, doeltreffendheid en

⁷ Indien voor een regeling geen evaluatie voorhanden is, hebben we ons gebaseerd op andere gegevens, bijvoorbeeld uit jaarverslagen, projectadministratie of andere bronnen. Waar mogelijk hebben we aangegeven waarom er geen evaluatie heeft plaatsgevonden.

doelmatigheid van de beleidsmix als geheel. Tevens doen we een aantal suggesties voor verbeteringen in de beleidsmix die kunnen bijdragen aan of verlaging van de kosten van beleid of verhoging van de maatschappelijke opbrengsten van het beleid.

2 Rationale van de huidige beleidsmix

In dit hoofdstuk staan de aangrijpingspunten voor het I&O-beleid alsmede de legitimatie ervan centraal. Het doel van EZ is om met I&O-beleid meer welvaart in Nederland te creëren. Het ministerie is de laatste jaren bezig om de doorwerking van dat I&O-beleid naar dat doel aanzienlijk beter dan voorheen te beargumenteren. EZ hanteert daartoe een heldere en logische redeneerlijn voor het vormgeven van I&O-beleid (gebaseerd op de endogene groeitheorie). EZ laat in verschillende stappen zien hoe het beleid doorwerkt naar meer toekomstige welvaart.

Het model, dat op onderdelen kan worden verbeterd, vormt een bruikbare basis voor het doorlichten van de beleidsmix. Dit betekent dat de in totaal 65 begrotingsposten zijn gerubriceerd onder de vijf groeideterminanten of pijlers in het logisch model. Het ministerie van EZ is systeemverantwoordelijk voor de pijlers Innovatie (pijler 1), Ondernemerschap / Marktcondities (pijler 2) en Investerings / Kapitaalverdieping (pijler 4). Het ministerie kent ook een beperkt aantal beleidsmaatregelen op het terrein van Human Capital (pijler 3) en Energie en Materialen (pijler 5).

Of er daadwerkelijk beleid gevoerd moet worden op de determinanten van het groeimodel is iets wat doorgaans wordt onderbouwd met economische argumentatie. EZ hanteert twee economische perspectieven om interventies te legitimeren: marktperspectief en systeemperspectief. EZ maakt pragmatisch van beide complementaire perspectieven gebruik. Beiden bieden aanknopingspunten om te onderbouwen op welke knelpunten I&O-beleid aangrijpt. EZ kan (nog) duidelijker maken dat haar beleid gericht is op daadwerkelijk bestaande knelpunten. EZ heeft de beleidsvisie en bijbehorende beleidsmix in de periode 2009-2013 aanzienlijk gewijzigd. Enerzijds worden veel instrumenten gelegitimeerd op basis van marktfalen (marktperspectief), anderzijds worden vooral nieuwe beleidsinstrumenten of beter interactieve beleidsaanpakken steeds vaker mede gebaseerd op knelpunten of onvolkomenheden in de werking van het innovatiesysteem (bv. Topsectorenaanpak, programma BioBased Economy, Techniekpact).

2.1 Aangrijppunten voor I&O-beleid

2.1.1 Visie EZ op de invloed van het I&O-beleid op de economische groei

Het I&O-beleid in deze doorlichting is afgebakend door de begrotingsposten van artikel 12 en artikel 13 op de EZ-begroting.⁸ Beide artikelen, die overigens nog niet eerder tegelijkertijd werden doorgelicht, bevatten financiële en non-financiële beleidsinterventies ter stimulering van respectievelijk 'een sterk innovatievermogen' en 'een excellent ondernemingsklimaat'. De artikelen zijn onderdeel van het Bedrijvenbeleid van het ministerie⁹ en kunnen worden aangemerkt als belangrijke pijlers onder de algemene missie van EZ.¹⁰

⁸ Andere beleidsartikelen hebben betrekking op goed functionerende economie en markten (artikel 11), een doelmatige en duurzame energievoorziening (artikel 14), concurrerende, duurzame, veilige agro-, visserij- en voedselketens (artikel 16), goed onderwijs van hoge kwaliteit (artikel 17) en Natuur en Regio (artikel 18).

⁹ Het Bedrijvenbeleid dat in 2011 is ingezet legt weliswaar veel nadruk op een integrale aanpak, maar gaat vooral over de combinatie van generiek en specifiek innovatiebeleid in combinatie met beleid gericht op verbetering van het ondernemingsklimaat. Het is niet zo dat alle begrotingsposten die behoren bij artikel 12 en 13 daarin systematisch aan bod komen.

Het doel van EZ is om met I&O-beleid meer welvaart in Nederland te creëren. Het ministerie is de laatste jaren bezig om de doorwerking van dat I&O-beleid naar dat doel aanzienlijk beter dan voorheen te beargumenteren.¹¹ Het ministerie doet dat door expliciet aan te sluiten bij de huidige internationale inzichten over de verklaring van economische groei. Met Figuur 2 brengt het ministerie die visie concreet in beeld.¹² EZ laat daarbij in verschillende stappen zien hoe het beleid doorwerkt naar meer toekomstige welvaart.¹³ De figuur volgend, lopen we de stappen onderstaand van boven naar beneden langs.

Stap 1: Bovenaan in de figuur staat het ultieme doel van het I&O-beleid, namelijk meer welvaarts­groei in Nederland, dat wil zeggen: een hoger welvaartsniveau in de toekomst.

Stap 2: De stap er onder toont dat het ministerie een directe positieve relatie ziet tussen economische groei en welvaarts­groei. Bij dit laatste bedoelt het ministerie sociale welvaarts­groei in de brede zin, hetgeen een begrip is dat wat verder rijkt dan enkel het bruto binnenlands product (BBP).¹⁴

Stap 3: De stap daaronder toont de definitie dat de groei van het BBP gelijk is aan de optelsom van de groei van de werkgelegenheid en de groei van de arbeidsproductiviteit.

Stap 4: In de stap daar weer onder blijkt dat de groei van de werkgelegenheid niet als expliciet doel van het I&O-beleid wordt gezien, en de arbeidsproductiviteits­groei juist wel. Het I&O-beleid moet daarom gericht zijn op vergroting van de arbeidsproductiviteit. Het ministerie ziet dat als klemmender, omdat in de toekomst geen groei in het arbeidsaanbod is te verwachten, zodat de welvaarts­groei uit de productiviteits­groei moet komen.

¹⁰ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ez/organisatie>.

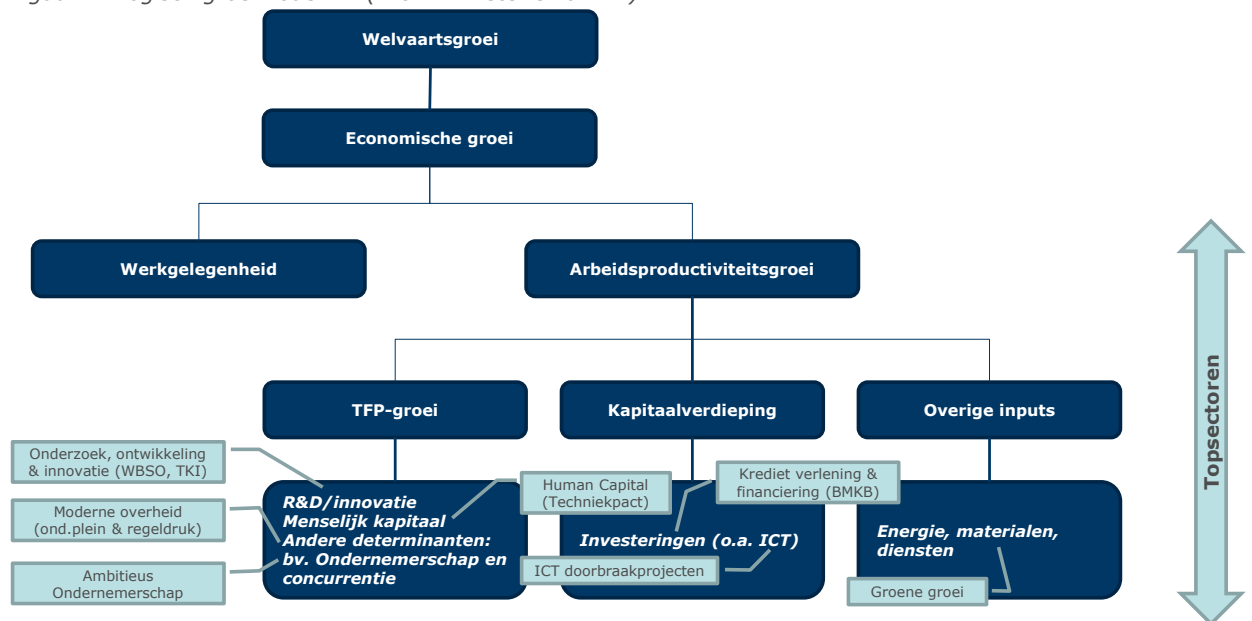
¹¹ We spreken van een aanzienlijke verbetering, omdat in de openbare beleidsstukken in de doorlichtingsperiode 2009 – 2013 het relatief weinig voor komt dat EZ expliciet formuleert wat zijzelf als de theoretische of strategische fundamente­n voor haar I&O-beleid beschouwt (zie ook paragraaf 3.2 hierover). Bij de positionering van een nieuwe maatregel verwijst EZ veelal wel naar voorgangers of de samenhang met enkel een sub-set aan bestaande beleidsmaatregelen, maar de exacte positie van een regeling in de gehele verzameling aan I&O-beleidsmaatregelen blijft dikwijls achterwege.

¹² Er is geen algemeen gebruikte term om de volledige argumentatie van EZ aan te geven. Het ministerie van EZ hanteert zelf de termen 'beleidstheorie', 'logisch model' en 'redeneerlij­n overheidsbeleid', maar deze blijken communicatieproblemen te geven. Dat blijkt ook het geval met het alternatief 'conceptueel kader'. Een volledige aanduiding van de argumentatie zou kunnen zijn 'endogeen model van macro-economische groei', waarbij we aansluiten bij de terminologie in de economische theorie. Voor het gemak gebruiken we in deze doorlichting logisch (groei)model. Het woordgebruik is echter alleen een kwestie van semantiek, niet van inhoud.

¹³ We verwijzen in dit onderhavige rapport naar een recente gepubliceerde bron en nemen om die reden deze figuur uit de Monitor Bedrijven­beleid (2013 en 2014) als uitgangspunt. Maar het ministerie is nog bezig met verbetering van haar visieontwikkeling, zodat deze nog niet is uitgekristalliseerd. Al eerder verschenen vergelijkbare visies op de economische groei zoals het model dat ten grondslag ligt aan het door EZ in 2006 geïnitieerde ondernemingsklimaat monitor (vanaf 2006, voor de laatste versie zie <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/E43CAEB8-C372-4D97-9D1F-7B3CFBDD799/0/2013i74pub.pdf>) en eerder rond de eeuwwisseling de groei­modellen zoals gebruikt in de verschillende 'toetsen op het concurrentievermogen', zie bijvoorbeeld Ministerie van EZ (2002), Toets op het Concurrentievermogen; Benchmarken om te groeien, Den Haag. Ook in interne werkdocumenten van het ministerie wordt gerefereerd aan kaders die grote gelijkenis vertonen met de hier getoonde visie. Opmerkelijk is wel dat de toelichting er op in bijvoorbeeld de Monitor Bedrijven­beleid summier is. In de kaderstellende notitie ten behoeve van deze doorlichting toont EZ ook een iets afwijkende visie.

¹⁴ Voor verschillen tussen economische welvaart op micro- (BBP) en sociale welvaart op macroniveau, zie: Van den Bergh (2009). The GDP Paradox. *Journal of Economic Psychology*, 30, p. 117-135.

Figuur 2: Logisch groeimodel EZ (Bron: Ministerie van EZ)¹⁵



Stap 5: De groei van de arbeidsproductiviteit wordt in de visie van EZ op zijn beurt bepaald door drie determinanten. Dit zijn de 'kapitaalverdieping', dat wil zeggen de groei van ICT, machines, en gebouwen per werknemer; de groei van 'overige inputs', dat wil zeggen de groei van de inputs (materialen, grondstoffen, energie) per werknemer; en de groei van de 'TFP' dat wil zeggen de totale factorproductiviteit (ook wel multi-factorproductiviteit, omdat het betrekking heeft op productiviteitsgroei voortkomend uit het gecombineerd gebruik van de eerdergenoemde productiefactoren).¹⁶

Stap 6: Elk van deze determinanten van de groei van de arbeidsproductiviteit kent (ook in de visie van EZ) een eigen set van sub-determinanten. De groei van de determinant 'TFP' wordt verklaard uit meer R&D en meer innovatie, meer menselijk kapitaal en beter ondernemerschap; de determinant 'kapitaalverdieping' wordt bepaald door de toename van de investeringen in vaste activa per werknemer, waarvan de investeringen in ICT een onderdeel zijn; de hoofddeterminant 'overige inputs' wordt verklaard uit meer energie, materialen en diensten per werknemer.

Stap 7: De crux zit in de relatie die het ministerie legt tussen de concrete instrumenten van het I&O-beleid en de determinanten van de sub-sets. Deze determinanten noemen we in het vervolg 'productiefactoren', waarbij wij aansluiten bij de vaktermen van de economie.¹⁷ Bijvoorbeeld: de WBSO grijpt aan bij innovatie, een sub-determinant van de productiefactor TFP. Dat doet het ministerie voor alle instrumenten van het I&O-beleid, zoals de offerteaanvraag toont. Wij verwerken dat in deze doorlichting als we de pijlers van

¹⁵ Zie Ministerie van EZ (2013), Monitor Bedrijvenbeleid 2013, Den Haag, p.9 en Ministerie van EZ (2013), Monitor Bedrijvenbeleid 2014, Den Haag, p. 14.

¹⁶ Omdat het om productiviteit gaat moeten alle productiefactoren worden gedeeld door de werkgelegenheid. Bij het begrip kapitaalverdieping is het evident dat het om een intensiteit gaat, maar het geldt ook voor de 'overige inputs' en de kapitaalgoederenvoorraad. Dit volgt uit gangbare specificaties in de macro-economische groeitheorie, namelijk de Solow productiefunctie en een veel gebruikte variant er van: de Cobb-Douglas productiefunctie, beide onder de gangbare veronderstelling van constante meeropbrengsten.

¹⁷ Beleidsnota's van EZ noemen productiefactoren vaak 'groeimotoren'.

het I&O-beleid bespreken in hoofdstuk 4. De figuur toont enkele instrumenten bij wijze van voorbeeld.¹⁸

De argumentatie van de doeltreffendheid van het I&O-beleid is dan als volgt. Neem een instrument, bijvoorbeeld de WBSO. Een verhoging van de WBSO stimuleert de innovatie, dit is een van de sub-determinanten van de TFP-groei. Meer TFP leidt tot een hogere arbeidsproductiviteit, terwijl de werkgelegenheid gelijk blijft. Hun optelsom leidt tot meer economische groei en linea recta tot meer welvaart. Dezelfde argumentatie geldt ook voor de andere instrumenten van het I&O-beleid.

Indien we alles zouden weten, dan kan de doeltreffendheid van elk beleidsinstrument precies worden bepaald. We weten dan hoe de productiefactoren met elkaar combineren en met welke tijdvertraging zij effect hebben op de welvaart¹⁹. Ook zouden we weten hoe groot de directe doeltreffendheid van elk beleidsinstrument is, gedefinieerd als het effect van het instrument op de productiefactor waar het direct op aangrijpt. Via de argumentatie in de figuur kunnen we dan de invloed bepalen op de toekomstige welvaart.

De optimale beleidsmix ligt dan ook vast. Het is de mix aan instrumenten die de grootste toekomstige welvaart genereert. Deze mix is dus geen doel, maar het gevolg van het doel. De I&O-instrumenten versterken elkaar niet direct, maar wel indirect omdat zij aangrijpen op verschillende productiefactoren (determinanten), die elk een eigen rol spelen om meer economische groei te genereren.²⁰

2.1.2 Enkele aantekeningen van *Dialogic bij de visie van EZ*

Groeimodel van EZ geschikt voor vormgeven I&O-beleid m.b.t. productiviteit

De visie van EZ op de invloed van het I&O-beleid op de welvaart ondersteunen we als het gaat om de doeltreffendheid van interventies gericht op productiviteitsgroei. Het is goed dat EZ in de onderbouwing van haar I&O-beleid expliciet aansluit bij inzichten op de doorwerking ervan naar het bruto binnenlands product en sociale welvaart in brede zin.²¹ Weliswaar zal het ideaal dat we alles meten en weten nooit worden bereikt (e.g. is impact van kapitaalintensivering groter dan steunen van TFP-groei?), maar door een logische redeneerlijn achter het beleid als uitgangspunt te nemen dwingt EZ zichzelf er toe kritisch te kijken naar manieren om belastingmiddelen zo doelmatig mogelijk in te zetten. Daarbij is wel van belang dat EZ I&O-beleid consistent beargumenteert welke keuzes ze maakt, en

¹⁸ Het Topsectorenbeleid is in de figuur van EZ apart afgebeeld, omdat het feitelijk een aanpak is die bestaat uit een verzameling maatregelen (voortkomend uit een strategische visie op hoe overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven samen een rol hebben in de kennisproductie en -toepassing die de Nederlandse economie competitief maken). De afzonderlijke onderliggende instrumenten grijpen wel aan op een individuele determinant.

¹⁹ Dat wil zeggen: we kennen de productiefunctie, de substitutie-elasticiteiten waarmee de productiefactoren elkaar kunnen vervangen na prijsveranderingen, en de tijdvertraging tussen het moment van verandering van een productiefactor en het moment waaruit het effect in meer BBP tot uiting komt.

²⁰ In de economische theorie blijkt dit door de onvolkomen substitutiemogelijkheid tussen de determinanten van de groei van de arbeidsproductiviteit. Bij de veel gebruikte Solow-productiefunctie is het een vast getal, bij de Cobb-Douglas productiefunctie is dat getal 1.

²¹ We verwijzen hier ook naar Donselaar, P. (2011), *Innovatie en productiviteit: het Solow-residu ontrafeld*, Ridderprint, Ridderkerk. Dit proefschrift geeft uitgebreide empirie over de invloed van innovatie op de macro-economische productiviteit.

welke definities ze hanteert voor kernbegrippen.²² Dit kan er ook toe bijdragen dat EZ de politiek overtuigend kan voorhouden minder gevoelig te zijn voor de waan van de dag als het gaat om I&O-beleid. Verder kan het belangengroepen beter laten zien dat hun eigen belangen niet behoeven samen te vallen met het nationale belang.

Aandachtspunten voor het bereiken van doelmatigheid

De visie van EZ, zoals weergegeven in Figuur 2, brengt de relaties tussen groeideterminanten (waar beleid op aangrijpt) en welvaart goed in beeld. Het ministerie gebruikt een zogenaamd macro-economisch model van endogene economische groei voor de onderbouwing van het I&O-beleid.²³ Dat betekent dat er een beroep moet worden gedaan op schaarse middelen, zoals hooggeschoolde mensen om te innoveren en het ondernemerschap te verbeteren, als voorwaarde om de arbeidsproductiviteit te laten stijgen. Zonder markt- of systeemfalen (het onderwerp van de volgende paragraaf) genereert het marktmechanisme idealiter zelf het maatschappelijk optimale evenwicht tussen de verdeling van de schaarse middelen over innovatie en ander werk.²⁴ Wanneer er sprake is van markt- of systeemfalen is dat echter niet het geval, en wordt de maatschappelijk optimale verdeling over de innovatiesector en de rest van de economie niet bereikt zonder overheidsinterventie.

Om een zo hoog mogelijk welvaartseffect te bereiken is het zaak om zoveel mogelijk baten te genereren met de beschikbare middelen. Er bestaat daarbij een afweging tussen enerzijds de opbrengst van meer BBP en welvaart in de toekomst, en anderzijds de kosten van minder welvaart door minder consumptie nu (het BBP van nu bestaat uit zowel de

²² Sommige kernbegrippen van het I&O-beleid hebben een hoge suggestieve waarde maar zijn niet scherp afgebakend. Hierdoor is hun informatiewaarde beperkt. We denken hier bijvoorbeeld aan 'ondernemerschap', 'excellent', 'duurzaam', 'ondernemingsklimaat', 'concurrentiekracht', 'groene groei' en 'topsector'. Deze begrippen zijn moeilijk te meten en de aangrijpingspunten op het groeimodel dat EZ voor ogen staat zijn (doordoor) moeilijk te vinden. In de monitor Bedrijvenbeleid 2014 heeft EZ inmiddels een aantal begrippen en relaties verduidelijkt.

²³ De endogene groeitheorieën (als startpunt wordt gezien: P. M. Romer (1986), *Increasing returns and long term growth*, in: *Journal of Political Economy*, pp. 1002 – 1037) besteden veel aandacht aan de rol die investeringen in innovatie en kennis spelen in het economisch groeiproces en met name de rol van kennisspillovers als gevolg van specifieke eigenschappen van kennis: het is niet-rivaliserend en moeilijk exclusief te maken. Intellectuele eigendomsrechten blijken onvoldoende te werken, zodat investeringen in kennis en innovatie (en dus kennisspillovers) achterblijven bij het maatschappelijk gewenste niveau. Het uitblijven van kennisspillovers legitimeert daarom beleidsmaatregelen naast het stimuleren van marktwerking en het creëren van de juiste randvoorwaarden. Met al deze maatregelen oefent de overheid invloed uit op de groeivoet voor een economie. Dit in tegenstelling tot de zogenaamde neoklassieke groeitheorieën waar de overheid geen taak heeft bij innovatie en ondernemerschap, omdat deze geen beroep doen op schaarse middelen. Het andere beleid blijft in de visie van die theorieën natuurlijk wel zinvol.

²⁴ We refereren hier aan Aghion P. & P. Howitt (1992), *A model of growth through creative destruction*, in: *Econometrica*, pp. 323 – 351 en Grossman, G. & E. Helpman (1991), *Innovation and growth in the global economy*, The MIT Press. Deze bekende publicaties laten de afweging tussen meer macro-economische groei door innovatie ten koste van minder consumptie vandaag de dag enerzijds en minder economische groei en meer hedendaagse consumptie anderzijds voor het eerst goed zien. In het eerste geval is de werkgelegenheid in de innovatiesector groter en de werkgelegenheid in de rest van de economie kleiner dan in het tweede geval. De totale werkgelegenheid in een land is in beide gevallen gelijk, want die is onafhankelijk van de innovatie. I&O-beleid zorgt voor een verschuiving van werk naar de innovatiesector ten koste van werk in de rest van de economie, zodat de economie meer groeit door meer innovatie, maar er blijven minder werknemers over om in de rest van de economie goederen en diensten te produceren.

consumptie als de investeringen van nu).²⁵ I&O-beleid is dus pas succesvol als het geloofwaardig is dat de maatschappelijke opbrengst van meer BBP en een hoger welvaartsniveau in de toekomst²⁶ als gevolg van het I&O-beleid groter is dan de maatschappelijke kosten in de vorm van minder consumptie vandaag of beperking van de welvaart(groei).

Aandachtspunten voor het bereiken (en bepalen) van doeltreffendheid

We hebben de volgende suggesties aan EZ om het groeimodel te verbeteren, zodat het geschikter is om beter I&O-beleid te ontwikkelen. Onze suggesties geven richtingen van denken aan (zonder daarbij alwetendheid te suggereren). We lopen daartoe de zeven stappen van het groeimodel nogmaals systematisch langs.

Stap 1: Doel: meer welvaart in de toekomst

Het groeimodel legt een direct verband tussen economische groei en welvaartsgroei. Er is veel voor het directe verband te zeggen, want het BBP meet ook alle geldtransacties aan de grote maatschappelijke thema's, zoals zorg, veiligheid en milieu. Dat is niet algemeen bekend, en daarom denken velen ten onrechte dat het BBP alleen het koopkrachtplaatje van particuliere huishoudens toont, en dus het belang van de grote maatschappelijke thema's onderschat. Dat neemt niet weg dat het BBP uiteindelijk slechts een (belangrijk) facet is van welvaartsgroei.¹⁴ EZ stelt dat ze met haar I&O-beleid sociale thema's wil adresseren langs de route van innovativiteit en ondernemerschap²⁷, maar laat zich niet uit over situaties waarbij productiviteitsgroei en sociale welvaart niet in elkaars verlengde liggen. Iets dergelijks doet zich voor bij economische ontwikkelingen die een positieve impact hebben op productiviteitsgroei maar uiteindelijk een negatief maatschappelijk effect (vanwege negatieve externaliteiten), of bij ontwikkelingen die juist een negatief effect op productiviteitsgroei hebben, maar netto wel weer een maatschappelijk effect. Het verdient aanbeveling om gericht na te gaan welke maatschappelijke doelstellingen voldoende in economische mechanismen geïnternaliseerd zijn, en welke mogelijk extra interventies vergen. Mogelijk kan slim ontworpen I&O-beleid er op voorhand voor zorgen dat de economie zich zodanig ontwikkelt dat het achteraf 'corrigeren' van negatieve externaliteiten (wat lang niet altijd lukt²⁸) minder noodzakelijk wordt.²⁹ We raden EZ dus aan wat meer te reflecteren op de relatie tussen economische groei en sociale welvaart, vooral wanneer er ruimte zit tussen de twee, en aan te geven wat dit betekent voor het I&O-beleid. Een belangrijke vraag is daarbij ook in hoeverre nationaal beleid om maatschappelijke thema's aan te pakken doelmatiger is dan aanpassing van de Europese

²⁵ Bij consumptie in de macro-economie gaat het niet alleen om de consumptieve uitgaven van particuliere huishoudens, maar ook om uitgaven aan bijvoorbeeld gezondheid, onderwijs en defensie.

²⁶ Dat wil ook zeggen dat de opbrengsten in de toekomst verdisconteerd moeten worden om ze te kunnen vergelijken met de huidige kosten.

²⁷ Zie bijvoorbeeld Ministerie EZ./Ministerie van OCW (2014), *Global Challenges, Dutch Solutions*, Den Haag.

²⁸ Denk bijvoorbeeld aan de grotendeels gefaalde poging om CO₂-uitstoot te reduceren door emissierechten te introduceren; dit probleem vraagt blijkbaar om een ander type beleid. EZ adresseert dit met het energiebeleid van artikel 14.

²⁹ Men kan hier bijvoorbeeld denken aan beleid dat actoren helpt om maatschappelijke prioriteiten als duurzaamheid beter mee te nemen in beslissingen aangaande consumptie (cf. aanbevelingen WRR-rapport) of de productie(wijze) van bepaalde goederen/diensten (cf. maatschappelijk verantwoord ondernemen). De *Green Deals* dragen bij aan beide facetten; hoewel hun bijdrage aan productiviteitsgroei onduidelijk is, en dus hun plek in een op endogene groei gebaseerde beleidsmix, is het wel zo dat ze innovatie koppelen aan maatschappelijk wenselijke transitie's.

wetgeving die een grote afzetmarkt creëert voor producten waar een grote maatschappelijke behoefte aan bestaat.

Stap 2: Doel: Een groter bruto binnenlands product in de toekomst

Het in Figuur 2 getoonde beleidsmodel van EZ verklaart op welke groeideterminanten zij beleid kan voeren om het (toekomstige) BBP en de bredere welvaart te verhogen.

Voor de categorie 'overige inputs' geldt dat er enkel sprake is van een bijdrage aan economische groei wanneer deze inputs zodanig ingezet worden dat ze tot meer productiviteit leiden. Zoals opgemerkt in onze bespiegelingen op stap 1 kan EZ, naast het vergroten van BBP, vanuit maatschappelijk perspectief diverse redenen hebben om beleid te voeren op zaken als energie- en materiaalgebruik. In het kader van het endogene groeimodel waarop het I&O-beleid gestoeld is, wordt er echter alleen beleid gevoerd dat sociale welvaart langs de weg van BBP-groei adresseert. Voor de groeideterminant overige inputs betekent dat dat beleid gericht op efficiënter energiegebruik mogelijk is omdat het kan leiden tot zowel verhoogde productiviteitsgroei als tot betere omgang met het milieu. Een reden om het beleid zo te organiseren is dat maatschappelijke doelstellingen als milieubehoud tot op zekere hoogte al in de economie geïnternaliseerd zijn (via marktprijzen), of juist bekostigd kunnen worden met de middelen die door hogere welvaarts-groei vrijkomen. We merkten hierboven al op dat economische internalisering niet altijd goed mogelijk is, en dat alternatieve overheidsinterventie dan gewenst kan zijn.

Voor wat betreft de input 'diensten' raden we EZ aan preciezer te specificeren hoe beleid op dit thema kan bijdragen aan productiviteitsgroei. Indien het publieke diensten betreft is de strekking dat EZ productiviteitsgroei kan bevorderen door voor innovatieve en ondernemende partijen zo min mogelijk administratieve drempels op te werpen. Voor beleid gericht op private dienstverlening (dus niet de diensten die de overheid zelf levert) bestaan verschillende argumentaties. Zie hiervoor paragraaf 3.2. We wijzen erop dat op macro-economisch niveau de onderlinge toeleveringen binnen Nederland tegen elkaar wegvallen. Als private diensten als input beschouwd worden dan kan productiviteitsgroei dus voortkomen uit de diensten die Nederland importeert. Indien productiviteitsgroei vervolgens leidt tot meer import van diensten dan is er, voor wat betreft de huidige plaats van de factor diensten (in het groeimodel), sprake van een tautologie in plaats van een causale relatie. In onze optiek past I&O-beleid gericht op diensten vaak beter bij de productiefactor 'totale factor productiviteit'; omdat dienstverleners van belang zijn voor coördinatie in systemen en netwerken, en omdat productiviteitswinsten in toenemende mate voortkomen uit innovatieve business modellen die een dienstencomponent bevatten.

Stap 3: Definitie van productiegroei

Bij deze definitie hebben we geen kanttekeningen.

Stap 4: De groei van de werkgelegenheid en de arbeidsproductiviteitsgroei

Het I&O beleid heeft ook invloed op de werkgelegenheid van Nederland. De reden is dat het beleid leidt tot verandering van belastingtarieven, en deze beïnvloeden de werkgelegenheid.³⁰ Deze invloed heeft EZ niet als een pijl in het logisch groeimodel weergegeven, omdat de werkgelegenheid niet behoort tot de doelen van het I&O-beleid. Gezien vanuit het perspectief van de economische ontwikkeling van heel Nederland mogen zij niet onvermeld blijven, want verandering in de werkgelegenheid werkt uiteindelijk wel door in het BBP.

³⁰ Zie bijvoorbeeld de specificatie van de werkgelegenheid in het macro-economische model SAFFIER van het CPB.

De eerste reden voor verandering van de werkgelegenheid is dat het I&O-beleid moet worden gefinancierd. Als het gebeurt uit de loonbelasting leidt dat er toe dat het arbeidsaanbod daalt, omdat werken netto minder loont; als het gebeurt uit verlaging van de sociale uitkeringen leidt het er toe dat het vangnet van sociale uitkeringen minder aantrekkelijk wordt, zodat het arbeidsaanbod toeneemt.

De tweede reden is dat de relatieve prijzen op arbeid (de lonen) veranderen bij de instrumenten Zelfstandigenaftrek en het lage btw-tarief in sommige sectoren. De Zelfstandigenaftrek geeft zelfstandigen meer netto loon en hun arbeidsaanbod neemt daardoor toe, maar gaat natuurlijk ook deels ten koste van het arbeidsaanbod van werknemers. Met het lage btw-tarief wordt het nettoloon hoger vergeleken met werken in het informele circuit, zodat het arbeidsaanbod in deze segmenten van de arbeidsmarkt toeneemt.

Stap 5: De productiefactoren van de arbeidsproductiviteit

Voor een consistente argumentatie wijzen we erop dat de productiefactoren menselijk kapitaal en R&D-kapitaal niet uitsluitend via de groeideterminant 'totale factorproductiviteit' van belang zijn voor de productiviteitsgroei (zie het kader van EZ zoals getoond in Figuur 2). Menselijk kapitaal in de vorm van arbeid heeft immers een direct effect, net zoals R&D-kapitaal feitelijk een onderdeel is van de productiefactor Kapitaalverdieping. De reden dat deze factoren bijzondere aandacht genieten, is dat ze langs de weg van (kennis-)spillovers en externaliteiten ook bijdragen aan groei die boekhoudkundig alleen verklaard kan worden uit het 'residu'-element (de TFP). In de regel vergen het bevorderen van menselijk kapitaal en kapitaalverdieping ander beleid dan interventies gericht op het genereren van spillovers.³¹

Stap 6: Kennis-spillovers uit het buitenland

We geven EZ in overweging om de groei van de buitenlandse kennisvoorraad expliciet onder te brengen bij de groei van de TFP. De buitenlandse kennisvoorraad is namelijk geen productiefactor van Nederland, maar het gebruik van die buitenlandse kennis leidt robuust aantoonbaar tot een hogere groei van Nederland.³² Hier is bij uitstek sprake van TFP-groei. Dit is beleidsrelevant omdat de toevoeging van de buitenlandse kennis in het groeimodel, de weg effent voor de afweging van wat beter is voor de groei van Nederland: beleid gericht op samenwerking tussen ondernemingen en kennisinstellingen waarbij de kennis-spillovers binnen Nederland beter worden benut (zoals het topsectorenbeleid); of beleid gericht op betere benutting van buitenlandse kennis. Deze kwestie is actueel aangezien wetenschappers er regelmatig over klagen dat bijvoorbeeld het topsectorenbeleid de kwaliteit van het onderzoek aantast omdat het de aandacht naar het binnenland verschuift ten koste van de benutting van buitenlandse kennis-spillovers.

³¹ In het geval van menselijk kapitaal zien we bijvoorbeeld aan de ene kant de invoering van het leenstelsel bij het hoger onderwijs. Dit is van belang omdat het (naar verwachting) leidt tot meer menselijk kapitaal, en dus tot groei, maar niet vanwege de externe effecten. Menselijke kapitaal wordt echter ook ingezet voor innovatie, bijv. bij R&D-inspanningen. In dat geval zijn er externe effecten aan verbonden die lopen via innovatie. Dit is bijvoorbeeld relevant bij de bevordering van de beschikbaarheid van bèta-technisch personeel binnen het Techniekpact, wat een heel ander soort regeling is dan het leenstelsel.

³² Zie bijvoorbeeld Coe, D. & T. & E. Helpman (1995), International R&D-spillovers, in: *European Economic Review*, pp. 859; Coe, D.T., E. Helpman & A. W. Hoffmaister (2009), International R&D spillovers and institutions, in: *European Economic Review*, pp. 723-741; en voor Nederland: Jacobs, B., R. Nahuys & P.J.G. Tang (2002), Sectoral productivity growth and R&D spillovers, in: *De Economist*, pp. 181- 210.

Stap 7: De koppeling van het beleid aan de productiefactoren

Het groeimodel van EZ legt een direct verband tussen de beleidsinstrumenten en de productiefactoren waarop zij aangrijpen. Hierbij is het van belang dat er daadwerkelijk sprake is van markt- en systeemfalen die I&O-beleid legitimeren. Hier gaan we in sectie 2.2 verder op in.

Over het algemeen menen we dat het logisch groeimodel als logische redeneerlijn achter het beleid goede aangrijpingspunten voor I&O-beleid biedt. Dat impliceert ook dat ze een bruikbare basis vormt voor het doorlichten van de beleidsmix, zelfs al zijn er soms verbeteringen mogelijk. In overleg met de opdrachtgever hebben we dit logisch model zoals EZ dat heeft opgesteld als basis genomen voor het uitvoeren van de micro-analyses in hoofdstuk 4. Dit betekent dat we de verschillende begrotingsposten zullen rubriceren onder een van de vijf determinanten of pijlers in het logisch model van EZ. Wel zullen we nadrukkelijk aangeven welke begrotingsposten die gerubriceerd zijn onder verschillende determinanten inhoudelijk met elkaar samenhangen. Het ministerie van EZ is systeemverantwoordelijk voor pijlers Innovatie (pijler 1), Ondernemerschap / Marktcondities (pijler 2) en Investerings/Kapitaalverdieping (pijler 4). Het ministerie kent ook beleidsmaatregelen op het terrein van Human Capital (pijler 3) en Energie en Materialen (pijler 5). Voor Human Capital geldt dat de systeemverantwoordelijkheid bij OCW ligt en dat EZ een aantal beleidsmaatregelen kent die aansluiten op innovatie en ondernemerschap en die een logische verbinding hebben met bevorderen van arbeidsproductiviteitsgroei. Voor Energie & materialen geldt dat de systeemverantwoordelijkheid ligt bij I&M, of valt onder artikel 14 (Energiebeleid van EZ, maar met een eigen doorlichting).³³ De twee beleidsmaatregelen die hier aan de orde komen kennen beide een "groene component", maar staan volgens het groeimodel vooral in dienst van het bevorderen van arbeidsproductiviteitsgroei.

2.2 Legitimering voor I&O-beleid

2.2.1 Wanneer ligt er een taak voor de overheid?

De vorige paragraaf beschreef het logisch model waarmee EZ bepaalt waarop ze haar I&O-beleid richt. De determinanten van productiviteitsgroei, zoals ontleend aan de endogene groeitheorie, vormen hierbij het centrale uitgangspunt. Of er daadwerkelijk beleid gevoerd moet worden op deze determinanten is iets wat doorgaans wordt onderbouwd met economische argumentatie. Er zijn verschillende perspectieven die in dit kader gehanteerd kunnen worden. We bespreken hier de twee voornaamste alternatieven, te weten het marktperspectief en het systeemperspectief.

Marktperspectief³⁴

In het marktperspectief wordt ervan uitgegaan dat een concurrerende marktomgeving een belangrijke randvoorwaarde is om bestaande ondernemingen en nieuw toetredende ondernemingen aan te zetten tot innovatie. Betere en/of goedkopere (of geheel nieuwe) producten geeft deze ondernemingen een (meestal tijdelijke) voorspong op concurrenten. Dit resulteert op microniveau in extra omzet, winst en marktaandeel. Op macroniveau

³³ Zie SEO (2014), *Beleidsdoorlichting Energievoorziening 2007 t/m 2012. Evaluatieverslag artikel 14 EZ*, SEO, Amsterdam.

³⁴ Voor een beschrijving hiervan hebben we geput uit het rapport van de Commissie Theeuwes (2012), *Durf te meten. Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting*, Den Haag. Hierin is een mooie beschrijving is opgenomen van marktfalen in relatie tot (overwegend) innovatie en innovatiebeleid.

draagt de optelsom van innovatieve en concurrerende ondernemingen en bedrijfssectoren bij aan werkgelegenheid, hogere productiviteit en welvaart (en ruimer welzijn bijvoorbeeld in de vorm van oplossingen voor allerlei maatschappelijke vraagstukken). Hoewel meer concurrentie en dus meer markt niet per definitie beter is³⁵, wordt een concurrerende omgeving gezien als een belangrijke randvoorwaarde voor innovatie (en direct daaraan gerelateerd ondernemerschap).

Het marktperspectief hecht veel waarde aan het prijsmechanisme. Prijzen bundelen in één getal de waarde van de wensen van afnemers en de productiemogelijkheden van ondernemers. Het feit dat prijzen zoveel informatie bundelen, wordt gezien als rechtvaardiging voor de aanname dat aanbieders en vragers maatschappelijk optimale beslissingen kunnen nemen, ook al nemen ze hun beslissingen uit eigen belang. Echter, in het marktperspectief is het ook algemeen geaccepteerd dat markten om verschillende redenen kunnen falen en minder (innovatieve) producten genereren dan maatschappelijk optimaal of wenselijk is. Dit kan aanleiding zijn tot allerlei vormen van overheidsingrijpen om marktfalen te bestrijden, doorgaans door de kosten van de producenten zodanig aan te passen dat ze de maatschappelijke waarde wel goed weergeven. Voorwaarde hierbij is dat de kosten van het overheidsingrijpen (bijvoorbeeld in de vorm van uitvoeringskosten en kosten van bijvoorbeeld subsidie) niet groter zijn dan de baten die gegenereerd worden door middel van de extra gegenereerde productie. Ook mag overheidsinterventie niet leiden tot overheidsfalen, bijvoorbeeld in de vorm van bevoordeling van marktpartijen of maatregelen die juist het ondernemingsklimaat en innovatiegeneigdheid verminderen. Meest genoemde vormen van marktfalen zijn:

- **Externe effecten of spillover effecten.** De inspanningen van een individueel bedrijf of groep van bedrijven hebben soms voor- of nadelen voor andere bedrijven of consumenten. Er is sprake van negatieve externe effecten wanneer de acties van bedrijven leiden tot maatschappelijke kosten waar het bedrijf niet zelf voor opdraait. Relevante interventie op dit vlak is bijvoorbeeld beleid gericht op maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarbij bedrijven vrijwillig kosten maken om nadelige milieu- of sociale (arbeidsrechtelijke) effecten te neutraliseren. Positieve externaliteiten doen zich voor wanneer andere bedrijven profiteren van de kennis die een innovator genereert. Indien een innovator hiervoor niet wordt gecompenseerd voor haar investeringen en risico's kan dit op maatschappelijk niveau leiden tot een onder-investering in innovatie, en dus minder innovaties dan maatschappelijk wenselijk is. Dit marktfalen wordt vaak als legitimering genoemd voor beleid gericht op het stimuleren van investeringen in R&D en innovatie van individuele of samenwerkingsverbanden van actoren.
- **Informatieasymmetrie of informatiegebreken.** Doordat informatie (over prijzen, kwaliteiten, kosten of risico's) ongelijk verdeeld is, kunnen in de economie bepaalde ondernemerschaps- of innovatieactiviteiten niet van de grond komen. Deze marktimperfectie wordt bijvoorbeeld sterk geassocieerd met de kapitaalmarkt waarbij een aanbieder van kapitaal slechter geïnformeerd is over de slagingskansen van een onderneming of innovatie dan de initiatiefnemer zelf. Zeker voor jonge bedrijven geldt dat het risico dat ze niet overleven groot is (en dus de

³⁵ Er is geen eenduidig bewijs voor een vaststaand patroon als het gaat om de relatie tussen concurrentie en innovatie, zie bijvoorbeeld Van der Wiel, H.P. (2010), *Competition and innovation: Together a tricky rollercoaster for productivity*, CentER, Tilburg. In de literatuur wordt soms gesproken over een curvilineair verband ('inverted U relationship'), maar ook dit is niet onomstreden. Zie: Aghion, Ph., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith & P. Howitt (2005), *Competition and Innovation: An inverted U relationship*, in: *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXX (2), pp. 701-728.

aantrekkelijkheid voor investeerders laag), maar tegelijkertijd zijn het juist de ambitieuze starters die economische groei kunnen aanjagen.³⁶

- **Marktmacht.** Door samenspanning van enkele marktpartijen, door het bestaan van monopolies, of door belemmerende regelgeving ontstaat er minder tot geen concurrentie in een markt, en is er geen prikkel om te ondernemen of innoveren. Marktmacht wordt meestal niet direct geassocieerd met I&O-beleid, eerder met mededingingsbeleid. Niettemin kan het ook juist vanuit ondernemerschaps- en innovatieoverwegingen lonen samenspanning van marktpartijen of monopolievorming te bestrijden.
- **Coördinatiegebreken.** Dit marktfalen verwijst naar situaties waarbij potentiële markten niet van de grond komen vanwege te hoge transactie- of zoekkosten. Partijen weten elkaar niet te vinden of kunnen elkaar alleen vinden tegen (te) hoge kosten waardoor mogelijk wenselijke markttransacties niet tot stand komen. In het I&O-domein wordt dit marktfalen vaak bestreden door middel van makel- en schakel- en netwerkactiviteiten, of het nadrukkelijk aansturen op samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven.
- **Publieke goederen** (of overheidshandelen) worden op voorhand niet door de markt voortgebracht omdat afnemers niet kunnen worden uitgesloten van het gebruik ervan (non-exclusiviteit) en het gebruik van de ene afnemer niet ten koste gaat van het gebruik door de andere afnemer (non-rivaliteit). Ondernemers en innovatoren die publieke goederen voortbrengen kunnen zich niet de voordelen van hun eigen activiteiten toe-eigenen, en zien dus mogelijk af van de productie ervan.³⁶ Hier lijkt dus bij voorbaat sprake van een overheidstaak, hoewel uiteraard discussie mogelijk is wat nu eigenlijk pure en semipublieke goederen zijn. In het innovatiedomein worden publieke goederen vooral geassocieerd met de financiering van fundamenteel onderzoek.

De marktfalen-benadering heeft als belangrijk voordeel dat het gaat om theoretisch en empirisch onderbouwde concepten die in kringen van beleidsmakers (samen met beleidsfalen) jarenlang een veelgebruikt kader zijn geweest voor de afweging of overheidsinterventie wenselijk is. Belangrijke nadelen zijn dat het marktperspectief uitgaat van perfect rationele actoren die streven naar optimalisatie (waar *bounded rationality* eerder de praktijk is), marktfalen en de omvang ervan in de praktijk moeilijk zijn aan te tonen, en andersoortige motieven voor overheidsinterventie lijkt uit te sluiten.

Systeemperspectief

Het systeemperspectief stelt dat economische activiteit voortkomt uit interacties in een samenhangend geheel van actoren, systeemfuncties en interventies. Innovatie (en in sterke mate ook innovatief ondernemerschap³⁷) wordt gezien als het resultaat van een interactief (en onzeker) zoek-, experimenteer- en leerproces waarbij een groot aantal verschillende actoren is betrokken en waarin naast generatie ook diffusie en gebruik van impliciete en gecodificeerde kennis een rol spelen. Ook de *institutional set up* (het geheel

³⁶ EIM (2008), *Meer en beter ondernemerschap: Beleidsdoorlichting Ondernemerschapsbeleid 2003-2007*, Zoetermeer.

³⁷ Voor een beschrijving van de zogenaamde entrepreneurial ecosysteembenadering, zie E. Stam (2014), *Ecosystemen voor ambitieus ondernemerschap*, in: *ESB Dossier Ecosystemen voor ondernemen*, ESB, jaargang 99 (4698S), pp. 6-12. Voor een aanzet tot uitwerking naar beleid, zie: I. Tems, L. van der Voort en P. Waasdorp (2014), *Overheid als partner in het entrepreneurial ecosystem*, in: *ESB Dossier Ecosystemen voor ondernemen*, ESB, jaargang 99 (4698S), pp. 60-63.

van instituties en actoren en hun aanpassingsvermogen) is van invloed op het verloop van innovatieprocessen, die bovendien sterk historisch bepaald en systeemspecifiek zijn.³⁸

Wellicht de eerste maar nog altijd meest bruikbare omschrijving van een innovatiesysteem is “*the network of institutions in public and private sectors whose activities and interconnections initiate, import and diffuse new technologies*”.³⁹ De EU en OECD maken, althans in beschrijvende zin, veelvuldig gebruik van het systeemperspectief.⁴⁰ De review van bijvoorbeeld het Nederlandse innovatiebeleid (en in belangrijke mate ook het ondernemerschapsbeleid) door de OECD heeft sterk het karakter van een systeemdoorlichting.⁴¹

Er is inmiddels een behoorlijke systeeminnovatieliteratuur waarin diverse systeemfuncties worden onderscheiden. Een bekende indeling maakt een onderscheid naar tien systeemfuncties, die zijn verdeeld over vier categorieën⁴², te weten:

- Het voorzien in kennis ten behoeve van innovatieprocessen. Daarbij kan gedacht worden aan het verrichten van R&D of ruimer kenniscreatie (1) en het aanleren (langs formele en informele weg) van individuele en organisatorische vaardigheden (2);
- Vraaggerichte activiteiten als het creëren van nieuwe productmarkten (3) en vraagarticulatie of articuleren van kwaliteitseisen (4);
- *Provision of constituents*. Daarbij worden genoemd het creëren of aanpassen van organisaties variërend van het stimuleren van ondernemerschap tot het oprichten van nieuwe onderzoeksinstellingen of centra (5); het stimuleren van interactieve leerprocessen (door markten of anderszins) (6); het creëren en aanpassen van instituties (ruim geïnterpreteerd) om de prikkels voor innovatie en ondernemerschap te vergroten c.q. barrières op te heffen variërend van het aanpassen van bijvoorbeeld intellectueel eigendomsbeleid en belastingwetgeving tot het beïnvloeden van de houding ten aanzien van innovatie (en ondernemerschap) (7);
- Ondersteuningsfaciliteiten voor innoverende ondernemingen variërend van creëren en stimuleren van broedplaatsen (8); financiering van innovatieprocessen (inclusief activiteiten gericht op commercialisatie en adoptie van innovaties) (9), en; advies

³⁸ In het systeemperspectief is er ook meer erkenning van heterogeniteit: er is bijvoorbeeld niet één MKB of één financieringsmarkt.

³⁹ Zie C. Freeman, *Technology policy and economic performance; lessons from Japan*, Frances Pinter Publishers, London, New York, 1987. Een andere veelgebruikte eerste bron is Lundvall, B.-Å., (1992, ed.), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter Publishers.

⁴⁰ Een vroege referentie voor OECD is OECD (1992), *Technology and the Economy. The Key Relationships*, OECD, Paris waarin de toen relatief nieuwe inzichten uit evolutionaire economie en systeemdenken doorklinkt. Latere referenties zijn OECD (1999), *Managing National Innovation Systems*, OECD, Paris en OECD (2002), *Dynamising National Innovation Systems*, OECD, Paris. In tweejaarlijkse publicaties als de *OECD STI Outlook* en *OECD STI Scoreboard* klinkt het systeemperspectief eveneens door. Op een vergelijkbare manier is binnen Europese Commissie gebruik gemaakt van het denken over nationale, regionale en sectorale innovatiesystemen. Deze komen onder andere tot uiting in bijvoorbeeld Erawatch (nu RIO, Research & Innovation Observatory) analyses, smart specialisation benaderingen in het regionale beleid en meer in termen van indicatorenrapporten als de *European Union Scoreboard* en *Regional Innovation Monitor*.

⁴¹ Zie OECD (2014), *Reviews of Innovation Policy: Netherlands*, OECD, Paris. In paragraaf 3.3 bespreken we de bevindingen van deze doorlichting.

⁴² Zie Edquist, C. (2005), Systems of innovation: perspectives and challenges, in: J. Fagerberg, D. Mowery, R. Nelson (Eds.), *Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford.

en ondersteuning bij innovatieprocessen (bijvoorbeeld *tech transfer*, juridisch advies, innovatieadvies, etc.) (10).

Enkele kenmerken van de systeembenadering in relatie tot te voeren beleid zijn onder andere⁴³:

- De focus op innovatie in plaats van marktevenwichten impliceert aandacht voor meerdere doelen dan enkel economische groei. Behalve dat innovatie via een hogere productiviteitsgroei kan bijdragen aan middelen voor maatschappelijke doelstellingen zoals zorg en veiligheid, hetgeen in het groeimodel al aan bod komt, heeft innovatie ook betrekking op de manier waarop technologieën en industrieën zich ontwikkelen. Een reden om vraaggericht beleid te voeren is dat overheden bijvoorbeeld duurzaamheid niet alleen onderdeel willen maken van huidige markttransacties, waarin ze CO₂-uitstoot (tevergeefs) via emissierechten probeert te internaliseren, maar ook een thema willen laten zijn bij de nieuwe proposities die bedrijven aan het verkennen zijn. Door richting te geven aan zoekprocessen trachten overheden te bewerkstelligen dat toekomstige economische activiteiten al inherent beter aansluiten bij maatschappelijke doelstellingen, waardoor er geen negatieve effecten meer in de economie geïnternaliseerd hoeven te worden (of bekostigd uit middelen voortkomend uit economische prestaties). Vanuit dat perspectief is het dus ook gerechtvaardigd dat een overheid nadrukkelijk ook maatschappelijke innovatieopgaven op terreinen als volksgezondheid, mobiliteit en duurzaamheid agendeert en adresseert. Omdat deze thema's veelal tot het werkveld van andere ministeries behoren rijst de vraag wat de precieze rol van EZ hierin moet zijn.
- Interessant in dit verband (i.e. innovatie is eigenlijk een systeemfenomeen) is dat Borrás en Edquist aangeven dat het aantonen van effecten van beleid op hoofddoelstellingen zoals productie, werkgelegenheid of economische groei (tweede en derde orde effecten) niet realistisch is, en dat er meer gekeken moet worden naar het realiseren van meer directe doelstellingen (dichterbij het te adresseren probleem). We zullen dat verder aanduiden als het formuleren van tussenliggende doelstellingen tussen de doelstellingen van een individueel instrument en de overkoepelende doelstelling van in dit geval I&O-beleid.
- Er wordt in het systeemperspectief nadrukkelijk gewezen op het bestaan van padafhankelijkheden, ook waar het gaat om I&O-beleid. Zo merken Borrás en Edquist op dat: "In the everyday process of policy-making, many instruments are developed as a mere continuation of existing schemes, or with poor consideration of the expected effects" (2013, p. 1513). Overigens zijn padafhankelijkheden niet alleen relevant voor het vormgeven van de beleidsmix (hoe zien de bestaande interventies eruit?), maar ook voor innovatieprocessen en ondernemerschap zelf. Het feit dat sommige sectoren bouwen op een lange traditie van kennisaccumulatie en ervaringen maakt dat overheden hun I&O-beleid soms speciaal richten op het versterken en benutten van de competitiviteit van zwaartepunt-sectoren. Dergelijk specifiek (of 'verticaal') industriebeleid zien we bijvoorbeeld terug in de programmatische aanpak en Topsectorenaanpak.
- Ook het gebruik van niet-financiële en niet-R&D instrumenten komt in het systeemperspectief doorgaans explicieter aan bod dan in het marktperspectief.⁴⁴

⁴³ Deze zijn in belangrijke mate ontleend aan Borrás, S. & C. Edquist (2013), The choice of innovation policy instruments, in: *Technological Forecasting & Social Change*, vol. 80, pp. 1513-1522.

⁴⁴ In het kader van niet-financiële instrumenten wijzen we ook op het recente WRR-rapport "Met Kennis van Gedrag Beleid Maken" (december 2014), met daarin aandacht voor de toepassing van gedragswetenschappelijke kennis in beleid. Gesteld wordt dat keuzes niet alleen voortkomen uit louter financiële overwegingen, wat een fundamenteel uitgangspunt is in het marktperspectief, maar

Borras en Edquist onderscheiden drie hoofdtypen instrumenten, te weten: (1) *regulatory instruments*, (2) *economic and financial instruments*, en (3) *soft instruments*. Zij typeren deze als de “sticks”, de “carrots” en de “sermons”. Interessant is dat zij deze koppelen aan innovatiesysteem-activiteiten of -functies (vergelijkbaar met het logische model dat EZ hanteert).

- Er wordt sterk gedacht in termen van *policy mixes*⁴⁵, synergie tussen instrumenten en het op maat maken van *policy mixes* (wat overigens vanuit evaluatieperspectief eerder aan te merken is als een nadeel). Borras en Edquist merken in dit verband op dat: “In the real world, the instruments of innovation policy are rarely used standing ‘alone’. Normally innovation policy instruments are combined in specific mixes, using groups of different instruments in a complementary manner. Instrument mixes are created because the solution of specific problems requires complementary approaches to the multi-dimensional aspects of innovation-related problems” (op cit., p. 1519). Ze pleiten er daarbij niet alleen voor een balans in het adresseren van de onderscheiden tien systeemfuncties, maar ook om een balans aan te brengen tussen vraag- en aanbodgerichte instrumenten en bijvoorbeeld niet enkel te concentreren op stimulering van R&D (ten koste van non-R&D kennis) en financieringsinstrumenten (beide typen zijn relatief sterk vertegenwoordigd in de Nederlandse beleidsmix). Experimenteren en leren zijn termen waarin sterk gedacht wordt, ook waar het gaat om beleid. Omdat de spelers en krachten in een systeem voortdurend veranderen is het de taak van de overheid om vast te stellen wat op een bepaald moment de grootste knelpunten zijn voor productiviteitsgroei, en daar passend beleid bij te voeren. De beleidsmix die daarbij hoort is niet volledig statisch, maar zal op een aantal punten moeten mee veranderen.
- Het systeemperspectief heeft als belangrijk voordeel dat het een herkenbare beschrijving van de economisch en bestuurlijke werkelijkheid oplevert, dat het inzichtelijk maakt dat een overheid in verschillende rollen en met de inzet van verschillende financiële en ook niet-financiële instrumenten kan bijdragen aan een beter functioneren van ‘het systeem’ en nadrukkelijk een kader biedt om allerlei aspecten die van belang kunnen zijn om het functioneren van het overall innovatiesysteem te verbeteren aan de orde te stellen (bijvoorbeeld de rol van organisatorische of sociale innovatie, de rol van het IPR-systeem of overheidsaankopenbeleid).

Het systeemperspectief heeft echter ook belangrijke nadelen. Doordat het perspectief de aandacht vestigt op knelpunten in een specifiek systeem, en dus een specifieke context, is het lastig om generieke uitspraken te doen over hoe een goede I&O-beleidsmix eruitziet. Borras en Edquist (2013, p. 1520) illustreren dit wanneer zij opmerken dat: “Innovation policy-mixes are different because the innovation systems are different, the problems are different, and the socio-political and historical contexts of policy-making are different across countries and regions”. Het feit dat in een economisch systeem vele

ook een psychologische basis kennen waarop beleid kan aangrijpen. Het WRR-rapport presenteert een perspectief waarbij de overheid gedrag een specifieke richting in wil sturen, maar er zijn op dit vlak ook beleidsmogelijkheden die enkel beogen dat bedrijven/consumenten meer facetten meenemen in hun beslissingen (doch zelf de mogelijkheid houden om te bepalen hoeveel waarde ze daaraan hechten).

⁴⁵ Opnieuw Borras en Edquist noemen hier dat “The choice of instruments is a crucial decision regarding the formulation of an innovation policy. This entails three important dimensions. Firstly, a primary selection of the specific instruments most suitable among the wide range of different possible instruments; secondly, the concrete design and/or ‘customization’ of the instruments for the context in which they are supposed to operate; and thirdly, the design of an instrument mix, or set of different and complementary policy instruments, to address the problems identified” (op cit., p. 1514)

afhankelijkheden bestaan, betekent ook dat het perspectief soms de deur lijkt open te zetten naar een wildgroei aan interventies: alles is geoorloofd als alles met alles samenhangt.⁴⁶ De uitdaging is hier om vast te stellen welk knelpunt daadwerkelijk de grootste *bottleneck* vormt voor betere prestaties. Het feit dat economische systemen continu veranderen vergt bovendien ook flexibiliteit van beleidsmakers. Zij zullen voortdurend moeten blijven volgen op welke fronten zich knelpunten voordoen, en hoe ze die kunnen verhelpen.

Samenhang en verschillen tussen beide perspectieven

De verschillen tussen de perspectieven zijn niet zo fundamenteel als ze misschien op het eerste gezicht lijken. Het markt- en systeemperspectief hebben een aantal overeenkomsten (bijv.: coördinatiefalen lijkt op type falen dat veel aandacht krijgt in het systeemperspectief), maar hanteren ieder hun eigen kaders en veronderstellingen, leggen eigen accenten en gebruiken eigen terminologie. Voor de doelstelling van deze doorlichting is het niet van belang verder in te gaan op de verschillen tussen voornoemde economische paradigma's. Interessanter is de observatie dat, daar waar verschillen tussen de perspectieven bestaan, mogelijkheden liggen om van beide argumentaties gebruik te maken. Men kan bijvoorbeeld vanuit een systeemgedachte bepalen wat de grootste knelpunten in het ecosysteem zijn, en vervolgens met behulp van marktfalen vaststellen of (en welke) rol de overheid heeft bij het wegnemen van deze barrières. Een andere complementariteit tussen de twee is dat het marktperspectief meer oog heeft voor de werking van prijsmechanismen, terwijl het systeemperspectief meer geschikt lijkt om verschillende vormen van coördinatieproblemen uit te werken.

Opgemerkt dient te worden dat het vaak maar zeer beperkt mogelijk is om vervolgens te bepalen wat de juiste hoeveelheid overheidsinterventie is. Het marktperspectief wekt soms de indruk dat het 'harde criteria' verschaft, maar die gaan vooral over de vraag óf overheidsingrijpen gerechtvaardigd is en niet zozeer over de vraag hoeveel. Ook de systeembenadering biedt voorsnog weinig handvatten om te kunnen beoordelen hoeveel schaarse middelen het beste worden ingezet om bepaalde knelpunten te verhelpen.

Wat voor deze doorlichting primair van belang is, is dat beide perspectieven een theoretisch gefundeerde basis verschaffen om te oordelen waar overheidsingrijpen gelegitimeerd is. Zoals we hieronder zullen betogen maakt EZ pragmatisch van beide perspectieven gebruik.

2.2.2 De beleidsonderbouwing van EZ

In de probleemstellende notitie van het ministerie van EZ behorend bij deze doorlichting wordt de legitimatie van overheidsbeleid toegelicht. Daaruit komt naar voren dat EZ de beleidsvisie en bijbehorende beleidsmix in de periode 2009-2013 aanzienlijk heeft gewijzigd. Zoals al aangekondigd in paragraaf 1.1 is feitelijk sprake van een beleidstransitie waarbij EZ steeds vaker een door het systeemperspectief geïnspireerde

⁴⁶ Dit kan leiden tot weinig specifieke aanbevelingen als "given the characteristics of the innovation process, public policies should be aimed at promoting learning in its widest possible sense: competence building at individual, organizational and interorganizational levels; in all economic sectors, in all possible ways considering all types of knowledge, emanating from various sources", zie Havas, A (2014, forthcoming), Trapped by the high-tech myth: The need and chances for a new policy rationale, in: H. Hirsch-Kreinsen & I. Schwinge (eds.), *Knowledge-Intensive Entrepreneurship in Low-Tech Sectors: The Prospects of Traditional Economic Industries*, Cheltenham, Edward Elgar. De auteur zelf verwijst ook naar dit veelgemaakte verwijt, wanneer hij opmerkt dat "Indeed, the systems of innovation approach can easily be interpreted sarcastically: if everything depends on everything else, there is no clear policy guidance" (p. 13).

werkwijze is gaan hanteren. Die transitie heeft overigens betrekking op slechts een deel van het I&O-beleid (niet-fiscale deel van de pijler Ondernemerschap / Marktcondities, pijler innovatie en minder centrale pijlers als menselijk kapitaal en energie, grondstof en materiaal). Een belangrijk deel van het I&O budget is immers gekoppeld aan beleid en beleidsinstrumenten – in het bijzonder het fiscale instrumentarium gericht op het stimuleren van ondernemerschap in den brede in de pijler Ondernemerschap / Marktcondities – dat inhoudelijk weinig wijzigt en waarover tot dusver ook weinig discussie lijkt te zijn.

De transitie is vooral zichtbaar in het bedrijvenbeleid zoals dat in opeenvolgende nota's vanaf 2011 is gecommuniceerd. Kenmerkend voor die transitie zijn zaken als gezamenlijk probleemdefinitie, dialoog en interactie, het belang van publiek-private samenwerking, maatwerk in beleidsmixen, focus op leerprocessen, en het tot stand brengen van systeemwijzigingen (zoals minder subsidie, meer fiscale stimulering en meer eigen bijdragen, meer vraagsturing van het publiek gefinancierde onderzoek, koppeling aan een groeiagenda). Dat betekent dat in de praktijk steeds meer sprake is van geïntegreerde beleidsaanpakken of netwerkaanpakken waarbij voor een problematiek (groene groei, human capital ontwikkeling die aansluit bij behoeften bedrijfsleven, innovatieopgave van een sector of cluster) in interactie met betrokkenen aanpakken worden vastgesteld. Hierbij is het niet noodzakelijkerwijs uitsluitend de overheid die financiert en faciliteert. Die beleidsaanpakken zijn in toenemende mate interdepartementaal (vooral voor Topsectorenaanpak) en gekoppeld aan ruimere thema's als human capital, terugdringen van regeldruk, inzet van ICT of economische diplomatie.

De tekst waarmee EZ haar beleidsvisie recentelijk (maar in vergelijkbare bewoordingen vanaf 2011 als het gaat om Bedrijvenbeleid) verwoordde maakt inzichtelijk hoe EZ zelf tegen deze beleidstransitie aankijkt.⁴⁷

"Met het bedrijvenbeleid werkt het kabinet via twee sporen aan het verdienvermogen en de concurrentiekracht: generieke maatregelen voor alle ondernemers (zoals fiscale maatregelen voor innovatie, regeldrukvermindering, krediet en garantiestellingen voor het MKB, etc.) en aanvullend de aanpak gericht op innovatieve en exportgerichte sectoren: de negen topsectoren. In de topsectorenaanpak werken ondernemers, onderzoekers, onderwijsinstellingen en overheid samen aan de uitvoering van integrale sectoragenda's. Gezamenlijk programmeren zij onderzoek om te komen tot nieuwe kennis en innovatieve producten en oplossingen, dragen zij bij aan de beschikbaarheid van goed geschoold personeel, werken zij aan het verminderen van regeldruk en verzorgen zij een sterke positionering van Nederland in het buitenland. De overheid werkt mee als netwerkpartner in PPS-verband op regionaal, nationaal en Europees niveau. Omdat individuele publieke en private partijen niet langer alle kennis en middelen zelf in huis hebben om te innoveren, werken zij in toenemende mate samen. De ervaring leert dat in samenwerkingsconsortia unieke kennisontwikkeling tot stand komt waarnaar de mondiale vraag toeneemt. Bovendien levert PPS meer private investeringen in zowel fundamenteel als toegepast onderzoek op. ... Binnen het bedrijvenbeleid is veel aandacht voor de doorgroei van het MKB. Start-ups en groeiers zijn van groot belang voor de Nederlandse economie. Daarom zet het kabinet in op een verbeterd ecosysteem rondom ondernemers, waarbij zij ondersteund worden in het leren van de benodigde vaardigheden en bij het vinden

⁴⁷ Zie brief over de voortgang van het Bedrijvenbeleid dd. 9-10-2014 van de Ministers van EZ, OCW en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 32 637, nr. 151.

van de juiste partners – van financiers tot kennisnetwerken – in binnen- en buitenland. Ondernemers hebben baat bij een faciliterende overheid die onnodige administratieve lastendruk wegneemt en op moderne, digitale wijze ondernemers ondersteunt. Daarbij ondervinden veel bedrijven en in het bijzonder MKB'ers momenteel problemen bij het aantrekken van financiering. Een gevarieerd en toegankelijk financieringslandschap is daarom een prioriteit voor het kabinet.”

Deze tekst illustreert de transitie die tenminste een deel van het I&O-beleid doormaakt. Het toont tevens dat er in het I&O-beleid een voortdurende trade-off is tussen generiek/specifiek beleid, tussen vormgeving door middel van directe maatregelen (onder andere subsidies die gerichter kunnen worden ingezet, maar vaak duurder in de uitvoering zijn) en indirecte maatregelen (fiscale regelingen, die mits voldoende generiek en eenvoudig vormgegeven juist goedkoper zijn in de uitvoering), beleid dat al dan niet gericht is op stimulering van samenwerking, wel of geen MKB-specifiek beleid, et cetera.⁴⁸

Voor de beleidsonderbouwing van het I&O-beleid geldt dat zij niet langer als een optelsom van overwegend door marktfalen geïnspireerde instrumenten kan worden beschouwd. Zeker in recente jaren wordt steeds vaker opgemerkt dat beleidsinstrumenten gebaseerd zijn op knelpunten of onvolkomenheden in de werking van het innovatiesysteem, al zien we ook dat er nog steeds interventies zijn die overwegend gelegitimeerd worden op basis van marktfalen. Een combinatie van beide perspectieven hoeft geen bezwaar te zijn, daar ze elkaar op bepaalde punten kunnen aanvullen.

Hoe EZ tegen het marktfalenperspectief aankijkt komt tot uiting in een tweede figuur die we hier uit genoemde notitie reproduceren (zie Tabel 2). Hierin heeft EZ bij wijze van vingeroefening weergegeven welke marktfalen de verschillende typen van beleidsmaatregelen kunnen rechtvaardigen.

Tabel 2: Legitimatie beleidsmix (bron: probleemstellende notitie EZ bij offerteaanvraag doorlichting)

		Externe effecten	Informatie-gebreken	Coördinatie-gebreken	Publieke goederen	Overheids-handelen	Marktmacht
Marktprikkels	Fiscaal	-WBSO -RDA				-Verlaagde btw-tarief	-Startersaftrek -Zelfstandigenaftrek - Kleinschaligheidsaftrek
	Leningen en garanties		-Kredietinstrumenten (IF, BBMKB, GO, Groeifaciliteit, Borgstelling)				
	Subsidies	-ICT & Innovatie -MIT - Eurostars/Eureka		-IPOs			
Wet- & regelgeving		-Rijksoctrooiwet				-Regeldruk	
Publiek-private samenwerking		-TKI-toeslag		-Topsectoren & TKIs -Programma BioBased -Green Deals	-Toegepast onderzoek (TNO, GTIs)		
Ondernemerschap / Marktcondities			-Internationaal innoveren		-Technisch onderwijs -Ondernemerschaps-Onderwijs		
Publieke goederen			-Ondernemersplein/ KvK -RVO.nl		-E-business	-E-overheid	

Opmerking: Omdat bovenstaande exercitie een 'vingeroefening' van EZ betreft, hoeft dit niet volledig te corresponderen met latere indelingen die volgt uit onze analyse.

De verschuiving naar beleid gebaseerd op systeemdenken klinkt vervolgens door bij de beschrijving van het nieuwe bedrijvenbeleid (zoals in 2011 geïntroduceerd), en de bijbehorende beleidsaanpak wordt besproken in de probleemstellende notitie bij deze

⁴⁸ Een aantal van deze trade-offs komt aan bod in paragraaf 3.1.

doorlichting. Het gaat dan over “publiek-private samenwerking van bedrijven, kennisinstellingen en overheden in ecosystemen of economische clusters” (op cit., p. 14), “het organiseren van de dialoog en interactie in de topsectoren” (op cit., p. 14), integrale beleidsaanpakken en de “specifieke mix aan relevante beleidsinterventies” (op cit., p. 14). Ook wordt gesproken over “het doorvoeren van systeemveranderingen die de werking van het cluster of eco-(innovatie)systeem willen verbeteren”, over de “betere werking van het relevante ecosysteem” (op cit., p. 14), de afbouw en opbouw van nieuwe instituties en het belang van niet alleen financiële overheidsinterventies voor de effectbepaling van in dit geval het bedrijvenbeleid, maar evenzeer de “beleidsaanpak, de systeemwijzigingen en de rol van de overheid als netwerkpartner” (op cit., p. 15). Ook daar waar het gaat over legitimatie van overheidsbeleid wordt niet alleen gesproken over markt- en overheidsimperfecties, maar evenzeer over systeemimperfecties als “onvolkomenheden in de werking van het innovatiesysteem die in samenhang dienen te worden aangepakt” (op cit., p. 17).

Het systeemperspectief is met name aantrekkelijk om het I&O-beleid te beschrijven als een samenhangend geheel van actoren, systeemfuncties en interventies om de prestaties van het systeem te verbeteren. Wij constateren dat EZ voor de beschrijving van tenminste een deel van haar I&O-beleid een systeemperspectief hanteert en feitelijk ook al beleidsaanpakken en beleidspakketten heeft met duidelijke trekken van een systeembenadering. In onder andere het Topsectorenbeleid, maar bijvoorbeeld ook het *biobased economy* beleid of het ICT-beleid is duidelijk dat het gaat om een overheid die in een dialoog met kennisinstellingen en bedrijven (in specifieke sectoren) beleid vorm geeft en uitgaat van een gedeelde verantwoordelijkheid. Voor financiële instrumenten zien we dat EZ vooral verwijst naar marktfalen (zie de aan EZ ontleende Tabel 2 hierboven). Daar wordt een strikt marktfalen afwegingskader gebruikt om te bepalen of een (veelal substantiële) uitgave in de vorm van een financieel stimuleringsinstrument gewenst is.

We zullen in paragraaf 3.2 (en Bijlage D) in detail bekijken in hoeverre EZ de rationale voor haar I&O-beleid uit de periode 2009-2013 beargumenteert en vooral communiceert op basis van het markt- en/of systeemperspectief. Aangezien dit maar beperkt naar voren komt in de publieke stukken, kijken we vervolgens (in hoofdstuk 4) zelf of we de legitimiteit van het I&O-beleid kunnen duiden in termen van het markt- en systeemperspectief.

3 De I&O-beleidsmix

Dit hoofdstuk geeft eerst een feitelijk beeld op hoofdlijnen van de huidige I&O-beleidsmix. Daarna komt de beleidscommunicatie tussen EZ en Tweede Kamer aan de orde. We staan tot slot stil bij wat recente reviews melden over het Nederlandse I&O-beleid. Uit de karakterschets blijkt onder andere dat over de periode 2009-2013 ongeveer twee derde deel van het budget van de artikelen 12 en 13 wordt besteed aan Ondernemerschap / marktcondities en ongeveer een derde deel aan Innovatie. Vergeleken met deze twee pijlers zijn de uitgaven aan de andere pijlers te verwaarlozen. Naar grootte bestaat het budget voor meer dan 85% uit fiscaal beleid; 6% is bestemd voor kennisinstellingen als TNO en GTI's, 3% bestaat uit garanties/leningen/kredieten, en eenzelfde percentage wordt besteed aan subsidies alsook aan bijdragen aan uitvoerende organisaties/agentschappen. Naar budgettaire omvang gemeten gaat 60% naar 3 instrumenten: de Zelfstandigenaftrek, het lage btw-tarief en het R&D stimulerende instrument WBSO. Analyse op de dimensie ondernemingsgrootte leert dat het MKB relatief sterk wordt ondersteund in vergelijking met het grootbedrijf. Het is in dit verband opmerkelijk dat het ministerie enerzijds stimulering van innovatief en ambitieus ondernemerschap beoogt, maar anderzijds fiscale maatregelen gericht op het aantrekkelijker maken van het ondernemerschap voor een belangrijk deel niet koppelt aan die doelstelling.

Op beide beleidsartikelen zijn de afgelopen jaren diverse ombuigingen, taakstellingen en intensiveringen ingezet.. Voor de periode vanaf 2014 tot 2018 geldt dat per saldo €457 miljoen in 2014 tot circa €57 miljoen in 2018 op jaarbasis wordt geïntensiveerd (ontwerpbegroting 2015, ten opzichte van die van 2011, exclusief stopzetten FES-programma's). Analyse van de beleidscommunicatie tussen EZ en de Tweede Kamer leert dat legitimering van I&O-beleid slechts incidenteel aan de orde komt evenals de centrale trade-offs (generiek versus specifiek, fiscaal versus directe financiering, ondernemerschapsbeleid in de breedte versus ambitieus ondernemerschapsbeleid). Ook lijkt er licht te zitten tussen de financiële zwaartepunten van het beleid (fiscale stimulering van ondernemerschap en innovatie) en daar waar de beleidsonderbouwing en beleidsdiscussie overwegend over gaat. De discussie wordt gedomineerd door nieuw beleid, specifiek innovatiebeleid (zoals het Topsectorenbeleid), en de toegang van het MKB tot de beleidsinstrumenten. De legitimatie van beleidsinterventies blijft eerder onderbelicht, net als aandacht voor niet-technologische R&D en de 'zachte kant van innovatie', de afstemming tussen het nationale I&O-beleid en het innovatiebeleid van de EU, en de doelmatigheid van het I&O-beleid. Ook is de scheiding tussen beleid gericht op ambitieuze ondernemers en beleid gericht op ondernemerschap in den brede onvoldoende scherp. De zes nationale en internationale reviews verschillen onderling sterk in focus, typen conclusies en suggesties, maar wijzen elk op aspecten van I&O-beleid die in deze doorlichting aan de orde komen.

3.1 Beeld huidige beleidsmix op hoofdlijnen

In paragraaf 2.2 gaven we al aan hoe de beleidsvisie in de periode 2009-2013 geleidelijk is veranderd. In deze paragraaf geven we door middel van een paar overzichtsschema's aan hoe in de periode 2009-2013 de beleidsmix (voor de set van 65 begrotingsposten die we meenemen in deze doorlichting) er feitelijk heeft uitgezien en zich heeft ontwikkeld. We kijken achtereenvolgens naar:

1. Begrotingsposten behorend bij respectievelijk artikel 12 en 13;
2. Historiek van de beleidsmix;
3. Budgetten en vormgeving I&O-beleid:

- a. Geraamde en gerealiseerde kasuitgaven (cumulatief);
- b. Kasuitgaven naar typen;
- c. Tijdsbalk met begrotingsposten naar type maatregel;
- d. Besparingen en intensiveringen sinds 2009;
4. Enkele trade-offs in het I&O-beleid:
 - a. Balans generiek – specifiek I&O-beleid;
 - b. Balans direct en indirect I&O-beleid;
 - c. MKB specificiteit I&O-beleid;
5. Verdeling begrotingsposten over het EZ logisch model.

Alvorens we op genoemde thema's enkele overzichtsfiguren en tabellen laten zien, staan we kort stil bij enkele verschuivingen in begrotingsposten in de periode 2009-2013 die van invloed zijn op de aard en omvang van de beleidsmix behorend bij de artikelen 12 en 13.

3.1.1 Verschuivingen in begrotingsposten

Bij al de statistische overzichten die we in deze en navolgende paragrafen beschrijven dient bedacht te worden dat de variatie in het I&O-budget van EZ mede wordt verklaard door verschuivingen in begrotingsposten. Zo besluit het kabinet Rutte I in 2010 dat EZ interdepartementaal penvoerder wordt voor Deltares, NLR en TNO (EZ was al voor 2010 verantwoordelijke en penvoerder voor MARIN).⁴⁹ Als gevolg hiervan zijn de bijbehorende budgetten van andere departementen (V&W, OCW, LNV) verschoven naar de begroting van EZ. De omvang van bestaande begrotingsposten werd zodoende vergroot. Dit zorgt in 2011 voor een stijging van ruim €150 miljoen. In 2012 werd er op de EZ-begroting een budget geïntroduceerd van bijna €140 miljoen, de KvK. Voor 2012 werden de heffingen van de KvK door het bedrijfsleven betaald, maar aangezien de lasten voor bedrijven uit andere hoofde al toenamen, heeft het Kabinet besloten om die heffingen niet langer meer door bedrijven te laten betalen, maar te laten lopen via de Rijksbegroting. Een bijzondere verschuiving is verder de afschaffing van het Pieken in de Delta (PiD-)programma in verband met de decentralisatie van het regionaal-economische beleid. Het programma is deels geïntegreerd in de Topsectorenaanpak, en deels uit gefaseerd onder artikel 18. Naast het beëindigen van het PiD-programma was ook het stopzetten van de FES-programma's een belangrijke beleidswijziging.

Tabel 3: Grote verschuivingen in begroting als gevolg van beleidsveranderingen kabinet Rutte 1 (x mln. euro) (Bron: opgave Ministerie van EZ)

	Voor mutatie			Na mutatie	
	Jaar	Departement	EZ-budget	Jaar	EZ-budget
TNO	2010	OCW	€29	2011	€147
MARIN	2010	EZ	€1,6	2011	€3,7
Deltares	2010	I&M	€1,6	2011	€12,5
NLR	2010	I&M	€2,2	2011	€25,8
KvK	-	-	-	2012	€136,8

Dergelijke verschuivingen kunnen verklaren waarom sommige begrotingsposten optisch snel in omvang kunnen toenemen, terwijl op het niveau van de rijksbegroting vooral sprake is van een verschuiving. Met deze observatie in het achterhoofd gaan we kijken hoe de I&O-beleidsmix zich in de periode 2009-2013 heeft ontwikkeld.

3.1.2 Begrotingsposten behorend bij artikel 12 en 13

Om de beleidsmix op zinvolle wijze te kunnen analyseren hebben we, in overleg met EZ, eerst een selectie gemaakt van de maatregelen die voor deze doorlichting relevant zijn (zie

⁴⁹ Zie Besluit departementale herindeling innovatie, KB, d.d. 14 oktober 2010, kenmerk 3096356.

Tabel 4). Voor veel begrotingsposten geldt dat ze betrekking hebben op diverse concrete maatregelen. Indien die maatregelen substantieel van elkaar verschillen, zeker als het gaat om hun doelstelling, verschuiven we het analyseniveau naar de afzonderlijke instrumenten. Hierbij hebben we ook rekening gehouden met de focus van beschikbare evaluaties: deze gaan doorgaans over een individuele regeling, en niet over de gehele begrotingspost. Een tweede uitgangspunt is de manier waarop de begroting opgesteld is. Ook begrotingen zijn vaak gekoppeld aan een individuele regeling. Om te vermijden dat we het overzicht verliezen door op zeer gedetailleerd niveau te analyseren zijn er op een aantal punten juist regelingen samengepakt. Dit is het geval wanneer de samengepakte regelingen in hoge mate op elkaar lijken of afzonderlijk, in budgettaire termen, van beperkt belang zijn. De drie tinten grijs in onderstaande figuur verwijzen dus naar de mate van uitsplitsing, waarbij donkergrijs het niveau van de begrotingspost is en middel- en lichtgrijs een uitsplitsing naar overkoepelende of individuele maatregelen. De posten die zijn meegenomen in de doorlichting zijn gemarkeerd met een √. In overleg met het Ministerie van FIN is afgesproken in de doorlichting het accent te leggen op de componenten van de huidige beleidsmix en aan uit gefaseerd beleid of beleid met een beperkte omvang beperkt aandacht te besteden.

Opmerkelijk in Tabel 4 is het grote aantal regelingen dat valt onder ICT-beleid. Zoals blijkt uit bijvoorbeeld de manier waarop ICT-beleid is ingebed in de organisatorische structuur van EZ, namelijk als een eigenstandig beleidsterrein, is ICT een thema dat traditioneel wat losstaat van het I&O-beleid. Uit de beschrijving van historische ontwikkelingen in het I&O-blijkt dat hier de afgelopen jaren verandering in is gekomen (zie sectie 2.3). De reden hiervoor is dat ICT kan worden beschouwd als een beleidsterrein dat op verschillende manieren raakt aan de thema's innovatie en ondernemerschap. Zo is ICT nauwelijks weg te denken als essentieel ingrediënt voor het tot stand komen van vernieuwingen in zowel goederen als diensten.⁵⁰ Dit is een van de redenen waarom het ICT tegenwoordig prominent deel uitmaakt van nagenoeg alle innovatiecontracten en tegelijkertijd als Topsectordoorsnijdend thema is benoemd (samen met nanotechnologie en biobased economy). Ook is er een aparte actieagenda voor opgesteld. Hoewel er maar weinig middelen met deze interventies zijn gemoeid, past het wel bij het beeld dat ICT van belang is voor vele facetten van R&D en innovatie. ICT draagt via kapitaalverdieping (toename van de inzet van ICT-kapitaalgoederen per gewerkt uur) bovendien ook bij aan de groei van de arbeidsproductiviteit (zie Figuur 2). Daarnaast speelt ICT in de vorm van 'E-overheid' tevens een belangrijke rol in de randvoorwaardelijke sfeer. Een moderne overheid zal haar diensten aan burgers en bedrijven zo goed mogelijk langs elektronische weg (en liefst *one stop shop*) willen aanbieden. ICT-beleid raakt ook aan human capital, bijvoorbeeld de mate waarin de (beroeps)bevolking beschikt over voldoende ICT-vaardigheden. Terugdringen van regeldruk, eveneens verantwoordelijkheid van de EZ-beleidsdirectie 'Regeldruk en ICT-beleid', is tenslotte een eigenstandig beleidsthema naast ICT-beleid dat van invloed is op de condities voor innovatie en ondernemerschap.

Tabel 4 laat zien dat van de posten E-overheid, ICT-innovatie en Regeldrukbeleid, de eerste twee uit een groot aantal interventies bestaat. Omdat de drie deelterreinen zo gevarieerd zijn, maar in financiële termen juist relatief bescheiden van aard, nemen we ze in deze doorlichting mee op het niveau van de drie verzamelposten (voor meer details, zie

⁵⁰ Zie voor een uitgebreide beschouwing Dialogic (2014), *De impact van ICT op de Nederlandse economie*, studie uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van EZ, Utrecht.

Box 6 t/m Box 19 in hoofdstuk 4). Een aanvullende reden hiervoor is dat het voor deze doorlichting niet mogelijk was om de budgetten op een specifiek niveau uit te splitsen.⁵¹

Tabel 4: Selectie van beleidsmaatregelen die in dit rapport doorgelicht zijn (aangeduid met '✓'). Instrumenten waarvan de looptijd is geëindigd zijn hier en in latere tabellen aangeduid met een (+). De ordening van de regelingen is gebaseerd op de structuur in de Rijksbegroting (hoofdstuk EZ).

Begrotingspost (artikel 12)	Begrotingspost (artikel 13)
✓ Innovatiekrediet	✓ BMKB
Risicokapitaal	✓ Groeifinancieringsfaciliteit
✓ -SEED Capital (TechnoPartner)	✓ Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)
-Technopartner overig	✓ Borgstelling Scheepsnieuwbouw
✓ Fund of Funds	Bevorderen ondernemerschap
✓ Vroegefasefinanciering (via ROMs)	-Bevorderen ondernemerschap (divers)
✓ MIT	✓ -- Techniekpact
✓ Eurostars	✓ -- Corporate Governance
Lucht- en Ruimtevaart (overkoepelend)	✓ -- Transparantiebenchmark
✓ Lucht- en Ruimtevaart	✓ -- Innovatiegericht inkopen
-Bijdrage aan NIVR†	-Bedrijfsbeëindigingshulp
Innovatie overig (incl. uitfinanciering)	✓ Interdep. Programma <i>Biobased Economy</i>
-Uitdagingskrediet (voorloper Inno.Kred.)	✓ - <i>Green Deals</i>
✓ -Innovatieplatform	✓ Microkrediet (bijdrage aan Qredits)
✓ -Smart Mix †	Uitfinanciering oude subsidies (overig)
-Programmatische Aanpak	✓ -Subsidieregeling Innovatieve Scheepsbouw †
✓ -- Innovatieprogramma's (gezaamenlijk) †	✓ -Besluit Subsidie Reg. Investeringsprojecten †
-- Micro-electronicastimulering	✓ -Valorisatieprogramma †
✓ -- Kenniswerkers †	✓ -Beroepsonderwijs in bedrijf
-- High Tech Topprojecten	✓ -- Sub.reg. KennisExploitatie (TechnoPartner)
-- Actieplan Life Sciences / Biopartner DGBI	✓ -- Business Angel Progr. (TechnoPartner)
-- Bijdrage aan Nederland Maritiem Land	✓ -Onderwijs & Ondernemerschap
✓ -Besluit subsidies Investerings	-Actieplan veilig ondernemen RVO
Kennisinfrastructuur (BSIK) †	Onderzoek en ontwikkeling
✓ -Innovatiegerichte onderzoeksprogramma's	ICT-beleid (overkoepelend)
✓ -Stichting Toekomstbeeld der Techniek	✓ -E-overheid
✓ -Innovatie Prestatie Contracten (IPC) †	-- Antwoord voor bedrijven
✓ -Innovatievouchers †	-- Ondernemersplein.nl
-NOI (Nederland Ondernemend Innovatieland)	-- Ondernemingsdossier
-Overig overig (art 12)	-- eHerkenning
Onderzoek en opdrachten (art 12)	-- Standard Business Reporting
✓ Agentschap NL / RVO.nl	-- E-factoreren
✓ -Innovatie-attachés	✓ ICT-innovatie
Bijdrage Agentschap Telecom	-- ICT doorbraakprojecten
✓ TNO	-- SGGV
✓ Toeslag Topconsortia voor Kennis & Innovatie	-- Digital Gateway to Europe
Internationaal Innoveren	-- PRIMA-gelden
✓ -JTI's (ENIAC & ARTEMIS, nu ECSEL)	-- Roadmap ICT
✓ -Eurekacusters (ITEA & Catrene)	-- Cloud computing
-Horizon2020	-- Digibewust en digivaardigheden
Topsectoren (overig)	-- ICT-infra
✓ -Topsectorenaanpak (werkbudget)	-- ECP
✓ -TTI's/TKI's	-- ICT & Maatschappelijke sectoren
✓ -STW	Beleidsvoorbereiding en evaluaties (art 13)
✓ Grote Technologische Instituten (GTI's)	✓ Regiegroep Regeldruk / ACTAL
✓ Syntens †	Toerisme (incl. NBTC)
✓ Ruimtevaart (ESA)	UNWTO
✓ Rijksoctrooiwet	Bijdrage aan WIPO
-Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom	Bijdragen aan instituten (Ondernemerschap)
✓ RDA	✓ -Internationaal ondernemen (NFIA, HGIS)
✓ WBSO	-Bijdragen aan instituten (divers)
✓ Innovatiebox	-- Data en informatievoorziening MKB (EIM)
Overig artikel 12	-- MVO Nederland
✓ -SBIR algemeen	-- Jong Ondernemen
✓ -Adviesraad voor Wetenschap en Techniek	-- New Venture
	✓ Kamer van Koophandel / Ondernemerspleinen
	-Vernieuwingsprogramma's RVO.nl
	-Bevorderen Ondernemerschap RVO.nl
	DICTU
	Logius: College en Forum Standaardisatie
	Joint Strike Fighter (JSF)
	✓ Zelfstandigenaftrek
	✓ Fiscale oudedagsreserve (FOR)
	✓ Meewerkaftrek
	✓ Stakingsaftrek
	✓ Doorschuiven stakingswinst
	✓ Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek
	✓ Laag btw-tarief
	✓ Kleine Ondernemersregeling (KOR)

⁵¹ Het feit dat we voor enkele jaren zelfs geen onderscheid kunnen maken tussen E-overheid en ICT-innovatiebeleid onderschrijft de observatie dat het ICT-beleid in sommige opzichten wat ver van het overige I&O-beleid staat.

Tenslotte merken we voor de duidelijkheid nog op dat de Programmatische Aanpak (PA) en het Topsectorenbeleid geen afzonderlijke regelingen zijn. Het hoofdbestanddeel van de PA zijn de Innovatieprogramma's, maar daarnaast laat Tabel 4 zien dat EZ ook andere interventies onder deze beleidsaanpak schaaft. De opvolger van de PA, het Topsectorenbeleid, is eveneens een samenstelling van diverse interventies. Die interventies, waarvan sommigen vooral door OCW worden uitgevoerd, zijn wel allemaal gerelateerd aan de negen sectoren die volgens EZ bijzondere aandacht verdienen. Een belangrijk verschil met de Programmatische Aanpak is echter dat er geen grote budgetten zijn voor de topsectoren zelf: afgezien van wat werkbudget bestaat de beleidsaanpak hoofdzakelijk uit instrumenten om publiek-private samenwerking binnen de sectoren aan te zwengelen. Concreet gebeurt dit in de vorm van de TKI-toeslag waarmee de overheid bedrijven tegemoet komt in de participatie in onderzoek aan de TKI's (maar waar die bedrijven dus cofinanciering tegenover moeten zetten). Een andere Topsectoren-interventie is de MIT-regeling, die met behulp van maatwerk ook het MKB in TKI-onderzoek wil betrekken.

3.1.3 Historiek van de beleidsmix

Figuur 3 geeft voor elk van de onderscheiden 65 begrotingsposten uit deze doorlichting aan:

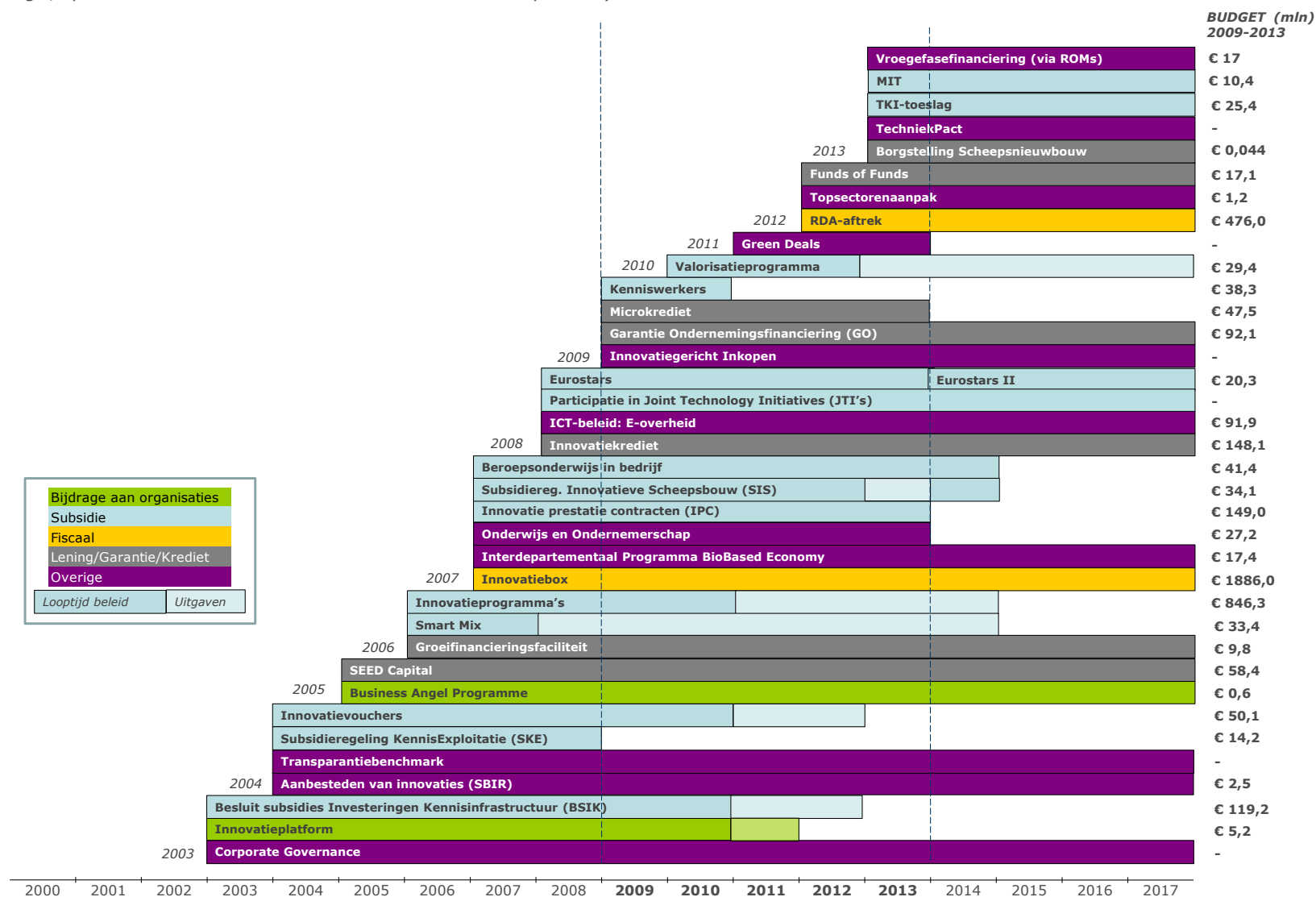
- Wanneer deze is gestart en eventueel eindigt of al geëindigd is;
- Welk budget ermee gemoeid is voor de periode 2009-2013 (laatste kolom)⁵²;
- Of de maatregel begin 2015 nog bestaat. Indien een regel voor die tijd is afgeschaft duiden we dit aan door middel van een +;
- Tijdsbalk met begrotingsposten artikel 12 en 13 naar type maatregel, relevante periode en budget voor de periode 2009-2013;
- Type maatregel. Door middel van een kleur (zie legenda) hebben we aangegeven of het gaat om een financiële bijdrage aan een organisatie, een subsidie, een fiscale maatregel of een andersoortige maatregel (bijvoorbeeld agenda setting, netwerkvorming, etc.). Hierop komen we nog terug wanneer we straks nader ingaan op vormgeving van het I&O-beleid.

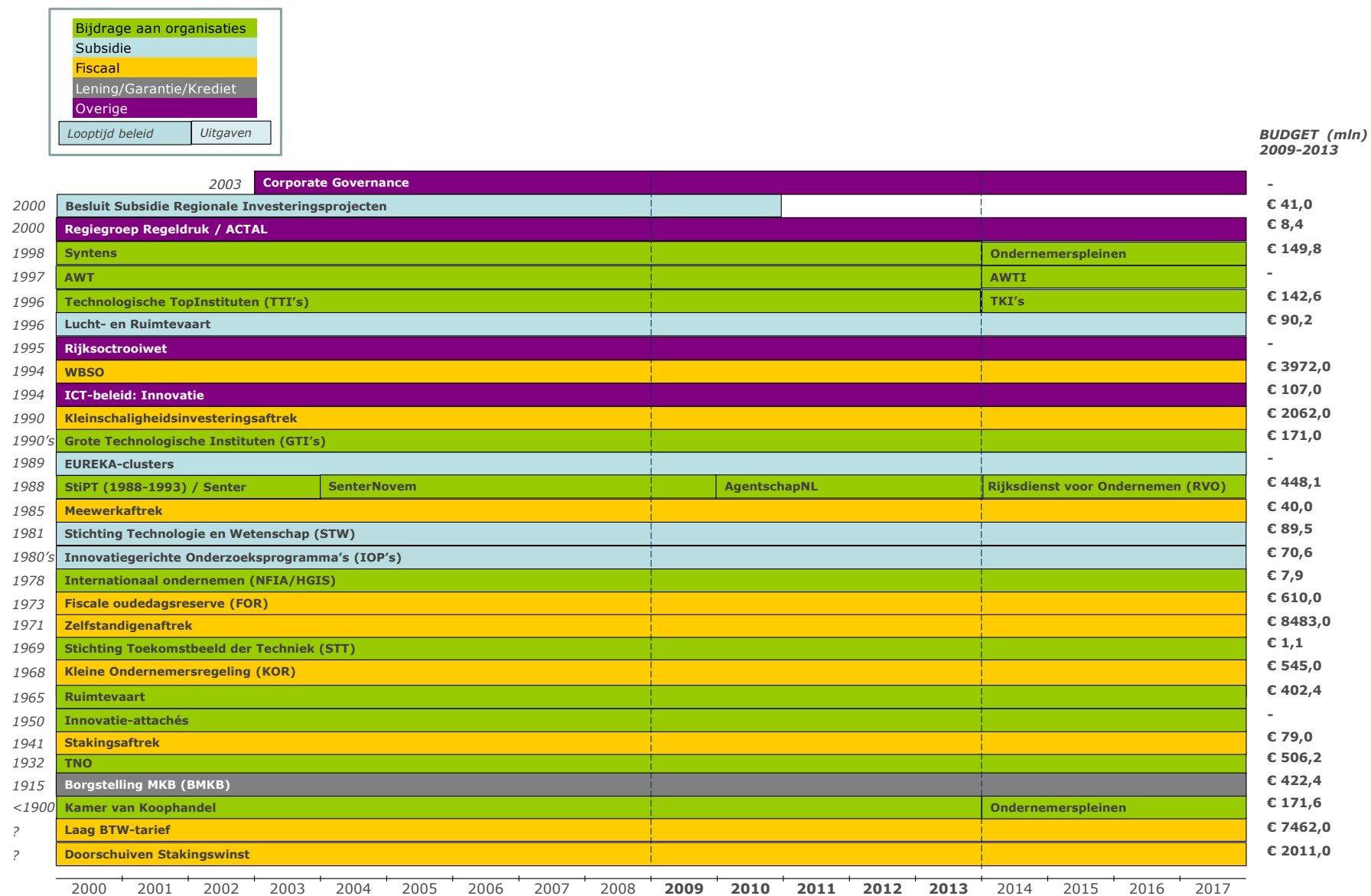
De figuur toont dat een aanzienlijk deel van het instrumentarium tamelijk stabiel is en voor 2000 of zelfs zeer ver daarvoor al bestond. De figuur toont ook dat in de periode 2009-2013 er 14 posten werden toegevoegd en er 13 werden afgeschaft. Dat geeft aan dat het een tamelijk turbulente beleidsperiode is geweest, in belangrijke mate samenhangend met de introductie van het Bedrijvenbeleid (zie ook paragraaf 3.2). Budgettair zit hier echter niet de meeste turbulentie, het meeste budget wordt besteed aan fiscale regelingen (strikt genomen gaat het niet om uitgaven, maar om gederfde belastinginkomsten) en aan bijdragen aan instellingen. Nemen we alleen al de meest recent geïntroduceerde fiscale maatregelen (RDA in 2012, de voorloper van de huidige Innovatiebox de Octrooi-box in 2007), maar ook de snelle uitgroei van al langer bestaande fiscale regelingen (WBSO en niet te vergeten de Zelfstandigenaftrek bijvoorbeeld), dan is hier zeker budgettair gezien

⁵² Het bedrag in de laatste kolom zijn de kasuitgaven voor de periode 2009-2013. In de hierna volgende figuren en tabellen zullen we kasbedragen (feitelijke uitgaven) opnemen. Alleen in deze tabel laten we zien dat de periode waarin verplichtingen worden aangegaan veelal korter is dan de periode waarin de uitgaven feitelijk worden gedaan. Met andere woorden, beleid "ijlt enige tijd na" in financiële zin.

sprake van een forse turbulentie. In dezelfde periode zijn – zoals we in de volgende subparagraaf nog zullen aangeven – aanzienlijke besparingen en intensiveringen ingezet. Tegelijkertijd laat vooral de basis van de figuur zien dat 29 begrotingsposten al in 2000 of (ver) daarvoor bestonden. Het gaat hier in belangrijke mate gaat om (soms zeer omvangrijke) fiscale begrotingsposten en bijdragen aan organisaties. In die zin lijkt de continuïteit in beleid groter dan het publieke debat erover soms doet vermoeden.

Figuur 3: Tijdsbalk met begrotingsposten artikel 12 en 13 naar type maatregel, relevante periode en budget (in miljoenen euro's) voor de periode 2009-2013. (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemerschapsbeleid).

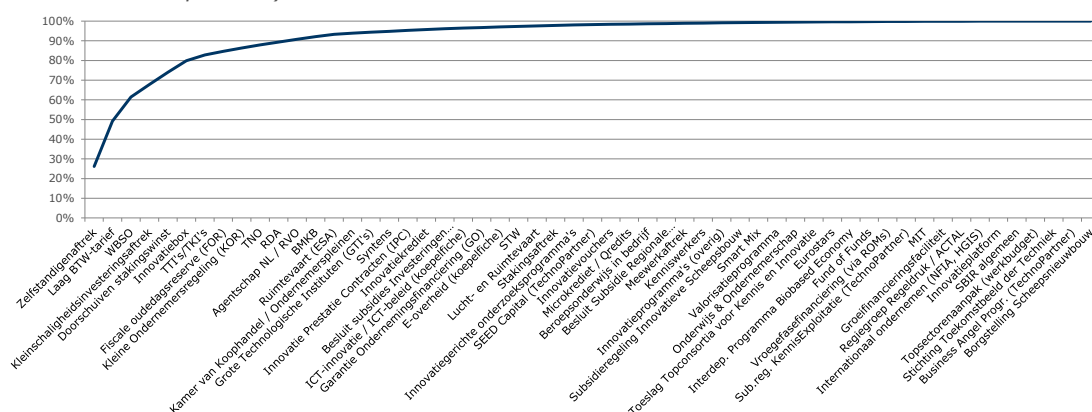




3.1.4 Budgetten en vormgeving I&O-beleid

Een andere manier om te bezien hoe de I&O beleidsmix behorend bij artikel 12 en 13 er feitelijk uitziet, is door de budgetten in beschouwing te nemen.⁵³ Een gedetailleerd overzicht van de budgettaire ontwikkeling van elk van de geanalyseerde 65 begrotingsposten is opgenomen in bijlage A. In Figuur 3 (laatste kolom) toonden we al wat het budget voor de onderscheiden 65 begrotingsposten was over de periode 2009-2013. In Figuur 4 tonen we de gecumuleerde kasuitgaven gesorteerd naar omvang. De figuur toont het in budgettaire zin grote belang van fiscale maatregelen in de I&O-beleidsmix. Van de in omvang tien grootste begrotingsposten hebben er acht een fiscaal karakter.

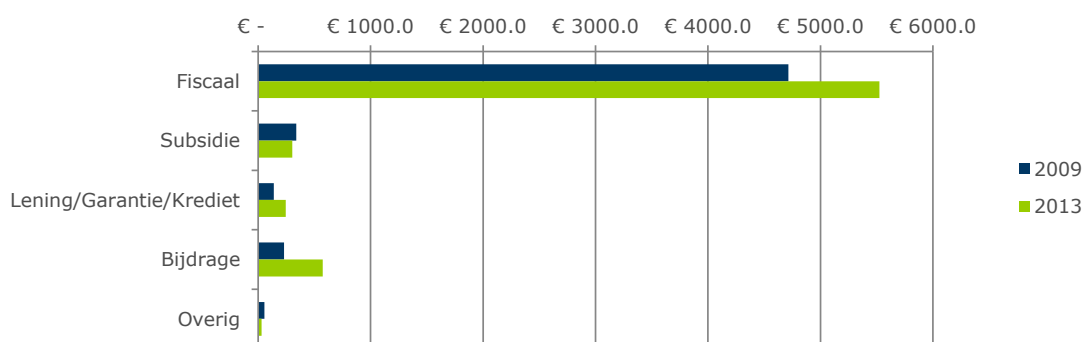
Figuur 4: Cumulatieve gerealiseerde kasuitgaven en gederfde inkomsten voor de periode 2009-2013, gesorteerd naar omvang in euro's (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemersbeleid).



Kijken we naar de vormgeving van de I&O-beleidsmix dan was ook Figuur 3 al informatief. Deze toonde dat 13 begrotingsposten een bijdrage aan een organisatie betroffen, 19 een subsidie (waarvan het merendeel relatief vaker na 2000 is geïntroduceerd en vaker een kortere looptijd kent), 11 een fiscale maatregel, 8 een financieringsinstrument (die allen met uitzondering van de BMKB-regeling en haar voorgangers in 2005 of later zijn geïntroduceerd) en 15 begrotingsposten in de categorie overige. In Figuur 5 is weergegeven hoe de diverse typen begrotingsposten of maatregelen zich budgettair tot elkaar verhouden in absolute zin. Ook hier is wederom zichtbaar hoe groot het budgettaire beslag van de fiscale maatregelen in het I&O-beleid is. De bijdragen aan organisaties is bij een vergelijking van de situatie in 2009 en 2013 ook aanzienlijk toegenomen, maar dit heeft in belangrijke mate te maken met eerder genoemde verschuivingen van begrotingsposten tussen ministeries en het feit dat KvK thans volledig uit de rijksbegroting wordt betaald in plaats van uit private bijdragen. De groeiende aandacht voor financieringsinstrumenten is ook terug te zien in Figuur 5. De uitgaven gemoeid met subsidies zijn in 2013 lager dan in 2009 en indiceren dat de insteek van het Bedrijvenbeleid (minder subsidies) daadwerkelijk is terug te vinden in de cijfers.

⁵³ Daarbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat het ministerie van EZ weliswaar een belangrijke speler is als het gaat om R&D- en innovatie-uitgaven, maar zeker niet het enige relevante departement. Uit cijfers zoals die in 2014 door Rathenau in het zogenaamde TWIN-overzicht zijn gepubliceerd blijkt dat ook diverse andere departementen belangrijke R&D-uitgaven (uiteraard OCW, maar daarnaast ook spelers als VWS, I&M en Defensie en enkele andere departementen) alsook innovatie-uitgaven (R&D en niet R&D) kennen. Zie Rathenau Instituut (2014), Totale Investerings in Wetenschap en Innovatie (TWIN) 2012-2018, Rathenau Instituut, Den Haag. Enkele cijfers gebaseerd op het TWIN overzicht zijn opgenomen in Bijlage H.

Figuur 5: Gerealiseerde kasuitgaven en gederfde inkomsten naar type, 2009 en 2013 (x mln.). (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemerschapsbeleid).

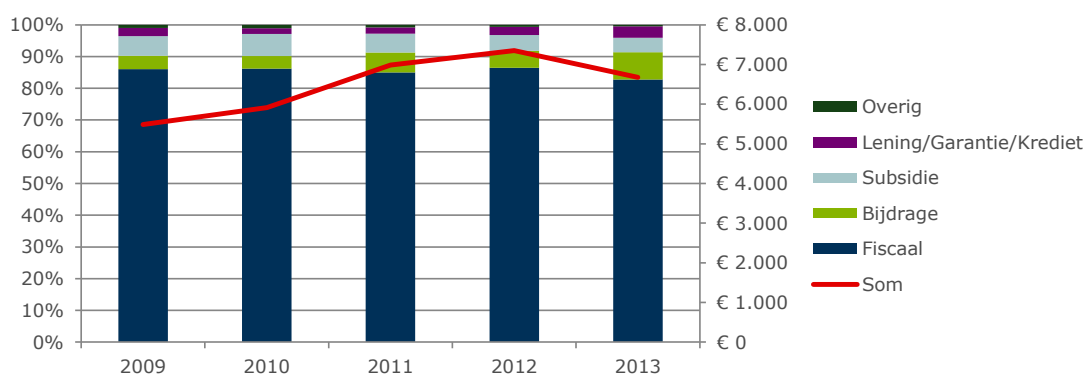


Figuur 6 detailleert het beeld verder. Hierin is voor elk van de jaren 2009 tot en met 2013 af te lezen hoe het totaal budget voor het I&O-beleid zich heeft ontwikkeld (de rode lijn). Daarnaast is weergegeven hoe per jaar het beschikbare budget verkaveld is naar de verschillende vormen van de instrumenten.⁵⁴ Een blik op de figuur leert het volgende:

- Het (financieel) beleid gericht op I&O stimulering wordt in vorm zwaar gedomineerd door fiscale regelingen. Met uitzondering van 2013 lag het aandeel van fiscale regelingen in het totaal budget voor I&O-beleid boven de 85% van het budget. Dit betekent dat het grootste deel van de in totaal €32 miljard die in de periode 2009-2013 aan I&O-beleid beschikbaar was, neerslaat in de vorm van fiscale regelingen. Voor de andere begrotingsposten/maatregelen is circa €5 miljard beschikbaar. Voor de gehele periode 2009-2013 betekent dit dat de verhouding tussen fiscaal en niet-fiscaal beleid (ruim) 5 op 1 was. In Box 1 geven we een aantal argumenten waarom een discussie over de omvang van het fiscale instrumentarium noodzakelijk is.
- De bijdrage aan instellingen, waaronder in belangrijke mate kennisinstellingen, is opgelopen van 4,2% van het totale budget in 2010 naar 8,6% in 2013. Dit is meer dan een verdubbeling en dit (zie sub-paragraaf 3.2.1) hangt in belangrijke mate samen met het feit dat bijvoorbeeld de overheidsbijdrage aan TNO en enkele GTI's pas met ingang van 2011 deel uitmaakt van de EZ-begroting. Het aandeel van het subsidie-instrumentarium neemt na een hoogtepunt in 2010 van bijna 7% van het totale I&O-beleidsbudget af tot ruim 4,5% in 2013. Een belangrijk deel van het subsidie-instrumentarium wordt (terecht) geassocieerd met specifiek innovatiebeleid. Hoewel de discussie over de wenselijkheid van een specifiek beleid intensief wordt gevoerd in Nederland, lijkt het relatieve belang ervan in budgettaire termen bescheiden en bovendien afnemend (conform de doelstellingen van het bedrijvenbeleid dat onder andere gericht is op minder subsidies).
- De overige vormen van beleid zijn budgettair gezien bescheiden. Weliswaar is het relatieve belang van financieringsinstrumenten (Lening/Garantie/Krediet) toegenomen van ca. 2,6% van het budget in 2010 naar 3,7% van het budget in 2013, maar vallen zij in het niet bij het fiscale instrumentarium.

⁵⁴ Wellicht ten overvloede merken we hier nogmaals op dat we door de figuur van de doorlichting die uitgaat van begrotingsposten de analyse vertekend is naar financiële instrumenten. Beleidsinspanningen die zich niet direct vertalen in een groot budgettair beslag (typisch aanpakken als de *Green Deals*, het ICT-beleid of de Topsectorenbenadering) minder prominent tot uitdrukking komen. Het belang van een beleidsmaatregel komt niet perse altijd tot uitdrukking in een navenant groot budgetbeslag.

Figuur 6: Tijdsbalk met begrotingsposten artikel 12 en 13 naar type maatregel, relevante periode en gerealiseerde kasuitgaven en gedeelde inkomsten voor de periode 2009-2013 (x mln.). (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemersbeleid).



De omvang van het budget van artikel 12 en 13 varieert door de tijd. In sub-paragraaf 3.1.1 constateerden we al dat een belangrijke bron van deze variatie verschuivingen in begrotingsposten zijn. Een tweede belangrijke bron van variatie zijn de opeenvolgende taakstellingen en intensiveringen. Dit zijn soms majeure ingrepen van (gecumuleerd over de jaren) honderden miljoenen euro's zoals de taakstelling bij aantreden van Kabinet Rutte 1 eind 2010 en meer recent afspraken rond het begrotingsakkoord 2014 (met een forse taakstelling op de bedrijfsgerichte innovatiesubsidies) en de algemene fiscale taakstelling 2014 (met een forse bezuiniging op het fiscale innovatie instrumentarium). Soms gaat het om bijstellingen met een relatief kleiner budgettair beslag als de taakstelling bij aantreden van Rutte 2 (met onder andere vermindering van bijdragen aan TNO, Marin, Deltares, NLR, STW, diverse [innovatie] kredietregelingen, de TKI-toeslag en de afschaffing van de IPC-regeling) en de (additionele) begrotingsafspraken 2012. Intensiveringen hebben plaats gehad in de vorm van uitbreiding (eenmalig) van het MKB kredietpakket, bijdragen aan TKI en H2020, het ophogen van budget voor ruimtevaart, extra (structurele) investering in onderzoek en innovatie en de creatie van het Toekomstfonds en MKB innovatiefonds. In Tabel 5 hebben we aangegeven in welke mate de ontwerpbegroting uit 2015 afwijkt van de ontwerpbegroting uit 2011. Waar de intensivering in 2014 nog €457 miljoen bedraagt, is die in 2018 afgenomen tot een intensivering van €57 miljoen (ten opzichte van de ontwerpbegroting uit 2011, exclusief stopzetten FES-programma's).

Tabel 5: Bezuinigingen en intensiveringen sinds 2010 (x mln), op basis van ontwerpbegroting 2015 ten opzichte van ontwerpbegroting 2011. (Bron: EZ).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo begrotingsmiddelen 12 + 13	28	19	-59	111	114	-21	-78	-139	-148	-156	-156
Waarvan intensivering	28	28	34	267	393	371	320	277	258	251	251
Waarvan extensivering	0	-9	-93	-156	-279	-391	-398	-416	-407	-407	-407
Saldo fiscaal Innovatie (WBSO / RDA)	172	103	144	278	343	317	220	205	205	205	205
Totaal delta's beleidsdoorlichting	200	122	85	389	457	296	142	66	57	49	49

Box 1: Waarom discussie over de omvang van het fiscale instrumentarium noodzakelijk lijkt

Over de periode 2009-2013 is cumulatief met de 11 fiscale maatregelen ruim €27,5 miljard gemoeid (uitgaven en gedeelde belastinginkomsten). Ruim €6,3 miljard betreft de R&D-bevorderende maatregelen WBSO, Innovatiebox en RDA.⁵⁵ De overige fiscale regelingen, in financieel opzicht goed voor het leeuwendeel van de fiscale voorzieningen in het I&O-beleid, zijn gericht op het aantrekkelijker maken van het ondernemerschap. Strikt genomen gaat het hier om gedeelde belastinginkomsten en niet over uitgaven op deze begrotingsposten. Wel loopt de verantwoording ervan via (overwegend) artikel 13.

De vraag is gerechtvaardigd hoe de fiscale maatregelen gericht op het aantrekkelijker maken van het ondernemerschap in den brede zich verhouden tot de doelstelling die in de missie van EZ is opgenomen, namelijk ondernemers ruimte te geven te vernieuwen en te groeien. Waar in een verder verleden in Nederland sprake was van een gering aantal ondernemers onder de beroepsbevolking, lijkt inmiddels sprake van een omgekeerde situatie. In de in maart 2014 door Minister Kamp aan de Tweede Kamer aangeboden beleidsbrief *Ambitieuus Ondernemerschap* wordt opgemerkt dat het aandeel ondernemers onder de beroepsbevolking het afgelopen decennium sterk is toegenomen.⁵⁶ Cijfers van Panteia/EIM laten zien dat 1 op de 8 werkenden in Nederland zijn of haar brood inmiddels verdient als ondernemer. In het recente AWTI-advies over *Briljante bedrijven* wordt op basis van door Panteia/EIM uitgevoerd onderzoek ook opgemerkt dat de gemiddelde werkgelegenheid van nieuwe ondernemingen over de periode 1998-2012 afnam (van 1,8 naar 1,4 fte). Ook wordt opgemerkt dat het percentage starters met groeiambities lager is en dat er in vergelijking met landen om ons heen relatief minder ondernemingen doorgroeien.⁵⁷ Het grote aantal (nieuwe) ondernemingen in combinatie met een beperkte groeiambitie kan niet los worden gezien van de sterke toename van het aantal ZZP'ers in Nederland. Deze zijn voor een deel ontstaan doordat werknemers in bijvoorbeeld de thuiszorg, de bouw en allerhande commerciële adviesdiensten vrijwillig dan wel noodgedwongen de status van ondernemer hebben aangenomen.⁵⁸ Uit CBS-cijfers gepubliceerd in december 2014 blijkt dat Nederland momenteel meer dan 800.000 ZZP'ers herbergt. Dat aantal lag in 2009 nog op 632.000. In 2013 waren er 207.000 nieuwe ZZP'ers, tien jaar eerder bedroeg het aantal nieuwkomers 130.000 per jaar. Aangezien de uitstroom van het aantal ZZP'ers door de jaren heen relatief constant is gebleven, is per saldo sprake van een forse toename van het aantal ZZP'ers. 96% van alle nieuwe bedrijven waren in 2013 ZZP'ers, terwijl dit percentage in 2005 nog op 84,5% lag.⁵⁹ Het aantal ZZP'ers als percentage van de beroepsbevolking is tussen 2000 en 2010 gegroeid van 6% naar 9%; gezien de groei in de jaren daarna ligt het voor de hand dat dit percentage nu nog hoger ligt.⁶⁰ Maar

ook Europees gezien is de groei van het aantal Nederlandse ZZP'ers opvallend. In 2004 had Nederland met 7% aan ZZP'ers een vergelijkbaar percentage als landen als Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk. Echter, de groei van het aandeel ZZP'ers in de beroepsbevolking in heel Europa bedroeg in de jaren

⁵⁵ In paragraaf 4.7 bespreken we kort de belangrijkste bevindingen van een internationale studie onder leiding van CPB naar de doeltreffendheid van fiscale instrumenten gericht op bevordering van R&D en innovatie, zie EC DG for Taxation and Customs Union (2014), *A Study on R&D Tax Incentives. Final report*. Taxation papers, Working paper no. 52 – 2014, CPB in consortium with CAPP, CASE, CEPII, ETLA, IFO, IFS, HIS, European Union, Luxembourg.

⁵⁶ Ministerie van EZ (2014), *Beleidsbrief Ambitieuus Ondernemerschap*. Een agenda voor start-ups en groeiers, Den Haag.

⁵⁷ Zie AWTI (2014), *Briljante Bedrijven. Effectieve ecosystemen voor ambitieuze ondernemers*, AWTI-advies no. 85, AWTI, Den Haag en Panteia/EIM (2013), *Bedrijvendynamiek en werkgelegenheid 1998-2012*, Panteia/EIM, Zoetermeer.

⁵⁸ Ook in het ESB Nieuwjaarsartikel van de SG van het Ministerie van EZ wordt gerefereerd aan de grote groei van het aantal zzp'ers en de discussie of zij niet onder de bestaande arbeidsmarktinstituties voor werknemers zouden moeten vallen, zie Camps, M. (2015), *Kiezen voor Kansen*, in *ESB*, jrg. 100 (4701), pp. 6-10.

⁵⁹ CBS (2014), *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van ZZP'ers in Nederland*, Voorburg/Heerlen en CBS Statline (2014), *Zelfstandigen zonder personeel; persoonskenmerken*.

⁶⁰ SEO (2010), *Markt én hiërarchie. Kosten en baten van het ZZP-schap*, Amsterdam.

'00 gemiddeld 1%. In Nederland is het aandeel gegroeid met 3% en neemt daarmee binnen Europa een topositie in.⁶¹

Een belangrijk deel van de ondernemers kent geen of beperkte groeiambities en vertoont geen of beperkt innovatief gedrag.⁶² Dit vertaalt zich ook in de hoeveelheid werkgelegenheid die ondernemers creëren. Van de eenmansbedrijven die in 2007 startten (de overgrote meerderheid van de ZZP'ers kiest voor een eenmansbedrijf⁶³) had bijna 2% na één jaar personeel in dienst; voor BV's was dit ruim het dubbele, 4%. Waar dit percentage voor BV's opgericht in daaropvolgende jaren is gegroeid, is het voor eenmanszaken opgericht in daaropvolgende jaren juist gedaald.⁶⁴ De rol die de Zelfstandigen aftrek hierbij speelt is aanzienlijk. In een evaluatie uitgevoerd in 2005 is al geconstateerd dat het afschaffen van de zelfstandigenaftrek zou leiden tot 20% minder zelfstandigen.⁶⁵

Met het ruimhartige beleid wordt dus gedeeltelijk een vorm van ondernemerschap gestimuleerd waarvan het twijfelachtig is of zij netto een positieve bijdrage levert aan de productiviteits- en welvaartsgroei die het ministerie volgens haar missie beoogt (met 'netto' refereren we aan het feit dat de geleverde steun aan ondernemers moet opwegen tegen de productiviteits- of welvaartsgroei die bereikt kan worden door de beschikbare middelen anders in te zetten). Bovenstaande suggereert dat er bij een deel van het I&O-beleid sprake is van ongerichte lastenverlichting (voor ondernemers) die geen verband houdt met de productiviteit gedreven groei- en innovatiedoelstelling van het Ministerie van EZ. Dit is eerder vastgesteld door de Commissie van Dijkhuizen (Commissie inkomstenbelasting en toeslagen) die in haar in 2013 gepresenteerde rapport ten aanzien van Zelfstandigenaftrek en Startersaftrek constateerde dat deze weliswaar een prikkel geven om ondernemer te worden, maar niet om te groeien.⁶⁶ Zeker als sprake is van lage winsten zijn de verschillen met werknemers het grootst constateerde de commissie. Het is in dit verband opmerkelijk dat we in Nederland ten aanzien van het I&O-beleid wel een uitgebreide discussie hebben over de wenselijkheid van een Topsectorenbeleid (met bijvoorbeeld in termen van budget relatief bescheiden maatregelen als de TKI-regeling en de MIT-regeling, naast de component niet-financieel beleid en de niet onaanzienlijke transactiekosten die gepaard gaan met een meer systemisch beleidsinstrument), maar de discussie over fiscale maatregelen gericht op stimulering van ondernemerschap (die een veelvoud hiervan vergen in termen van budget) vooralsnog overwegend in dagbladen wordt gevoerd.⁶⁷

⁶¹ Zie CBS (2014), *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van ZZP'ers in Nederland*, Voorburg/Heerlen.

⁶² Zie ook Stam et al. (2012), *Ambitious Entrepreneurship. A review of the academic literature and new directions for public policy*, Rapport voor AWT, Den Haag.

⁶³ ZZP Nederland (2011), *BV voor ZZP is meestal niet interessant* (<http://www.zzp-nederland.nl/nieuws/92774-bv-voor-zzp-is-meestal-niet-interessant>)

⁶⁴ Zie CBS (2014), *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van ZZP'ers in Nederland*, Voorburg/Heerlen.

⁶⁵ EIM (2005), *Ondernemen makkelijker én leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap*, Zoetermeer.

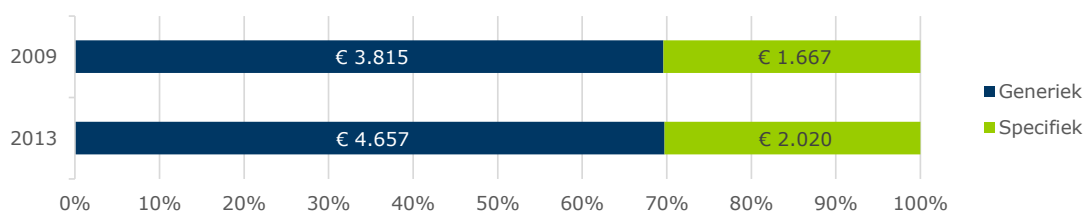
⁶⁶ De Commissie ziet dan ook voor beide regelingen geen plaats meer en stelt voor ze uit te faseren, zie p. 122, Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel*, Den Haag. Ook CPB heeft zich al eerder uitgelaten over de Zelfstandigenaftrek. Zij constateert dat zelfstandigen minder belasting betalen dan werknemers als gevolg van de MKB-winstvrijstelling en de Zelfstandigenaftrek. Van een verdiende euro houden zij 15 tot 25 cent meer over dan werknemers. CPB vraagt zich dan ook hardop af of dit is te rechtvaardigen, zie: Vuuren, D. van (2012), *De fiscale behandeling van zelfstandigen, een kritische blik*, CPB Policy Brief 2012/02, Den Haag.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld de artikelen in het Financieel Dagblad van 28/10/2014 onder de titels "Kabinet werkt aan plan om groei ZZP'ers in te dammen" (p. 1) en "ZZP-groei is hoofdpijndossier voor ministerie en politiek" (p. 2-3).

3.1.5 Enkele trade-offs in het I&O beleid

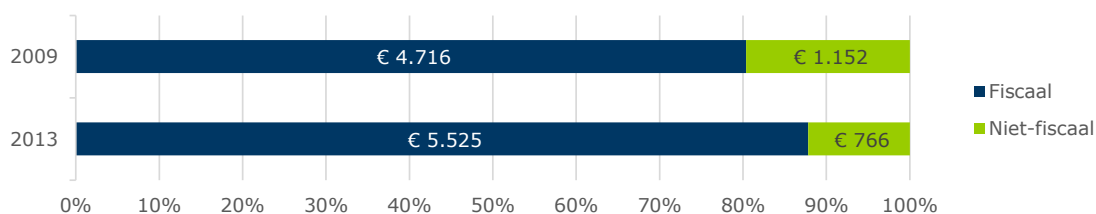
In het I&O-beleid bestaat geen maatstaf voor wat betreft de ideale balans tussen generiek en sectorspecifiek beleid, tussen direct en indirect (fiscaal) beleid en mate waarin beleid specifiek op MKB wordt gericht. Dat hangt mede af van de economische structuur, *institutional set up* en ook historie van beleidsmixes en individuele beleidsmaatregelen die per land sterk kunnen verschillen. Uit Figuur 7 kunnen we aflezen dat het aandeel sectorspecifiek beleid (discriminerend naar technologie, sector of toepassingsgebied) door de tijd stabiel blijft en circa 30% van het I&O-budget beslaat. Over de hele periode 2009-2013 kan €9,3 miljard aangemerkt worden als beleid gericht op specifieke sectoren, technologieën en toepassingsgebieden en tenminste ruim €23 miljard als generiek beleid. Het grootste deel van het specifieke budget is voor rekening van het Laag btw-tarief. In Bijlage G is meer gedetailleerd weergegeven welke begrotingsposten/beleidsmaatregelen en bijbehorende budgetten we aanmerken als specifiek dan wel generiek. Er is volop discussie over de vraag of een overheid wel aan selectief innovatiebeleid moet doen en in staat is tot *picking of backing winners*.⁶⁸ Die discussie is terecht en moet gevoerd, maar wel tegen de achtergrond van een beeld van het Nederlandse I&O-beleid dat toch overwegend is aan te merken als generiek van karakter.

Figuur 7: Trade-offs in het I&O-beleid: aandeel specifiek en specifiek beleid (gerealiseerde kasuitgaven en gederfde inkomsten, 2009 en 2013, x mln.). (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemersbeleid).



Een vergelijkbare trade-off is die tussen directe beleidsmaatregelen (subsidies, financieringsinstrumenten en bijdragen aan organisaties) en indirecte maatregelen (fiscale voorzieningen). In absolute zin neemt het aandeel indirecte (fiscale) instrumenten weliswaar toe (zie Figuur 5), maar in relatieve zin loopt het enigszins terug in 2013 ten opzichte van 2009. Dit komt omdat vooral de categorieën 'financieringsinstrumenten' (krediet) en de 'bijdragen aan organisaties' gecombineerd relatief sterker zijn toegenomen. Dit laatste hangt in belangrijke mate samen met de verschuivingen in begrotingsposten, zoals besproken in sub-paragraaf 3.1.1.

Figuur 8: Trade-offs in het I&O-beleid: niet-fiscaal en fiscaal beleid (gerealiseerde kasuitgaven en gederfde inkomsten, 2009 en 2013, x mln.). (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemersbeleid).



⁶⁸ Feitelijk is dit een discussie die met enige regelmaat terugkomt. Een sleutelreferentie is AWT (2003), *Backing winners. Van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid*, Advies no. 53, AWT, Den Haag. De discussie is onder andere samengevat in WRR (2013), *Naar een Lerende Economie*, Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam.

De meningen over de effectiviteit van het fiscale instrumentarium lopen uiteen. Vreemd genoeg wordt daarbij primair gekeken naar WBSO (zie Box 6), RDA en Innovatiebox en minder naar alle overige fiscale I&O-beleid maatregelen.⁶⁹ In januari 2015 ontstond enige commotie naar aanleiding van de brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Financiën over het gebruik van de Innovatiebox.⁷⁰ Mede naar aanleiding hiervan stonden in het Financieel Dagblad van 14 en 15 januari 2015 berichten over de Innovatiebox en ruimer het gebruik van Innovatiebox, WBSO en RDA.⁷¹ D66 kamerlid Verhoeven uitte bedenkingen bij het feit dat in 2012 60% van de middelen gemoeid met de Innovatiebox ten goede komt aan bedrijven groter dan 250 fte en kondigde aan de staatssecretaris te gaan vragen dit aan te passen. Opmerkelijk genoeg reageerde uitgerekend MKB Nederland op het bericht en gaf aan juist tevreden te zijn over het gebruik van de Innovatiebox, ook door het MKB. Het lijkt aannemelijk dat een discussie over het fiscale innovatie instrumentarium en zeer waarschijnlijk ook het fiscale instrumentarium gericht op bevordering ondernemerschap in de breedte zal ontstaan.⁷²

Box 2: Redenen om juist wel of juist geen MKB-specifiek beleid te voeren

In het I&O-beleid profiteert het MKB meer van het I&O-beleid dan het grootbedrijf. Eerder is voor het innovatiebeleid in jaar 2010 vastgesteld dat het MKB vijf keer zoveel subsidie ontving dan het grootbedrijf per euro uitgaven aan R&D.⁷³ Een actueler schatting is ons niet bekend, maar het lijkt aannemelijk dat het MKB nog steeds meer subsidie krijgt voor elke uitgegeven euro aan R&D dan het grootbedrijf. Als we het ondernemerschapbeleid erbij betrekken is het aannemelijk dat dit verschil nog verder op loopt omdat (vanzelfsprekend) een belangrijk deel van dit beleid gericht is op stimulering van het ondernemerschap en dus ten goede komt aan het MKB. In deze box noemen we een aantal redenen om juist wel of geen MKB-specifiek innovatiebeleid te voeren.

Een onomstreden reden om het MKB te bevoordelen boven het grootbedrijf is dat met name jonge, innovatieve en kleine ondernemingen moeilijker kapitaal kunnen vinden om hun investeringen in innovatie en vaste activa te financieren.⁷⁴ De argumentatie is dat ondernemingen die willen investeren

⁶⁹ Een zojuist gepubliceerd rapport voor de Europese Commissie onder leiding van CPB heeft systematisch gekeken naar fiscale instrumenten gericht op stimulering van R&D en innovatie. Zie European Commission's DG for Taxation and Customs Union (2014), *A Study on R&D Tax Incentives*. Final report, Taxation papers, Working paper no. 52 – 2014, CPB in consortium with CAPP, CASE, CEPII, ETLA, IFO, IFS, HIS, European Union, Luxembourg. We bespreken enkele *highlights* uit dit rapport in paragraaf 4.7

⁷⁰ Brief dd. 13-01-2015 betreffende Gebruik Innovatiebox 2010-2012, kenmerk AFP/1117/U.

⁷¹ Zie Laurens Berentsen, 'Vooral Grote bedrijven profiteren van Innovatiebox', FD 14-01-2015, p. 8; 'Ondernemersorganisatie MKB Nederland verdedigt Innovatiebox', FD 15-01-2015, p. 2; Thieu Vaessen, 'Laten we stoppen met die subsidies en gewoon belasting verlagen', FD 15-01-2015, p. 4 en eerder al Thieu Vaessen, 'Als je er goed voor gaat zitten, is het te doen', FD 24-12-2014, p. 6.

⁷² Zoals we in paragraaf 4.7 nog kort bespreken, scoren de WBSO, RDA en Innovatiebox op de benchmark van in totaal 83 fiscale maatregelen in de genoemde studie onder leiding van CPB respectievelijk een 5^e, 13^e en 44^e positie.

⁷³ CPB (2011) *Innovatiebeleid in Nederland: De (on)mogelijkheid van effectmeting*, CPB Achtergronddocument, CPB, Den Haag, paragraaf 5.3.2.

⁷⁴ Er is een groot aantal referenties om dit te onderbouwen. Hall & Lerner (2008, p. 609) stellen bijvoorbeeld het volgende: 'We conclude that while small and new innovative firms experience high costs of capital that are only partly mitigated by the presence of venture capital, the evidence of high costs of R&D capital for large firms is mixed. Nevertheless, large established firms do appear to prefer internal funds for financing such investments and they manage their cash to ensure this', zie Hall, B.H. & J. Lerner (2010), *The Financing of R&D and Innovation*, in *Handbook of Economics of Innovation*, Elsevier – Noord-Holland, Volume 1, pp. 609-639. Veugelers (2008, p. 248) merkt op dat: 'The most important barrier to innovation, where market failure abounds, is access to finance', zie Veugelers, R. (2008), *The role of SMEs in innovation in the EU: A case for policy intervention?*, in *Review of Business and Economics*, pp. 239 – 262.

zelf beter hun verwachte rendement erop kunnen inschatten dan externe financiers (asymmetrische informatie). Doorgaans lost de markt dit probleem zelf op, omdat de investerende ondernemingen aan hun externe financiers zekerheden geven in de vorm van een opgebouwde goede reputatie of onderpand van vaste activa. Maar jonge, innovatieve kleine ondernemingen beschikken veelal nauwelijks over beide.⁷⁵ Het uitblijven van financiering resulteert in minder investeringen in vernieuwing dan maatschappelijk gewenst is. Dit marktfalen speelt niet bij het hele MKB, want dat omvat alle ondernemingen met minder dan 250 werknemers. Een belangrijk deel van het MKB is weinig innovatief, bestaat al langer, heeft bij financiers een goede reputatie opgebouwd of kan beschikken over voldoende vast kapitaal om onderpand te geven (of een combinatie van deze kenmerken). Het marktfalen is dus geconcentreerd bij jonge, innovatieve, kleine ondernemingen.⁷⁶ Er bestaat empirisch bewijs dat beleid dat een bescheiden bijdrage levert aan de kapitaalverstrekking door private financiers het meest doeltreffend is.⁷⁷

Er zijn geen aanwijzingen dat de kennis-spillovers van investeringen in R&D en innovatie voor het MKB groter zijn dan van het grootbedrijf. Waarschijnlijker is dat de kennis-spillovers op een euro R&D-inspanning van het MKB kleiner zijn dan van het grootbedrijf. De reden is dat het grootbedrijf eerder op grotere geografische markten opereert dan het MKB. Het grootbedrijf is ook eerder internationaal georiënteerd en exploiteert daarbij de mondiale kennisvoorraad, zowel bij de verkoop, de inkoop als deelname aan internationale kennisnetwerken. Het MKB heeft doorgaans een nationale of regionale oriëntatie. De regionale kennisvoorraden zijn in omvang kleiner en gespecialiseerder dan van de internationale kennisvoorraad. Daarom straalt de innovatieve kennis van het MKB minder ver uit, zodat het maatschappelijk rendement boven het private rendement er van kleiner is. We kennen weinig empirisch onderzoek dat discrimineert tussen de kennis-spillovers van het MKB en van het grootbedrijf, maar recent onderzoek ondersteunt bovenstaande conclusie.⁷⁸

Wel is het aannemelijk dat het MKB soms meer moeite heeft aansluiting te vinden op het innovatiesysteem dan het grootbedrijf (in terminologie van het marktperspectief aangeduid als coördinatiegebrek).⁷⁹ Het MKB benut daardoor minder dan het grootbedrijf de externe kennis die al bestaat, waardoor het minder innoveert dan maatschappelijk wenselijk is. Dat is dan ook een reden waarom er beleidsinterventies bestaan die het MKB bevoordelen op het grootbedrijf, bijvoorbeeld bij het aanknopen van relaties met kennisinstellingen of het vinden van innovatiepartners of het benutten van octrooi-informatie.

⁷⁵ Wel kan het bezit van een patent het financieringsprobleem duidelijk verminderen omdat het de reputatie van de jonge ondernemers vergroot. Zie bijvoorbeeld Czarnitzki, D., B.H. Hall & H. Hottenrott (2014), *Patents as quality signals? The implications for financing constraints on R&D*, NBER wp19947, Cambridge.

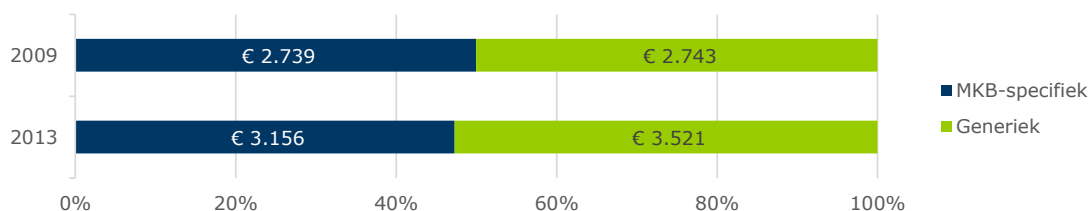
⁷⁶ Zie Boot, A. & A. Schmeits (2004), Imperfecties op de vermogensmarkt en overheidsbeleid, in Jacobs, B. & J. Theeuwes, *Innovatie in Nederland: De markt draait en de overheid faalt*, Pre-adviezen van de Koninklijke Vereniging van Staathuishoudkunde, Amsterdam, pp. 95-130.

⁷⁷ Zie: Brander, J., Q. Du & T. Hellman (2010), *The effects of government-sponsored venture capital: International evidence*, NBER wp16521. Zij concluderen 'Enterprises that receive funding from both private venture capitalists and government-sponsored venture capitalists (GVCs) outperform enterprises financed purely by private capitalists if only a moderate fraction of funding comes from GVCs. However, enterprises underperform if a large fraction of funding comes from GVCs.'

⁷⁸ Zie Bloom et al. (2013, p. 1347): 'We also find that smaller firms generate lower social returns to R&D because they operate more in technological niches'. Bloom, N., M. Schankerman & J. van Reenen (2013), Identifying technology spillovers and product market rivalry, in *Econometrica*, pp. 1347 – 1393.

⁷⁹ Zie voor een discussie CPB (2011), *Innovatiebeleid in Nederland: De (on)mogelijkheid van effectmeting*, CPB Achtergronddocument, CPB, Den Haag, par. 5.3.1.

Figuur 9: Trade-offs in het I&O-beleid: beleid wel/niet gericht op MKB (gerealiseerde kasuitgaven en gederfde inkomsten, 2009 en 2013, x mln.). (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemersbeleid).



Een derde trade-off is die tussen wel of geen MKB-specifiek (wel of niet discriminerend naar grootteklasse) beleid. In bovenstaande figuur is aangegeven in welke mate budget neerslaat in het MKB in 2009 en 2013. In absolute termen is het budget toegenomen, maar in relatieve termen licht afgenomen. Deze toe- en afnames worden uiteraard ook beïnvloed door de verschuivingen in begrotingsposten zoals besproken in sub-paragraaf 3.1.1. In Tabel 6 is weergegeven in hoeverre de set van 65 begrotingsposten aangemerkt kan worden als MKB-specifiek of algemeen (instrumentarium wel of niet specifiek gericht op MKB) of specifiek dan wel generiek (wel of niet discriminerend naar technologie, sector of toepassingsgebied).⁸⁰ Tabel 6 geeft een kwantitatieve versie van het resulterende beeld. Het volgende valt op:

- Hoewel het in het politieke debat en in beleidsdiscussies regelmatig wordt aangevoerd dat een aanzienlijk deel van het instrumentarium niet toegankelijk is voor het MKB of dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de kenmerken van het MKB valt op dat er aanzienlijke categorie van begrotingsposten is die specifiek gericht is op het faciliteren van ondernemerschap en innovatie in het MKB. Van de ruim €32 miljard aan budget voor I&O beleidsinstrumenten over de periode 2009-2013 is bijna €15 miljard MKB-specifiek. Dat is niet bijzonder veel als we bedenken dat het MKB in 2014 goed was voor zo'n 40% van de totale Nederlandse export, 51% van de bruto toegevoegde waarde, en 53% van de totale Nederlandse investeringen.⁸¹ Men moet echter ook bedenken dat een belangrijk deel van het algemene instrumentarium eveneens MKB-deelname toelaat (en soms zelfs betere voorwaarden biedt voor MKB dan voor het grootbedrijf, zoals het geval is bij bijvoorbeeld de WBSO, waarvan is vastgesteld dat 97% van de gebruikers MKB'ers zijn⁸²). In de praktijk is dus uiteindelijk veel meer dan de genoemde €15 miljard ten goede gekomen aan het MKB;
- Wel valt op dat binnen het MKB-specifieke instrumentarium verscheidene (sector-) generieke MKB-specifieke begrotingsposten zijn, maar nauwelijks sector-specifieke MKB-specifieke begrotingsposten. De uitzondering is de MIT-regeling die de toegang van het MKB tot de Topsectoren beoogt te verbeteren. Opmerkelijker is dat veruit het grootste deel van het MKB-specifieke beleid zit in regelingen die moeilijk zijn aan te merken als generiek of specifiek. Het zijn overwegend (omvangrijke) fiscale maatregelen gericht op ondernemerschap in den brede zonder dat ze direct bijdragen aan de missie van EZ.

⁸⁰ In Tabel 26 in Bijlage G is een kwalitatieve versie weergegeven die laat zien hoe de feitelijke begrotingsposten zijn toegedeeld aan de categorieën.

⁸¹ Ondernemerschap.nl, dataset Regionale bedrijvendynamiek. Genoemde cijfers betreffen de variabelen 'afzet buitenland', 'bruto toegevoegde waarde tegen basisprijzen', en 'investeringen naar bestemming' (gegevens over 2014). Geraadpleegd op 05-02-2015.

⁸² Dit geldt overigens ook voor RDA. Zie RVO.nl (2014), *Focus op speur- en ontwikkelingswerk. Het gebruik van WBSO/RDA in 2013*, RVO.nl, Zwolle.

Tabel 6: Verdeling gerealiseerde kasuitgaven en gederfde inkomsten algemeen versus MKB-specifiek, en (sector-)generiek versus specifiek I&O beleid, geaggregeerd voor de totale periode 2009-2013 (in miljoenen euro's afgerond). (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemersbeleid).

		Algemeen	MKB-specifiek
Artikel 12*	Generiek	€7.095	€595
	Specifiek	€1.794	€10
Artikel 13*	Generiek	€591	€14.351
	Specifiek	€7.514	€-

* Niet meegerekend zijn de kasuitgaven voor RVO.nl (zowel artikel 12 als 13).

3.1.6 Verdeling begrotingsposten over het logisch model EZ

Een laatste logische manier om te bezien hoe de I&O beleidsmix eruit ziet is door te kijken hoe de vijf pijlers uit het logisch groeimodel worden afgedekt door de (belangrijkste) 65 begrotingsposten die we in deze doorlichting meenemen. In Figuur 10 hebben we alle posten, wederom in overleg met EZ, onderverdeeld naar de vijf pijlers. Wanneer een maatregel betrekking heeft op meerdere pijlers, is gekozen voor de meest relevante pijler.⁸³

Uit Figuur 10 blijkt dat gerekend naar aantallen begrotingsposten nagenoeg de helft van de maatregelen valt onder de pijler innovatie. Het gaat hier om een grote variëteit aan maatregelen variërend van bijdragen aan onderzoeksinstituten en internationale innovatieprogramma's (of voorzieningen om deelnemers uit Nederland te laten participeren), subsidieprogramma's, Topsectorenaanpak, instrumenten gericht op kennisbenutting en fiscale maatregelen gericht op het bevorderen van R&D in het bedrijfsleven. Hoewel niet direct zichtbaar, zijn maatregelen gericht op marktcondities en ondernemerschap – zeg maar randvoorwaardelijk beleid – eveneens goed vertegenwoordigd. Ook is het relatief grote belang van fiscale maatregelen gericht op stimulering van ondernemerschap zichtbaar. Dat belang is, zoals we hieronder nog nader zullen toelichten, naar budget gemeten zelfs dominant met een begrotingspost als de Zelfstandigenaftrek, het Laag btw-tarief en verschillende pensioengerichte fiscale maatregelen gericht op ondernemers. Een andere belangrijke pijler in de beleidsmix is de pijler kapitaalverdieping. Hier is inmiddels een flink aantal maatregelen te vinden gericht op financiering en groei van overwegend ondernemerschap.

Het aantal maatregelen dat samenhangt met de beide resterende pijlers, te weten menselijk kapitaal en energie & materiaal, is gerekend naar zowel aantal maatregelen alsook budgettair relatief beperkt. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 wordt met de beleidsartikelen 12 en 13 vooral productiviteitsgroei nagestreefd. Beleidsprioriteiten als duurzaamheid zijn primair het onderwerp van andere begrotingsposten of zelfs andere departementen. EZ haakt hier (in het kader van artikel 12 en 13) bij aan voor zover het bijdraagt aan een verbetering van de productiviteit. Om die reden vinden we het meeste onderwijsbeleid terug bij OCW, maar tracht EZ er wel voor te zorgen dat het thema ondernemerschap voldoende in het onderwijs aan bod komt (zie de post 'Onderwijs en Ondernemerschap', met daarin ook de *Centres of Expertise*). Ook voert ze beleid om menselijk kapitaal af te stemmen op de behoefte van het bedrijfsleven (bijvoorbeeld het Techiecpact). In deze situatie zijn het vooral ministeries als OCW, I&M en VWS die als *spending departments* de meeste mogelijkheden en tegelijkertijd noodzaak hebben om bepaalde maatschappelijke doelen na te streven. Duidelijk is dat EZ haar beleid zorgvuldig dient af te stemmen op dat van andere ministeries, naast uiteraard interne afstemming

⁸³ Een voorbeeld betreft IP *Biobased Economy*. Dit instrument gaat hoofdzakelijk over energie, maar grijpt indirect ook aan op de andere pijlers.

tussen DG's. Dit geldt niet alleen wanneer EZ 'aanvullend' beleid voert op maatschappelijke thema's: andersom is het ook zo dat niet alleen EZ invloed kan uitoefenen op innovatie en ondernemerschap. Ook de wet- en regelgeving van andere ministeries zijn van groot belang voor het stimuleren of afremmen van creativiteit en initiatief. Het is hier dus essentieel dat EZ als interventiedepartement in staat is dergelijke thema's bij collegadedepartementen te agenderen. In haar rapport Innovatiebeleid⁸⁴ liet de Algemene Rekenkamer zich hier enigszins kritisch over uit, maar er zijn duidelijke signalen dat EZ inziet dat de doelstellingen van haar bedrijvenbeleid alleen bereikt kunnen worden als ze ook kansen grijpt die buiten de invloedssfeer liggen van enkel het beleid zoals we dat op artikel 12 en 13 terugvinden.⁸⁵

Figuur 10: Beleidsartikelen 12 en 13 geordend naar de pijlers uit het EZ logisch groeimodel. (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemerschapsbeleid). Instrumenten waarvan de looptijd is geëindigd zijn hier en in latere tabellen aangeduid met een '+'.⁸⁵

Beleidskader obv groeideterminanten				
Multi-factor productiviteit (MFP)			Kapitaalverdieping	Energie- grondstof & materiaal
Innovatie	Marktcondities / ondernemerschap	Menselijk kapitaal		
Innovatie-attachés	Agentschap NL / RVO	Kennisswerkers	Intern. Ondernemen (NFIA)	IP Biobased Economy
Syntens	KvK / Ondernemerspleinen	Onderw. & Ondern.schap	Microkrediet	Green Deals
ICT-innovatie	E-overheid	Beroepsonder. in bedrijf	BMKB	
Innovatiegericht inkopen	Transparantiebenchmark	Techniekpact	Groefaciliteit	
SBIR-aanpak	Corporate Governance		GO	
Lucht- en ruimtevaart	Ambitieuze ondernemerschap		Fund of Funds	
Innovatiekrediet (& UK)			VFF	
Valorisatieprogramma			SEED Capital	
Subsr. KennisExploitatie			Business Angel Program	
Subsr. Innov. Scheepsb.	Rijksoctrooiwet		Borgst. Scheepsnieuwbouw	
Ruimtevaart, ESA	Regiegr. Regeldruk/Actal		BSRI	
AWTI				
TNO				
GTI's				
TTI's/TKI's				
Int. Innoveren: JTI's				
Int. Innoveren: EUREKA				
Eurostars				
Innovatieprogramma's				
Innovatieplatform				
Smartmix				
STW (incl Valorization Grant)				
BSIK				
IOP's				
STT				
IPC				
Innovatievouchers				
Topsectorenaanpak				
TKI-toeslag				
MIT				
RDA	Zelfstandigenaftrek		Kleinschaligheids-invest.aftrek	
WBSO	Fiscale oudedagsreserve			
Innovatiebox	Meewerktaftek			
	Stakingsaftrek			
	Doorschrijven stakingswinst			
	Laag BTW-tarief			
	Kleine Ondernemingsregeling			

Legenda (artikel)
RVO-activiteiten (12/13)
Ondernemerspleinen (13)
ICT-beleid (13)
TechnoPartner (12)
Bevorderen ondern.schap (13)
Onderzoeksinstituten (12)
Internationaal innoveren (12)
Programmatiesche aanpak (12)
Topsectorenbeleid (12)
Fiscaal beleid (12/13)
Investeringspakket (13)

Opmerking: Dikgedrukte teksten geven aan dat de maatregel geëvalueerd is. In geval van begrotingsposten die meerdere maatregelen omvatten, die nagenoeg allemaal geëvalueerd zijn, hebben we het hier getoonde hoofd-niveau ook dik gedrukt.

Het is belangrijk om op te merken dat er ook binnen en tussen de pijlers sprake is van samenhangende pakketten van instrumenten. Zoals de legenda toont, hebben we dat door middel van de kleurstelling weergegeven. Zo beslaat een groot deel van de (inmiddels afgeschatte) programmatische aanpak een flink aantal begrotingsposten in de pijler innovatie en maakt een flink aantal maatregelen in de pijler kapitaalverdieping onderdeel uit van het zogenaamde investeringspakket. Een aantal van deze pakketten bestrijkt ook meerdere pijlers, zoals het beleid gericht op het bevorderen van ondernemerschap of het

⁸⁴ Algemene Rekenkamer (2011), Innovatiebeleid, Den Haag. Zie ook sectie 3.3.

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld het nieuwjaarsartikel van de SG van EZ: Camps, M. (2015), Kiezen voor Kansen, in *ESB*, jrg. 100 (4701), pp. 6-10.

ICT-beleid die beiden de eerste drie pijlers beslaan. Waaruit het ICT-beleid precies bestaat is beschreven in box 3-5.

Box 3: E-overheid

Het doel van het 'e-overheid'-beleid, oftewel het digitaliseren van overheidsdienstverlening aan bedrijven, is het verminderen van de ervaren regeldruk voor bedrijven en tegelijkertijd het vergroten van de doelmatigheid en kwaliteit van de overheidsdienstverlening. Om dit te realiseren kent EZ een pakket van verschillende instrumenten. Een eerste instrument is het project Antwoord voor Bedrijven; het ontsluiten van relevante wet- en regelgeving en subsidies voor ondernemingen. Voor dit doel is alle relevante informatie aangeboden aan websites en portalen die bedrijven gebruiken. Ook is Twitter, een call center en een app ingezet voor ondernemers met specifieke vragen over wet- en regelgeving. Verder is het meldpunt regelgeving, het ondernemersforum Higherlevel en het LEU Dienstenloket hier ondergebracht. Antwoord voor Bedrijven is uitgevoerd door RVO.nl en was in totaal goed voor 11.455 ondernemersvragen en 4,2 miljoen webbezoeken (2013). Begin 2014 is de website van Antwoord voor Bedrijven opgegaan in het Digitaal Ondernemersplein (zie Box 11).

Een tweede voorziening is het Ondernemingsdossier. Hiermee leggen bedrijven één keer hun informatie vast in een digitale applicatie, waarna dit meervoudig gebruikt kan worden door de overheid. Daarmee worden lagere administratieve lasten bij zowel ondernemers als de overheid beoogd. Het Ondernemingsdossier is ontwikkeld in een publiek-private samenwerking en wordt aangestuurd door het Programmabureau Ondernemingsdossier, onder leiding van EZ. In 2014 waren 7000 ondernemingen aangesloten en werd het gebruikt door 46 gemeentes en drie provincies. De doelstelling is dat eind 2016 ongeveer 80.000 bedrijven zijn aangesloten. Een complementaire voorziening is Standard Business Reporting (SBR). SBR maakt het voor bedrijven en instellingen mogelijk om (financiële) informatie voor overheidsinstanties en banken gestandaardiseerd en in één keer vanuit de (bedrijfs-)administratie elektronisch aan te leveren. Uit deze gestandaardiseerde informatie kan de overheid vervolgens onder andere de jaarrekening voor de KvK en aangiften voor de Belastingdienst halen. SBR is voor steeds meer aangiften de verplichte aanlevermethode. Het doel voor 2014 was hierbij dat 100.000 jaarrekeningen met SBR werden aangeleverd. Dit moet vanaf 2016 jaarlijks een besparing van €8,4 miljoen opleveren. Momenteel wordt SBR in steeds meer domeinen ingezet, bijvoorbeeld bij onderwijsinstellingen.

Ook eHerkenning is ontstaan uit een samenwerkingsverband tussen overheid en bedrijfsleven. Deze voorziening maakt verschillende online diensten met één inlogsysteem betrouwbaar toegankelijk wanneer ondernemingen inloggen op overheidswebsites. eHerkenning regelt de herkenning (authenticatie) en controleert de bevoegdheid (autorisatie), en draagt bij aan een gestandaardiseerde, veilige en eenvoudige online dienstverlening naar bedrijven. Dit draagt bij aan efficiency- en tijdswinst. eHerkenning wordt beheerd door Logius en kende in 2014 een budget van €2,7 miljoen.

Tot slot zet de overheid ook in op e-factureren; het stimuleren van elektronisch factureren door zowel overheden als bedrijven. Dit leidt behalve tot besparingen op druk- en portokosten ook tot substantieel lagere kosten door procesautomatisering. Eind 2014 moest 80% van alle facturen digitaal worden aangeboden. E-factureren gaat via Digipoort, het centrale elektronische "postkantoor" van de overheid, en wordt tevens georganiseerd door Logius. Net als SBR is e-factureren een publiek private voorziening.

Box 4: ICT-innovatie

Tussen 2008 en 2011 zijn twee opvolgende digitale agenda's gepubliceerd. Hierin is de ambitie uitgesproken om Nederland binnen enkele jaren te laten behoren tot de koplopers op het gebied van het gebruik van ICT-toepassingen en nieuwe digitale dienstverleningsconcepten. In 2008 was dit de Rijksbrede ICT Agenda, gevolgd door de Digitale Agenda.nl bij de aanstelling van het Kabinet Rutte 1 in 2011. Beide zijn complementair aan andere beleidskaders. DA.nl verlegde hierbij de focus naar de relatie tussen ICT, economische groei en welvaart, met meer aandacht voor het bedrijfsleven. Onder de noemer ICT-innovatie zijn een flink aantal instrumenten opgezet.

Zo zijn meerdere programma's geïnitieerd met als doel het bevorderen van kennis en het gebruik van ICT(-toepassingen). Tussen 2006 en 2009 werd met het actieprogramma Maatschappelijke Sectoren

en ICT de invoering en opschaling van innovatieve ICT-toepassingen gestimuleerd binnen en tussen de maatschappelijke sectoren onderwijs, zorg, mobiliteit en veiligheid (budget van EZ: €4,3 miljoen). Met Digivaardig & Digiveilig werd tussen 2012 en 2015 met een jaarlijks budget van €2,5 miljoen vooral het MKB bewuster gemaakt van de aspecten en mogelijkheden van ICT-toepassingen als *cloud computing*. www.digivaardigidigiveilig.nl heeft ongeveer 100.000 bezoekers per jaar. Onder de noemer 'ICT doorbraakprojecten' zijn eind 2013 verder verschillende projecten gestart om niet alleen in het MKB, maar ook in topsectoren en sectoren als onderwijs en zorg de economische groeikansen van Nederland door middel van ICT te vergroten. Onderdeel hiervan zijn onder andere het Ondernemingsdossier (zie kadertekst 'e-overheid'), Smart Energy en Open Geodata.

Andere instrumenten richten zich op het aantrekken van private ICT-investeringen. Van 2013 tot 2016 houdt men zich via *Digital Gateway to Europe* bezig met het aantrekken, behouden en verder uitbouwen van buitenlandse investeringen. Belangrijk onderdeel hiervan is het ontwikkelen van promotiemateriaal. Met een jaarlijks budget van €250.000 moet dit uiteindelijk leiden tot het aantrekken van tenminste 20 buitenlandse ICT-bedrijven. Een tweede instrument is de Roadmap ICT voor Topsectoren. Hierin wordt samengewerkt met bedrijven en onderzoeksinstellingen voor (generieke) ICT-kennis voor toepassingen van (over)morgen. Belangrijk doel hierbij is het vergroten van bijdragen aan PPS-onderzoek in en met ICT (jaarlijks budget: €12 miljoen via TNO en NWO).

Naast deze instrumenten met een gemeenschappelijk doel zijn er ook nog programma's die zich elk op één specifiek thema richten. Slim Geregeld Goed Verbonden (SGGV) werd tussen 2009 en 2012 bijvoorbeeld ingezet om te bevorderen dat partijen in een publiek-private informatieketen ketenoptimalisatie gezamenlijk aanpakken. Met behulp van ICT-ondersteunde proces- en gegevensstandaardisatie moest dit met een budget van €15,5 miljoen leiden tot een substantieel lagere regeldruk voor bedrijven in ongeveer 15 informatieketens. Ook werd er met een budget van ongeveer €150.000 gewerkt aan een onderzoek, een app en een website ter bevordering van het veilig en betrouwbaar gebruik van *cloud computing*. SURF is verder sinds jaar en dag de organisatie die de ICT onderzoeksinfrastructuur ontwikkelt en beheert voor hoger onderwijs en onderzoeksinstellingen. Hier is de ambitie om wereldwijd de positie in de top 10 wat betreft ICT infrastructuur te handhaven.

Als laatste herbergt het ICT innovatiebeleid twee ondersteunende initiatieven. ECP is een onafhankelijk platform waar overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties samenwerken en kennis uitwisselen met betrekking tot ICT-toepassingen. Ook wordt dit samenwerkingsverband gebruikt voor het creëren van maatschappelijk draagvlak voor het ICT beleid (budget: bijna €900.000 in 2014). Verder werd tot 2013 met de PRIMA-gelden een jaarlijks budget beschikbaar gesteld voor de cofinanciering van projecten in de ICT-Agenda. Hiermee werd de gehele breedte van de ICT-agenda ondersteund, voor maximaal €3 miljoen per projectaanvraag.

Box 5: Regeldrukbeleid

Het belangrijkste doel van het regeldrukbeleid voor bedrijven is het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving voor groei en innovatie. Op deze manier zijn ondernemers zo min mogelijk tijd en geld kwijt aan het voldoen aan wet- en regelgeving en kunnen zij zich richten op het ondernemerschap. Door de jaren heen heeft het regeldrukbeleid zich grotendeels gericht op twee hoofdlijnen: 1) het voorkomen van regeldruk en 2) het aanpakken van reeds bestaande regeldruk. Ten behoeve van het eerste spoor is ex ante toetsing geïntroduceerd; door wet- en regelgeving van tevoren te toetsen op proportionaliteit en regeldrukeffecten bij bedrijven kunnen knelpunten worden voorkomen. Voor het tweede spoor hebben opeenvolgende kabinetten een kwantitatieve doelstelling gehanteerd. Bij het aantreden van Rutte 2 is daar een additionele actielijn aan toegevoegd: de maatwerkaanpak. Aanvullend hierop wordt aandacht besteed aan 'regionale' regeldruk door medeoverheden. In totaal moet het regeldrukbeleid leiden tot een netto reductie van structureel €2,5 miljard in regeldruk in de periode 2012-2017.

Tot 2009 werd de ex ante toetsing ingevuld door Actal. Sinds 2011 wordt het grotendeels uitgevoerd door de departementen zelf, waarbij het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) en de Bedrijfseffectentoets een belangrijke rol spelen. Het IAK is een werkwijze en bron van informatie waarin alle interdepartementaal overeengekomen normen en kwaliteitsaspecten voor goede regelgeving zijn gebundeld. De rol van Actal is hiermee veranderd. Sindsdien toetst men alleen nog steekproefsgewijs wet- en regelgeving. Wel heeft Actal er enkele taken bijgekregen: namelijk het

uitvoeren van een periodieke systeemtoets op de regeldruktoetsing en strategische advisering van het kabinet met betrekking tot onnodige regeldruk.

Uitgangspunt van de kwantitatieve benadering voor het tweede spoor is dat door middel van de meting van individuele voorschriften uit wet- en regelgeving inzicht wordt verkregen in de omvang van de kosten van regeldruk. Door middel van een reductiedoelstelling kan vervolgens een beheersingsmechanisme worden gecreëerd. De nominale doelstelling van €2,5 miljard is een aanpassing ten opzichte van eerdere kabinetten; hierbij was dit telkens gedefinieerd als 25% van de administratieve lasten.

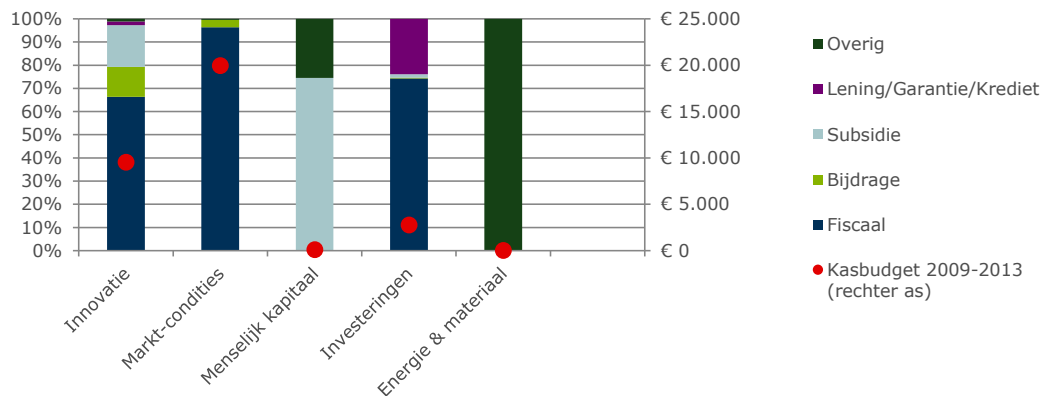
Waar de kwantitatieve doelstelling bedoeld is voor het verminderen van regeldruk op alle mogelijke terreinen, is de maatwerkaanpak juist vraaggericht van karakter en dus selectiever. De transitie van kwantitatieve taakstelling naar maatwerkaanpak heeft daarnaast ook nog een andere achtergrond. Hoewel uit rapportages en internationale benchmarks naar voren komt dat "objectief" en "kwantitatief" gemeten de regeldruk afneemt heeft de perceptie van door ondernemers "ervaren" regeldruk zich minder goed ontwikkeld dan de feitelijke realisaties zouden doen verwachten. Daarom ligt in de maatwerkaanpak het accent sterker op door ondernemers gepercipieerde regeldruk. Ondernemers/sectoren kunnen op maat aangeven waar zij de meeste hinder ervaren. In die zin is ook hier sprake van beleidsontwikkeling in interactie met betrokkenen. De maatwerkaanpak richt zich op de (top)sectoren chemie, logistiek, lifesciences & health, agro & food, banken, de zorg, de metaal, de gastvrijheidssector en de kinderopvang. Overheid en bedrijfsleven werken hierbij samen aan een inventarisatie van knelpunten en belemmeringen en aan het formuleren van oplossingsrichtingen. Ergernissen en irritaties van ondernemers staan in de aanpak centraal.

Het beleid met betrekking tot regionale regeldruk heeft verder drie onderdelen, die samen moeten leiden tot een gunstiger ondernemingsklimaat bij gemeenten, betere dienstverlening en geïntegreerd toezicht op lokaal niveau. Het Programma Beter en Concreter is een samenwerkingsprogramma met BZK en VNG, gericht op een betere uitvoering van regelgeving, vermindering van toezichtskosten en slimmer ingerichte werkprocessen. Met het Bewijs van Goede Dienst meten en verbeteren gemeenten, provincies en waterschappen de kwaliteit van hun dienstverlening aan bedrijven. Als derde onderdeel is er het Convenant Smarter Cities; een samenwerking tussen het Rijk en steden, met als doel het aanpakken van maatschappelijke knelpunten met innovatief gebruik van ICT. Verder dragen ook regelhulp bij aan het regeldrukbeleid. Regelhulp zijn digitale hulpmiddelen die de ondernemer helder aangeven welke regels op hem/haar van toepassing zijn en wat concreet gedaan moet worden om deze na te leven. Voorbeelden van bestaande regelhulp zijn de belastingaangiftesoftware van de Belastingdienst, de Arbo zelfinspectietools van iSWZ en de Activiteiten Internet Module van I&M.

Figuur 10 maakt in een oogopslag duidelijk dat van een hard onderscheid tussen artikel 12 en artikel 13 begrotingsposten geen sprake is. Dit is vooral zichtbaar onder de pijlers innovatie en kapitaalverdieping waar artikel 12 en artikel 13 begrotingsposten door elkaar voorkomen. Niet zelden gaan het stimuleren van innovatie en innovatief ondernemerschap samen, en daarom is het soms moeilijk aan te geven of een begrotingspost nu onder artikel 12 of artikel 13 zou moeten vallen. Zeker indien we de begrotingsposten die samenhangen met het stimuleren van ondernemerschap (inclusief oudedagsvoorzieningen) buiten beschouwing zouden laten, kunnen we stellen dat het onderscheid tussen artikel 12 en artikel 13 in toenemende mate achterhaald lijkt. De toedeling lijkt soms willekeurig en meer gebaseerd op historie dan op inhoud en doelstelling van een belangrijk aantal maatregelen.

Kijken we tenslotte naar de verdeling van budget zoals dat voor de periode 2009-2013 voor I&O-beleid beschikbaar was over de vijf pijlers (rode stippen in Figuur 11) dan valt op dat veruit het grootste aandeel van de ruim €32 miljard over de periode 2009-2013 besteed is aan het verbeteren van Ondernemerschap / Marktcondities (bijna €20 miljard in deze vijf jaar) en aan (stimulering van) innovaties (ruim €9 miljard over 5 jaar). De overige aanknopingspunten uit het logisch model zijn aanzienlijk minder uitbundig ondersteund. Betrekken we de type maatregelen erbij, dan zien we uiteraard dezelfde patronen als in Figuur 5, te weten de dominantie van het fiscale instrumentarium gevolgd door bijdragen aan (overwegend kennis-)instellingen en subsidies en vervolgens financieringsinstrumenten.

Figuur 11: Verdeling I&O budget over de 5 onderscheiden aangrijpingspunten of pijlers in het logisch groeimodel van EZ, uitgesplitst naar type maatregelen voor de periode 2009-2013 (gerealiseerde kasuitgaven en gedeelde inkomsten, x mln.). (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemersbeleid).



NB. Voor de Pijlers menselijk kapitaal en Energie & materialen heeft EZ onder artikel 12 en 13 geen systeemverantwoordelijkheid. De 12/13-interventies op deze pijler betreffen maatregelen die direct bijdragen aan verhogen arbeidsproductiviteit.

3.1.7 Beleidsmix in internationaal perspectief

Tot slot merken we op dat de componenten in de Nederlandse beleidsmix niet noemenswaardig afwijken van componenten in de beleidsmix van de meeste andere ontwikkelde economieën. De meeste maatregelen in de Nederlandse beleidsmix kennen vergelijkbare maatregelen in de andere landen.⁸⁶ OECD geeft bijvoorbeeld wel een indruk van de thema's die zij als essentieel ziet in een beleidsmix. In de in 2010 door OECD gepresenteerde innovatiestrategie⁸⁷ worden bijvoorbeeld als determinanten van economische groei onder andere genoemd: innovatie (waarbij aandacht wordt gevraagd voor belang van immateriële investeringen of niet-technologische innovatie naast technologische innovatie), menselijk kapitaal (met onderwerpen als levenslang leren en ondernemerschap, de rol van universiteiten in innovatiesystemen en mobiliteit van vooral hoger opgeleiden), starters (meer dan ondernemerschap in den brede), productie en vooral verspreiding en toepassing van nieuwe kennis (via ICT, via patenten en via

⁸⁶ Wel wordt met meer dan gemiddelde belangstelling door organisaties als de OECD gekeken naar ontwikkelingen als de Topsectorbenadering. Die wordt uitgebreid en positief-kritisch beschreven in de OECD Review van het Nederlandse innovatiebeleid. Nadat de Topsectorbenadering is toegelicht merkt OECD op dat: "The approach has many of the characteristics of modern approaches to industrial policy, especially its focus on co-ordination and alignment, the principal role attributed to stakeholder demand (particularly the business sector), and the commitment to monitoring and evaluation. Monitoring and evaluation practices in the Netherlands are in fact extensive and relatively sophisticated by international standards. As an approach to innovation policy, too, the top sectors approach reflects current thinking to a considerable extent. Its ability to integrate interventions across government departments into innovation policy is in line with calls for holistic approaches that recognise the systemic nature of innovation. At the same time, the policy differs from other modern approaches in its emphasis on economic sectors (as opposed to tasks or activities) and the absence of a search process for new niches, which make it somewhat less dynamic than other forms of modern industrial policy" (OECD, 2014, p. 30-31). Na de bespreking van het debat in Nederland over de Topsectoren merkt OECD op dat: "It would therefore be desirable to strengthen the rationale for the approach and inject further nuance and clarity, including in the specification of links between the overall strategic vision and its intermediate objectives" (OECD, 2014, p. 31).

⁸⁷ Zie OECD (2010), *The OECD Innovation strategy; Getting a head start on tomorrow*, OECD, Paris.

kennisnetwerken) alsook aanpak van wereldwijde maatschappelijke problemen als duurzaamheid en gezondheid. In een relatief recent overzicht van de evaluatie-inspanningen op het terrein van industrial policy⁸⁸ komen eveneens een aantal beleidscategorieën ter sprake die een indruk geven van de breedte van de beleidsmix: R&D steun (zowel fiscaal als in de vorm van subsidies), (innovatief) overheidsaankopenbeleid, venture en seed capital gericht op startende en jonge ondernemers, sectoraal beleid en beleid gericht op stimuleren van PPS en tenslotte clusters- en netwerkbeleid. Ook NESTA heeft recent uitgebreid gekeken wat er bekend is over impact van (ruim gedefinieerd, dus inclusief ondernemersbeleid) innovatiebeleid⁸⁹ en komt dan tot de volgende zeven beleidsdoelen en daarmee categorieën van beleid: 1) meer R&D, 2) meer menselijk kapitaal / skills; 3) toegang tot kennis; 4) versterking van het innovatiesysteem en versterking van complementariteiten; 5) vergroting van de vraag naar innovatie; 6) verbetering van het raamwerk van innovatie, waaronder regulering en standaardisering; en 7) het bevorderen van de dialoog over innovatie. In de eerder gehaalde systeembenoden literatuur worden vergelijkbare categorieën onderscheiden.⁹⁰

Wel is het zo dat I&O-beleid zoals we dit in deze doorlichting bekijken onderdeel uitmaakt van een ruimer Wetenschaps-, Technologie- en Innovatiebeleid dat steeds breder wordt in scope en daardoor ook steeds interdepartementaler van karakter. In dit verband wordt in de recent gepubliceerde *OECD STI Policy Outlook* opgemerkt dat: "STI matters are now managed by a variety of ministries and departments in charge of economic policy, competitiveness, employment or global challenges (e.g. environmental and social issues). Innovation requires a whole-of-government approach" (OECD, 2014, p. 24)⁹¹. Dit roept vervolgens wel de vraag op of een artikelgewijze doorlichting gekoppeld aan een enkel departement (hier EZ) wel voldoende recht doet aan de feitelijke breedte van het beleidsterrein. Ook kan hierdoor de vraag onvoldoende aan de orde komen of de genoemde 'whole-of-government' benadering of interdepartementale afstemming benodigd voor het I&O-beleid voldoende uit de verf komt.

3.2 Communicatie I&O-beleid 2009-2013

3.2.1 Inleiding en deelconclusies

In de voorgaande paragraaf hebben we een aantal overzichten gepresenteerd die laten zien hoe de I&O-beleidsmix er in de periode 2009-2013 uitzag, en welke wijzigingen er op het niveau van begrotingsposten hebben plaatsgevonden. Twee zaken die we niet in de voorgaande paragraaf aan de orde konden stellen zijn:

⁸⁸ Zie Warwick, K. and A. Nolan (2014), *Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons*, OECD, Paris.

⁸⁹ Zie Edler et al. (2013), *Impacts of Innovation Policy: Synthesis and Conclusion*, NESTA, London. Dit is de samenvattende publicatie van het Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention project dat een veelvoud aan deelrapportages kent. Zie <http://www.nesta.org.uk>.

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld de 10 systeemfuncties zoals onderscheiden door Borrás en Edquist en genoemd in subparagraaf 2.2.1.

⁹¹ Het is daarom begrijpelijk dat in publicaties als *OECD STI Outlook 2014* (2014), *OECD STI Scoreboard 2013* (2013) en eerder *The OECD Innovation Strategy* (2010) meer aspecten aan de orde komen dan in het Nederlandse I&O-beleid. Uiteraard geldt dit voor het wetenschapsbeleid waarvoor in Nederland OCW systeemverantwoordelijke is, maar daarnaast voor human capital waarvoor eveneens OCW systeemverantwoordelijke is, de aandacht voor de rol van de vraag in het aanjagen van innovatie, de mate waarin duurzaamheid en andere maatschappelijke vraagstukken worden geadresseerd door middel van innovatie en internationalisering van het innovatiebeleid zelf.

- de voortdurende stroom van aanpassingen binnen begrotingsposten “onder de motorkap” of feitelijke beleidsinvulling in de vorm van beleidsintensiveringen/extensiveringen, nieuwe (deel)instrumenten of het wel of niet aanpassen van de vormgeving van het instrumentarium;
- de strategische overwegingen die het ministerie van EZ wel of niet geeft bij de beleidskeuzes die het maakt.

We hebben dat proberen inzichtelijk te maken door voor elk van de vijf jaren waar de doorlichting betrekking op heeft na te gaan hoe de minister van EZ de Tweede Kamer informeert c.q. antwoord geeft op vragen en verzoeken van diezelfde Tweede Kamer. We hebben daartoe via de site www.rijksoverheid.nl alle brieven, nota's, besluiten die de Minister met de Tweede Kamer heeft gewisseld alsmede kamerstukken waarin de dialoog met de Tweede Kamer is vastgelegd op een rij gezet en geanalyseerd. Dat levert een rijk geschakeerd beeld op van begrotingsposten en onderwerpen waar minister en de Tweede Kamer meer of minder intensief met elkaar van gedachten wisselen en beleid en beleidskeuzes worden toegelicht. Een ingedikte versie van deze communicatiestroom is opgenomen in Bijlage C. Centrale vraag in onze analyse is: waarover spraken de minister en de Tweede Kamer en in hoeverre worden strategische overwegingen achter het I&O-beleid toegelicht door de minister? Zonder hier individuele begrotingsposten en instrumenten te willen bespreken, signaleren we onderstaand een aantal zaken die ons opvallen aan genoemde communicatiestroom.

We zijn ons er bij de documentenanalyse van bewust dat we in termen van Velzing, die drie perspectieven onderscheidt om in zijn geval het innovatiebeleid van het ministerie van Economische Zaken over de periode 1976-2010 te analyseren, vooral het rationele actor-perspectief hanteren.⁹² Dit houdt in “een beschouwing van de feiten als waren ze rationeel door één persoon overwogen” (Velzing, 2013, p. 209). Velzing heeft juist laten zien dat ook het organisatiegedrag-perspectief (gedrag en krachtsverhoudingen binnen in dit geval EZ) en het politieke-actor perspectief (invloed van verschillende externe stakeholders op besluitvorming) van belang zijn om de besluiten die genomen zijn daadwerkelijk te begrijpen en te kunnen duiden. Praktisch betekent dit dat we ons ervan bewust zijn dat het I&O beleid en de veranderingen die we hierin zien ook het resultaat zijn van afwegingen en discussies zoals die gemaakt en gevoerd worden binnen het ambtelijk apparaat van het departement zelf, beïnvloeding door externe stakeholders en de dialoog tussen Tweede Kamer en de minister. Dit betekent bijvoorbeeld dat sommige beleidsthema's relatief veel aandacht krijgen of dat er onderdelen van het I&O-beleid zijn die op geen enkele manier ter discussie gesteld worden. De economische en politieke actualiteit spelen uiteraard ook een rol, zoals in de periode 2009-2013 de economische crisis (met bijv. de uitgebreide aandacht voor behoud van kenniswerkers via de kenniswerkersregeling en financieringsmogelijkheden voor het bedrijfsleven).

De accenten die we in de publieke communicatiestroom observeren moeten in het licht van bovenstaande omstandigheden gezien worden. Wanneer er sprake lijkt van een bias (of juist een 'blinde vlek') als het gaat om aandacht voor een bepaald strategisch thema, dan zullen we bediscussiëren waarom een evenwichtige(re) discussie wenselijk zou kunnen zijn. We houden in onze analyse rekening met het feit dat EZ tot op zekere hoogte gebonden is aan een complex-bestuurlijk krachtenveld, en bovendien niet al haar overwegingen expliciet communiceert c.q. de Tweede kamer daar wellicht niet altijd behoefte aan heeft. Dat neemt echter niet weg dat EZ verantwoordelijk is voor de wijze

⁹² Zie Velzing, E-J (2013), *Innovatiepolitiek – Een reconstructie van het innovatiebeleid van het Ministerie van EZ van 1976 tot en met 2010*, Eburon, Delft.

waarop ze haar beleidsmix organiseert, en dat men mag verwachten dat ze haar strategische overwegingen ook publiekelijk kenbaar maakt (in kamerstukken, visiedocumenten, voortgangsrapportages, of enige andere communicatie-uiting). Afgezien van het feit dat de navolgende observaties iets zeggen over communicatie vanuit EZ, geven ze ook een beeld van de discussies die door anderen in gang gezet worden. Vanwege onze focus op onevenwichtigheden is deze sectie per definitie wat kritisch van aard, maar in enkele gevallen zijn het bijvoorbeeld juist de Kamerleden die onevenredig veel aandacht vragen voor een bepaald thema. Voor de doorlichting van het I&O-beleid van EZ is het van belang dat iedere Kamervraag een gelegenheid is om strategische overwegingen te verduidelijken. Wij zijn in een dergelijk geval dus geïnteresseerd in de vraag zelf, en in hoe EZ hierop reageert.

Op basis van de documentenanalyse constateren we dat er in de publieke communicatiestroom onevenwichtigheden of lacunes bestaan als het gaat om aandacht voor onderstaande strategische thema's (zie Tabel 7). In een aantal gevallen lopen de accenten in communicatiestromen parallel aan financiële verhoudingen, maar we zien soms juist ook dat er relatief veel discussie is over interventies die in de budget-georiënteerde sectie 3.1 nog nauwelijks aan het licht gekomen zijn. We zullen de onderbouwing van deze conclusies nu één voor één langslopen, waarbij we er nogmaals op wijzen dat een gedetailleerd historisch overzicht is opgenomen in Bijlage C.

Tabel 7: Conclusies t.a.v. prioriteiten EZ, zoals geïdentificeerd in publieke communicatiestroom

Onevenwichtigheden in aandacht (onderbouwing) voor strategische thema's
<p><i>Onderbouwing van I&O-beleid</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) De rationale voor / legitimering van I&O-beleid komt slechts incidenteel aan de orde. 2) De doelstellingen van het I&O-beleid of delen daarvan zijn stabiel en worden op een hoog en laag abstractieniveau gearticuleerd, maar er is weinig aandacht voor de verbinding met/via doelstellingen op een middenniveau.
<p><i>Specifieke accenten in I&O-beleid</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 3) Er is veel aandacht voor nieuwe (financierings-)instrumenten in het I&O-beleid. 4) Er is relatief veel aandacht voor de mate waarin het MKB gebruik kan maken van nieuw en bestaand instrumentarium, waarbij de link met productiviteitsgroei vaak achterwege blijft. 5) Er gaat in de periode 2009-2013 onevenredig veel aandacht uit naar specifiek innovatiebeleid. 6) De aandacht voor innovatie wordt in belangrijke mate beperkt tot technologische R&D en innovatie; er is weinig ruimte voor de zachte kanten van R&D en innovatie.
<p><i>Thematische opbouw van I&O-beleid</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 7) Afgaand op de communicatie omtrent het I&O-beleid lijkt het ICT-beleid steeds beter geïntegreerd, al blijft het innovatie-gedeelte wat achter. 8) In de communicatie tussen de Tweede Kamer en de minister wordt relatief weinig (doch steeds meer) aandacht besteed aan human capital. 9) In de communicatie tussen Kamer en departement wordt in toenemende mate aandacht besteed aan de aansluiting tussen nationaal I&O-beleid en Europees onderzoeks- en innovatiebeleid, maar daadwerkelijke afstemming blijft bescheiden.

3.2.2 Onderbouwing van I&O-beleid

De rationale voor / legitimering van beleid komt slechts incidenteel aan de orde. Het kerndepartement geeft hoofdzakelijk aan hoe men beleid vormgeeft, terwijl ze minder stilstaat bij de fundamentele redenen om te kiezen voor een dergelijk beleid. We realiseren ons hierbij dat – zoals we eerder aangaven – beleid niet alleen het resultaat is van een proces van een aantal logische stappen die een centrale actor (bijvoorbeeld het ministerie van EZ) zet om een doelstelling te bereiken. Beleid wordt mede bepaald in een politieke

arena waar belangen en perspectieven concurreren om aandacht en middelen. Dit politieke proces heeft een grote invloed op de keuzes die gemaakt worden bij de inrichting van de beleidsmix en de individuele maatregelen. Het is goed denkbaar dat een maatregel voortkomt uit een lobby van een bepaalde doelgroep of een politieke interventie vanuit de Tweede Kamer. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de economische legitimering van beleid niet altijd de volledige aandacht krijgt. Desondanks zien we bij een aantal maatregelen wel een onderbouwing.

- In december 2009 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rondom microfinanciering in Nederland. Hierbij wordt ook nogmaals toegelicht waarom het kabinet inzet op het stimuleren van ondernemerschap. Ondernemerschap wordt gezien als een van de sleutels tot het realiseren van economische groei. "De waarde van ondernemerschap zit vooral in de positieve invloed op werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit".⁹³ Maar ook maatschappelijke effecten worden genoemd, zoals de positieve invloed op maatschappelijke en sociale doelstellingen, zoals arbeidsparticipatie. Het kabinet heeft dan ook de ambitie uitgesproken om het starten van een eigen bedrijf sneller, aantrekkelijker en eenvoudiger te maken. Daarom is men gestart met microfinanciering, waarmee specifieke drempels, onder andere de beperkte toegang tot kapitaal en gebrek aan ondernemersvaardigheden, worden aangepakt.
- Eind januari 2010 wordt in briefvorm gereageerd op een motie van Blanksma en Elias waarin de regering werd verzocht een overzicht te maken van alle ondernemerschaps- en innovatiesubsidies en inzicht te bieden (voor zover daar onderzoek naar is gedaan) in de effectiviteit van de instrumenten. In de toelichting wordt ingezoomd op de module starten, groeien en overdragen (het ondernemerschapsbeleid dat gericht is op het verminderen van barrières ten behoeve van ondernemerschap, inclusief een verwijzing naar corrigeren van marktfalen), de module innoveren (het basispakket van het innovatiebeleid dat gericht is op het stimuleren van ondernemers om meer aandacht te besteden aan innovatie, meer samen te werken en om kennis beter te benutten, met een verwijzing naar wat bekend is omtrent additionaliteit), de module Sterktes in innovatie (gericht op de programmatische aanpak, met als belangrijkste onderdeel de innovatieprogramma's), de modules Internationaal ondernemen & Internationaal excelleren en samenwerking (gericht op het stimuleren van internationaal ondernemen en het vermarkten van nationale sterktes op buitenlandse markten) en tenslotte de module Sterktes in de regio (gericht op het gebiedsgerichte economisch beleid). In de brief wordt onder andere de samenhang in het EZ-instrumentarium besproken en toegelicht.
- In februari 2011 wordt het eerder aangekondigde nieuwe bedrijvenbeleid nader toegelicht in de bedrijfslevenbrief "Naar de Top". Hoewel dit een unieke kans lijkt om de strategische overwegingen achter dit nieuwe beleid toe te lichten, wordt vooral meer operationeel aangegeven dat wordt ingezet op een meer sectorale aanpak, meer vraagsturing door het bedrijfsleven, minder specifieke subsidies en meer generieke lastenverlichting en meer ruimte voor ondernemers (onder andere door verminderen lastendruk, inrichting Innovatiefonds, lagere lasten voor bedrijven, etc.). In de periode 2009-2013 wordt slechts op een aantal momenten ingegaan waarom men kiest voor dit beleid.

⁹³ Brief van drs. F. Heemskerk – staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer betreffende Microfinanciering in Nederland, 23 december 2009, OI/MF/9228559, p. 3.

- In oktober 2011 verstuurt minister Verhagen een rijksbreed overzicht van alle innovatiemiddelen die vanaf 2008 beschikbaar zijn voor innovatie en wetenschappelijk onderzoek. Daarin wordt ook het standpunt van het kabinet nogmaals samengevat: "de lijn van het kabinet is dat ondernemers geen complexe subsidies nodig hebben om te innoveren, maar uitstekende randvoorwaarden. Vanuit dit uitgangspunt bouwt het kabinet aan een versterking van het innovatievermogen met minder subsidies, meer kredieten, een aantrekkelijk fiscaal pakket en een kennisinfrastructuur die ten dienste staat van economie en maatschappij. Hiertoe is het van belang dat het fundamenteel en toegepast onderzoek meer met elkaar worden verbonden en dat de samenwerking tussen het bedrijfsleven en kennisinstellingen (en de overheid) wordt geïntensiveerd, waardoor (extra) private investeringen in R&D worden gerealiseerd".
- Naar aanleiding van het aanbieden van diverse evaluaties aan de Tweede Kamer in maart 2012 waaronder de evaluatie van de Programmatische aanpak wordt onder andere de inzet van TKI's gelegitimeerd. Er wordt onder andere opgemerkt dat permanente inzet (van subsidies) via de TKI's is te rechtvaardigen "op grond van kennis-spillovers van R&D, onzekere opbrengsten en maatschappelijke doelstellingen die met de projecten worden nagestreefd. Daarnaast bevordert het dat partijen die elkaar nog niet kennen tot samenwerking komen. Dit kan een blijvende rol vervullen omdat de thema's in de loop der tijd veranderen en daarmee ook de samenstelling van de samenwerkingsverbanden".⁹⁴
- Er worden soms kansen gemist als het gaat om het expliciteren van de strategische overwegingen achter gemaakte keuzes. EZ rapporteert bijvoorbeeld wel met zekere regelmaat hoe het met haar I&O-beleid gesteld is, maar maakt dan niet van de gelegenheid gebruik om de strategische overwegingen achter het beleid nog eens aan de orde te laten komen. Dit is begrijpelijk zolang beleid het gevolg is van een politieke-bestuurlijke krachtenstrijd waar EZ zelf maar een beperkt aandeel in heeft (zoals misschien bij de fiscale regelingen die het ministerie van Financiën door EZ laat uitvoeren), maar voor het meeste I&O-beleid geldt dat het uiteindelijk is vormgegeven door EZ-ambtenaren zelf. Juist wanneer EZ meer inzet op beleidsexperimenten en continu leren mag men verwachten dat er expliciet gecommuniceerd waarom beleid gewijzigd of gehandhaafd wordt (zeker wanneer er bij de inzet van een nieuwe beleidsvisie, zoals in 2011, geen sprake is geweest van uitgebreide aandacht voor legitimering van de voorziene instrumenten). Dankzij de voortgangsrapportages en monitors van EZ wordt er steeds meer gecommuniceerd over de beleidsmutaties, maar in deze jaarlijkse documenten is relatief weinig aandacht voor de theoretische en strategische grondslag voor beleid (de nadruk ligt eerder op budgettaire mutaties). Dit geldt ook voor de beantwoording van kamervragen, zoals toen begin december 2012 en in november 2013 op basis van berichten in onder andere het Financieel Dagblad en ook kamervragen het bedrijvenbeleid onder vuur lag.
- In juli 2013 brengt het kabinet een visiedocument uit, waarin het kabinet reflecteert op de rol van de TO2-instituten en waarin aanpassingen worden voorgesteld in de werkwijze en aansturing om zo de effectiviteit en efficiëntie van de TO2-instituten (TNO, GTI's en DLO) te vergroten.⁹⁵ Deze visie is

⁹⁴ Ministerie van Economische Zaken (02-04-2012). Kabinetsreactie op de evaluaties Programmatische Aanpak, Bijlage 3: Evaluaties Programmatische Aanpak, p. 3.

⁹⁵ Zie Visie op het toegepaste onderzoek, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 32637, no. 68.

vertaald in vijf speerpunten: 1) aangescherpte positionering van de instituten ten opzichte van private kennisaanbieders; 2) focus op meerjarige privaat-publieke samenwerking binnen topsectoren; 3) minder vaste financiering, maar financiering afhankelijk van kwaliteit en impact; 4) sturen op kwaliteit en impact van de instituten, en: 5) uniformering in de uitvoering en organisatie. In een brief aan de Tweede Kamer informeert de Minister van EZ de kamer in juni 2014 onder andere nader over het juridisch kader waaraan hij denkt.⁹⁶ Het kabinet vroeg eerder al aan de TO2-instituten om met een gezamenlijk strategisch kader te komen voor de periode 2015-2018. Dit kader wordt door de TO2-instituten opgesteld.⁹⁷ Vervolgens reageert de minister hierop.⁹⁸ In 2015 staat een evaluatie van de TO2 instituten op de rol en zal waarschijnlijk nadere besluitvorming volgen.⁹⁹

De doelstellingen van het I&O-beleid of delen daarvan zijn stabiel en worden op een hoog en laag abstractieniveau gearticuleerd, maar er is weinig aandacht voor de verbinding met/via doelstellingen op een middenniveau. Op diverse momenten in de tijd wordt verwezen naar de welbekende Top-5 positie. Als in juni 2009 bijvoorbeeld de notitie "Naar een robuuste kenniseconomie" aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, wordt aangegeven dat het doel is en blijft om tot de meest concurrerende economieën te behoren en niet tevreden te zijn met middelmaat. Meer concreet wordt een top-5 positie in de Global Competitiveness Index genoemd als doel. Ook wanneer eind november 2010 de begroting voor 2011 wordt besproken, waarin onder andere het Topsectorenbeleid wordt aangekondigd, wordt opnieuw gerefereerd aan deze doelstelling. Tegelijkertijd worden beleidspakketten en instrumenten toegelicht waarbij soms eveneens de globale doelstellingen worden gebruikt of juist doelstellingen op instrumentniveau. Het ontbreekt in de communicatie met de Tweede Kamer aan een logisch raamwerk van hoofddoelstellingen, deeldoelstellingen en de vertaling daarvan in instrumenten met bijbehorende doelstellingen op het niveau van instrumenten.¹⁰⁰ Het meest in de buurt komen de toelichtingen op het in 2011 nieuw geïntroduceerde Bedrijvenbeleid en de

⁹⁶ Zie Implementatie van de visie op het toegepast onderzoek, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 32637, no. 123.

⁹⁷ Zie Federatie TO2 (2014), *Strategisch Kader 2015-2018 – Toegepast Onderzoek Organisaties leveren oplossingen*.

⁹⁸ Zie DGBI-I&K /14067660. Kamerbrief d.d. 2/07/2014 van de Minister van EZ betreffende de Implementatie van de visie op het toegepast onderzoek: Kabinetsreactie op het Strategisch Kader TO2 federatie en het Strategisch Plan TNO 2015-2018.

⁹⁹ Dit valt ruim buiten de periode waar de doorlichting betrekking op heeft. Gecombineerd met het feit dat TNO en de GTI's niet recent zijn geëvalueerd (anders dan op het specifieke aspect van het mechanisme van vraagsturing) maakt dat we terughoudend zijn in deze doorlichting over legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van TNO en GTI's gefinancierd uit artikel 12. Wel constateren we dat er enerzijds behoefte is aan een nieuw aansturingsregime van de kant van EZ, anderzijds dat er onder andere in de recente review van het Nederlandse innovatiebeleid zorgen zijn geuit over de mate van basisfinanciering van de TO2-instituten (zie paragraaf 3.3 en Bijlage F).

¹⁰⁰ Overigens is dit niet een nieuwe constatering. In mei 2009 wordt bij de bespreking van een groot aantal vragen naar aanleiding van de doorlichting Ondernemerschapsbeleid door het kabinet aangegeven dat ze de hoofdconclusie (inclusief de kanttekening) van de doorlichting onderschrijft. Die kanttekening luidt dat ondernemerschapsbeleid in grote lijnen doeltreffend en legitiem is met de kanttekening dat de doelgerichtheid te wensen over laat, omdat het verband tussen de doelstellingen per regeling en de operationele doelstelling op de begroting niet altijd expliciet wordt gearticuleerd. Ook hier is derhalve al geconstateerd (in onze woorden) dat het ontbreekt aan doelstellingen op het middenniveau die de globale hoofddoelstellingen van beleidsartikelen met de operationele doelstellingen van individuele instrumenten met elkaar verbindt.

voortgangsrapportages hierbij. Idealiter wordt dat duidelijk uit de tekst van de begrotingsartikelen, maar ook hier wrekt zich dat artikel 12 en 13 steeds meer door elkaar lopen. Dit pleit er voor in de toekomst meer samenhang aan te brengen in de toelichting op beide artikelen en ze meer geïntegreerd te behandelen in bijvoorbeeld één in plaats van twee aparte begrotingsartikelen.

3.2.3 Specifieke accenten in I&O-beleid

Er is veel aandacht voor nieuwe (financierings-)instrumenten in het I&O-beleid.

In de communicatie tussen Tweede Kamer en departement wordt relatief veel en ook gedetailleerd aandacht besteed aan de diverse bestaande en nieuw geïntroduceerde financieringsinstrumenten. De stagnerende kredietverstrekking aan bedrijven gedurende de crisis was onder andere de aanleiding om hier veel aandacht aan te besteden. De Tweede Kamer wordt niet alleen gedetailleerd geïnformeerd over het gebruik van de diverse financieringsinstrumenten. Ook wordt het gebruik hiervan relatief frequent gemonitord (onder andere in de vorm van de EIM Financieringsmonitor), worden bestaande regelingen verruimd (bijv. de BBMKB, Exportkredietverzekering, Faciliteit Opkomende Markten, Tante Agaath regeling), worden nieuwe regelingen geïntroduceerd (Groeifaciliteit, Microkrediet / Qredits, GO, Funds of funds), en wordt intensief samengewerkt met werkgeversorganisaties en onder andere de Vereniging van Banken (zo worden er bijvoorbeeld ook een taskforce en een expertgroep opgericht). Over het algemeen gaat er in de communicatie en beleidswijzigingen dus veel aandacht uit naar nieuwe of aangepaste financieringsinstrumenten. Dit staat in schril contrast met de geringe aandacht die uit gaat naar andere - in budgettaire termen zeer aanzienlijke - onderdelen van de I&O-beleidsmix. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de zeer aanzienlijke fiscale instrumenten gericht op bevordering van ondernemerschap (zie volgende punt).

De aandacht voor innovatie wordt in belangrijke mate beperkt tot technologische R&D en innovatie; er is weinig ruimte voor de complementaire zachte kanten van R&D en innovatie.

Hoewel er steeds meer erkenning is voor het belang van niet-technologische R&D en niet-technologische innovatie (onder verscheidene labels variërend van *intangibles*, *knowledge-based capital*, sociale innovatie en diensteninnovatie), naast en vooral in combinatie met technologische R&D en innovatie, vertaalt zich dat vooralsnog slechts beperkt in I&O-beleid dat hier oog voor heeft.¹⁰¹ Dit resulteert in een bias in het bestaande beleid, hetgeen opmerkelijk is omdat juist de combinatie van '*modes of innovation*' (zoals de OECD dat noemt) benodigd is om te komen tot succesvolle innovatie. OECD-statistieken laten zien dat slechts een bescheiden percentage ondernemingen óf alleen (technologische) product of proces innovatie kent óf alleen niet-technologische innovatie kent, en dat het merendeel van de innovatieve bedrijven juist beide soorten vernieuwing in haar innovatieportfolio heeft. Dit geldt zowel in de maakindustrie als in dienstensectoren. Cijfers van de OECD laten ook zien dat de nieuwe combinaties in het bijzonder ontstaan wanneer diensten en manufacturing activiteiten met elkaar vervlochten raken. In 2009 kwam gemiddeld 1/3 van de toegevoegde waarde van manufacturing exports uit diensten (p. 43) en neemt het aan diensten gerelateerde functies in manufacturing steeds verder toe tot in sommige landen boven de 50% (p. 242).¹⁰² Niet voor niets spreekt OECD over "blurring boundaries between industry and services,

¹⁰¹ Eerder heeft onder andere OECD op een rij laten zetten wat de rationale is van een diensteninnovatiebeleid, welke strategieën overheden in diverse landen er op nahouden en welke instrumenten al worden ingezet, zie Dialogic (2012), *Service innovation policies. Rationales, strategies, instruments*. Report commissioned by OECD, Utrecht,

¹⁰² Zie OECD (2013), *STI Scoreboard 2013*, pp. 43, 180-181, 242, Paris.

technology and innovation”¹⁰³. OECD noemt dat investeringen in *knowledge-based capital* (data, software, octrooien, ontwerpen, nieuwe organisatorische processen en ondernemings-specifieke vaardigheden) in EU en de VS tussen de 20-34% bijdragen van de gemiddelde groei van de arbeidsproductiviteit, en pleit ervoor dat beleidsmakers een ruimer concept van innovatie hanteren.¹⁰⁴ Bekende economen als Brynjolfsson toonden al enige tijd geleden aan dat productiviteitswinsten van investeringen in ICT het meest waarschijnlijk zijn als ze gecombineerd worden met investeringen in bijbehorende bedrijfsprocessen en menselijk kapitaal.¹⁰⁵ In eigen land wijst het onderzoek van Volberda en collega’s er op dat de “zachte kant van innovatie” essentieel is voor innovatiesucces en zij kijken daarbij ook naar bijbehorende managementstijlen.¹⁰⁶ Nu is het blote feit dat de zachte kanten van innovatie er daadwerkelijk toe doen nog geen directe aanleiding om er ook beleid op te voeren, maar het lijkt moeilijk het te negeren nu harde en zachte innovatie zo innig met elkaar vervlochten zijn. Het is bovendien aannemelijk dat de markt- en systeemfalen die worden geassocieerd met harde R&D en innovatie ook van toepassing zouden kunnen zijn op zachte R&D en innovatie die daar zo sterk mee samenhangen. Het gaat derhalve vooral over de complementariteit van de ‘harde’ en ‘zachte’ kant van R&D en innovatie en het management daarvan. Er zijn zelfs redenen om aan te nemen dat juist het gericht bevorderen van ‘zachte innovatie’ veel potentie heeft om innovatie aan te zwengelen, ook in industrieën die hun kennis vooralsnog vooral in de vorm van goederen hebben vermarkt.¹⁰⁷ Het inzicht dat overheden interventies gericht op de ‘*soft side of innovation*’ kunnen gebruiken om (private en publieke) investeringen in harde R&D en innovatie beter te laten renderen zou duidelijker in het Nederlandse I&O-beleid aan bod kunnen komen.¹⁰⁸

Er is relatief veel aandacht voor de mate waarin het MKB gebruik kan maken van nieuw en bestaand instrumentarium, waarbij de link met productiviteitsgroei vaak achterwege blijft. Het thema MKB is typisch een aspect waarop de Tweede Kamer alert is en waar dus ook relatief veel aandacht voor is in de communicatie tussen de minister en de Tweede Kamer. Het is opmerkelijk te noemen dat, als het gaat om (stimulering van) ondernemerschap, het ministerie enerzijds stimulering van innovatief en ambitieus ondernemerschap beoogt, maar anderzijds fiscale maatregelen gericht op het aantrekkelijker maken van het ondernemerschap voor een belangrijk deel niet koppelt aan die doelstelling. Zoals in paragraaf 3.1 al is aangegeven, wordt via een lastenverlichting

¹⁰³ Zie OECD (2014), *STI Outlook 2014*, pp 70-71, OECD, Paris

¹⁰⁴ Zie OECD (2013), *Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation*, OECD, Paris.

¹⁰⁵ Zie Brynjolfsson, Erik and Hitt, Lorin (2000), Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 4, pp. 23-48.

¹⁰⁶ Zie bijvoorbeeld Volberda, H.W., Commandeur, H., Van Den Bosch, F.A.J., Heij, K. (2013), Sociale innovatie als aanjager van productiviteit en concurrentiekracht, in: *M&O: Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 67, pp. 5 – 34; Volberda, H.W., Van Den Bosch, F.A.J., Heij, C.V. (2013), Management innovation: management as fertile ground for innovation, in: *European Management Review* 10, pp. 1-15; Volberda, H.W., Van Den Bosch, F.A.J., Mihalache, O.R. (2014), Advancing Management Innovation: Synthesizing Processes, Levels of Analysis, and Change Agents, in: *Organization Studies*, 35, pp. 1245 – 1264.

¹⁰⁷ Het voert hier te ver om de relevante theorieën in detail uiteen te zetten. We verwijzen naar het European Service Innovation Centre als een voorbeeld van een initiatief, in dit geval van de Europese Commissie, waarbij het bevorderen en vooral benutten van zachte innovatie (hier: diensten) centraal staat.

¹⁰⁸ Het AWT(I) heeft in 2012 een boodschap van deze strekking afgegeven in haar rapport *Diensten waarderen*.

voor ondernemers een vorm van ondernemerschap gestimuleerd die wellicht nauwelijks bijdraagt aan de productiviteitsgroei die het ministerie volgens haar missie beoogt (mogelijk vergroot ze wel de werkgelegenheid). Dit is ook door de Commissie Dijkhuizen geconstateerd, die ingrijpende voorstellen heeft gedaan voor een fiscale stelselherziening.

Het feit dat fiscaal beleid vooral gericht is op ondernemerschap in den brede impliceert een **mismatch tussen beleidsambitie en beleidsuitvoering**, als we zien dat EZ eigenlijk vooral innovatief en ambitieus ondernemerschap wil stimuleren. Die beleidsambitie komt naar voren in de communicatie met de Tweede Kamer. Zo verschijnt in januari 2012 het rapport 'snelle groeiers in de topsectoren' van Panteia/EIM. Hierin wordt geconcludeerd dat het aandeel snelle groeiers op basis van omzet hoger is in de topsectoren dan in de niet-topsectoren, maar het aandeel snelle groeiers op basis van werkgelegenheid juist lager. De minister geeft aan het rapport als een nuttige nulmeting te zien. Hij geeft aan dat de overheid zal blijven inzetten op snelle groeiers (onder andere door het Innovatiefonds MKB+) aangezien ze belangrijk zijn voor de economische ontwikkeling, omdat juist deze bedrijven bijdragen aan innovatie, productiviteit en werkgelegenheid. De minister benadrukt echter dat banenontwikkeling wel van belang is, maar als afgeleide van de totale welvaartscreatie. Daarom moet er ook niet te veel gefocust worden op verschillen tussen sectoren; deze staan namelijk niet op zichzelf. In april 2012 wordt bij het aanbieden van de innovatiecontracten en de Uitvoeringsbrief Topsectorenbeleid aangegeven dat met uitvoering van Bedrijvenbeleid onder andere wordt beoogd een voedingsbodem voor innovatief ondernemerschap te creëren. In de brief wordt ook beschreven waarom men zich sterk richt op het innovatieve MKB: "juist het innovatieve MKB is nodig voor valorisatie. Het MKB zorgt zelfstandig of in wisselwerking met grote bedrijven voor de doorbraken van morgen en is gebaat bij samenwerking en kennisdeling". Hoewel vallend buiten de periode 2009-2013 blijkt ook uit de in maart 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden beleidsbrief Ambitieuze Ondernemerschap dat het Ministerie van EZ juist de groep van ambitieuze ondernemers¹⁰⁹ beoogt te stimuleren. Om die reden heeft ze het actieprogramma Ambitieuze Ondernemerschap gelanceerd, waarin op een achttal factoren die van belang zijn voor de ambitieuze ondernemer specifieke acties zijn geformuleerd.

Er gaat in de periode 2009-2013 onevenredig veel aandacht uit naar specifiek innovatiebeleid. Deze constatering geldt voor aanvankelijk de programmatische aanpak / innovatieprogramma's en later de Topsectorenaanpak als onderdeel van het Bedrijvenbeleid. Zo wordt een (belangrijk) deel van de FES-envelop uit 2009 hiervoor ingezet en ook een deel van het aanvullende beleidsakkoord uit 2009. Ook wordt de voortgang regelmatig gecommuniceerd en besproken, hoewel de aanleiding daarvoor in latere jaren soms ook kritische krantenartikelen of Kamervragen zijn. De aandacht voor de Topsectorenaanpak hangt mogelijk ook samen met het feit dat het gaat om een deels nieuwe beleidsaanpak waarin het ministerie in overleg met betrokkenen meerdere doeleinden probeert te bereiken. Dit blijkt bijvoorbeeld als in januari 2013 naar aanleiding van Kamervragen de Minister van EZ het Topsectorenbeleid nader toelicht en opmerkt dat de rationale om een beleidsaanpak voor de topsectoren te ontwikkelen, "is dat gezamenlijke agendavorming en uitvoering via publiek – private samenwerking bijdraagt aan concurrentiekracht en maatschappelijke uitdagingen. Het gaat hierbij om een breed scala aan vestigingsklimaatcondities (zoals innovatie, menselijk kapitaal, regeldruk, financiering en internationaal ondernemen). De overheid faciliteert door partijen bij elkaar

¹⁰⁹ Gedefinieerd als de "ondernemers die een nieuwe onderneming of ondernemingsactiviteiten ontwikkelen met als doel zoveel mogelijk nieuwe waarde te creëren, die zich laat zien in innovatie, nieuwe banen, internationalisering en groei". Zie Ministerie van EZ (2014), *Beleidsbrief Ambitieuze Ondernemerschap. Een agenda voor start ups en groeiers*, Den Haag, p. 5. e.v.

te brengen”.¹¹⁰ Het kabinet hanteert de opvatting dat in beginsel generieke instrumenten doelmatiger zijn dan specifieke instrumenten, en dat innovaties op maatschappelijk terrein tot op zekere hoogte vanzelf zullen ontstaan wanneer daar voldoende markt voor is.¹¹¹ Sinds het aantreden van het kabinet Rutte I is dan ook de koers ingezet om de specifieke subsidies aan het bedrijfsleven af te bouwen ten gunste van generieke fiscale ondersteuning voor innovatie (RDA, WBSO) en krediet- en garantieregelingen (o.a. BMKB, Innovatiefonds MKB+).

3.2.4 Thema's gerelateerd aan I&O-beleid

Afgaand op de communicatie omtrent het I&O-beleid lijkt het ICT-beleid steeds beter geïntegreerd, al blijft het innovatie-gedeelte wat achter. We constateren dat het gevarieerde ICT-beleid, met zowel een E-overheid als innovatiecomponent, oorspronkelijk haast als een zelfstandig beleidsterrein leek te worden beschouwd. Het feit dat er een aparte beleidsdirectie voor is, verklaart misschien waarom discussies over ICT-beleid aan het begin van de doorlichtingsperiode soms losstonden van de I&O-context. ICT-beleid kwam met enige regelmaat in de communicatiestroom tussen Tweede Kamer en de minister apart aan de orde. Dit is bijvoorbeeld het geval als in mei 2011 de Digitale AgendaNL wordt aangeboden, met daarin aandacht voor vier pijlers: meer ruimte voor ondernemers om slimmer te werken (met o.a. programma Ordening elektronische communicatie, *Cloud Computing* en Open Data), snelle en open infrastructuur (met onder andere acties op het gebied van Breedband), Digitale veiligheid en vertrouwen (met onder andere programma veilig elektronisch zakendoen en website storingsmeldingen) en Kennis die Werkt (met onder andere een programma digitale vaardigheden beroepsbevolking). Begin februari 2013 wordt een actualisatie met een nieuwe set van speerpunten aan de Tweede Kamer aangeboden, en worden onder andere ook tien publiek-private ICT-doorbraakprojecten aangekondigd. Ook komt het thema ICT aan de orde als doorsnijdend thema in het Topsectorenbeleid. Daarmee lijkt de weg geopend naar een nog betere inbedding van het beleid rondom ICT-innovatie in het algehele I&O-beleid. In de Monitor Bedrijvenbeleid 2014 wordt hiertoe een aanzet gedaan, en de recente belangstelling op het thema *Smart Industry* toont dat het cross-sectorale aspect van ICT steeds meer herkend wordt als onderwerp waarmee veel ondernemingen hun voordeel kunnen doen. Desalniettemin heeft dat nog nauwelijks geleid tot concrete beleidsinterventies.

In de communicatie tussen de Tweede Kamer en de minister wordt relatief weinig aandacht besteed aan human capital. Onderwijs en arbeidsmarkt zijn primaire

¹¹⁰ Brief aan de Tweede Kamer van H.G.J. Kamp – minister van EZ betreffende de beantwoording schriftelijke vragen inzake de begroting 2013 – kenmerk BBR/13006375, p. 19.

¹¹¹ Brief aan de Tweede Kamer van H.G.J. Kamp – minister van EZ betreffende de beantwoording schriftelijke vragen inzake de begroting 2013 – kenmerk BBR/13006375, p. 19. Op het punt van mate waarin EZ een bijdrage levert aan maatschappelijke uitdagingen hebben AWT (*Waarde creëren uit maatschappelijke uitdagingen*, 2013), WRR (*Naar een lerende economie*, 2013) en ook OECD (*OECD Reviews of Innovation Policy. Netherlands*, 2014) aangedrongen op aandacht binnen het Bedrijvenbeleid voor bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. In de Monitor Bedrijvenbeleid 2014 geeft EZ aan hoe KP7 projecten met Nederlandse deelname, TKI-toeslagprojecten, Europese (via NWO gefinancierde) projecten, WBSO –aanvragen met een groene component en *Green Deals* hieraan bijdragen (Zie hoofdstuk 4, *Monitor Bedrijvenbeleid 2014*, Ministerie van EZ, 2014). Uitgangspunt is daarbij dat EZ wel nieuwe producten en productieprocessen en ondernemerschap wil bevorderen, maar dit niet direct wil koppelen aan oplossen van maatschappelijke uitdagingen bijvoorbeeld samen met vakdepartementen. Dat gebeurt nu overwegend via het (interdepartementale) Topsectorenbeleid, maar EZ werkt bijvoorbeeld niet uitgebreid samen met VWS aan innovatie in gezondheidszorg of met BZK aan innovatie in het publieke bestuur of met I&M aan innovatie op het gebied van duurzaamheid en mobiliteit.

verantwoordelijkheid van respectievelijk het ministerie van OCW en het ministerie van SZW, maar ook EZ heeft op dit vlak verantwoordelijkheden: zij dient ervoor te zorgen dat menselijk kapitaal een input vormt voor productiviteitsgroei (zie sectie 3.1). In dat kader werden er op verzoek van EZ door de Topsectoren human capital agenda's opgesteld (indicatief voor de verbreding die door middel van de Topsectorenaanpak plaats heeft), en op basis hiervan een Masterplan Bèta en Techniek ontwikkeld dat uiteindelijk leidt tot een set van maatregelen die het kabinet in april 2012 aankondigt. Daarin is onder andere aandacht voor techniek in primair en voortgezet onderwijs (onder andere door voortzetting van stimuleringsprogramma voor Platform Bèta Techniek), beter en aantrekkelijker techniekonderwijs, betere aansluiting tussen opleidingen en arbeidsmarkt, steviger samenwerking tussen scholen en bedrijven, het aantrekkelijker maken van werken in de techniek en tenslotte slimmer en productiever werken in de techniek. In mei 2013 wordt het Nationaal Techniekpact 2020 aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit pact is gesloten door publieke en private onderwijsinstellingen, werkgevers, werknemers, topsectoren, studenten, Rijksoverheid en regionale overheden. Deze partijen hebben het Techniekpact gesloten om de komende jaren samen concrete en afrekenbare acties uit te voeren om het aantal technici te vergroten en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het Techniekpact richt zich op basisonderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs en de arbeidsmarkt voor technici. EZ neemt in dit pact het onderdeel Topsectorenbeleid voor zijn rekening. Afgezien hiervan is binnen het I&O-beleid relatief weinig aandacht en budget voor human capital, hooguit voor ondernemerschapsonderwijs. Hoewel dat in belangrijke mate volgt uit de portefeuillevverdeling tussen de verschillende ministeries is het opmerkelijk dat EZ niet nadrukkelijker beleid voert op het maken van de slag tussen creatie van menselijk kapitaal (OCW) en het benutten daarvan (EZ). Een positieve uitzondering hierop is het beleid gericht op digivaardigheden, waarmee EZ het gebruik van (en innovatie in) ICT probeert te bevorderen door mensen hier beter bekend mee te maken.

In de communicatie tussen Kamer en departement wordt in toenemende mate aandacht besteed aan de aansluiting tussen nationaal I&O-beleid en Europees onderzoeks- en innovatiebeleid, maar daadwerkelijke afstemming blijft bescheiden. Waar er in het begin van de doorlichtingsperiode nog weinig sprake leek van afstemming tussen het I&O-beleid van EZ en dat van bijvoorbeeld de Europese Commissie, is daar in de loop der jaren verbetering in gekomen. Zo reageert het kabinet in maart 2012 op het AWT-advies 'Scherp aan de Wind' (dat is uitgebracht in augustus 2011). Het advies gaat in op de trends en ontwikkelingen in het Europese onderzoeks- en innovatiebeleid, de gevolgen voor Nederland en de wijze waarop Nederland hierop kan inspelen. Het Kabinet ziet het merendeel van de aanbevelingen als een ondersteuning van haar beleid: Europese middelen zullen ingezet worden als hefboom voor nationaal beleid (de innovatiecontracten zullen hierbij als leidraad dienen), er zal aangesloten worden bij Europese maatschappelijke zwaartepunten (maar ook sleuteltechnologieën) en er worden middelen vrijgemaakt voor het cofinancieren van de zogenaamde *Joint Technology Initiatives* (op verzoek van de topsector High Tech). Relatief laat (juni 2012) wordt aangegeven dat "In 2013 zal bij de topteam een verdere aansluiting van de Topconsortia Kennis en Innovatie bij de Europese *Grand Challenges* op de agenda staan".¹¹² Ook als in februari 2013 de uitwerking van het regeerakkoord voor versterking van de kenniseconomie aan de Tweede Kamer wordt gepresenteerd wordt als aandachtspunt benoemd het aansluiten bij Europa. Er wordt €53 miljoen gereserveerd voor bijdragen aan de *Joint Technology Initiatives* ENIAC en ARTEMIS, de Eureka-clusters en het Eurostars-programma. Ook kondigt het

¹¹² Brief aan de Tweede Kamer van drs. M.J.M. Verhagen – minister van EL&I betreffende de toezeggingen Wetgevingsoverleg Jaarverslag EL&I 2011, onderdeel Economie en Innovatie p. 5.

kabinet aan dat bij de innovatiecontracten 2014 en 2015 (die in juni 2013 worden afgesloten) een centrale rol is toebedeeld aan aansluiting met Europa, en in het bijzonder Horizon2020 en de 'smart-specialization'-visie op regionaal beleid (RIS3). Opmerkelijk aan deze laatste ontwikkeling, die op de valreep valt van de doorlichtingsperiode, is dat ze blijk geeft van de ambitie om internationale afstemming breder te zien dan het eenvoudigweg deelnemen aan concrete programma's als de JTI's, Eurekaclusters of het Eurostars-programma. Desalniettemin is ook het incorporeren van Europese doelstellingen en het aansluiten bij internationale kaderprogramma's (vanuit de gedachte dat ze een hefboom vormen voor nationale investeringen) nog maar een voorzichtige vorm van afstemming. In plaats van een dergelijke reactieve houding zou EZ kunnen overwegen om de aansluiting tussen nationale en internationale onderzoeksprogramma's explicieter te maken en verder door te voeren in bijvoorbeeld de activiteiten die ontplooid worden binnen de Topsectoren (TKI's).

3.3 Eerdere reviews van het Nederlandse I&O-beleid

In Tabel 8 en 9 gaan we kort in op eerdere reviews op het domein van ondernemingsklimaat en innovatie. Een uitgebreide uitwerking is te vinden in Bijlage F.

Tabel 8: Overzicht eerdere reviews ten aanzien van doel, legitimiteit en doeltreffendheid

	Doel	Legitimatie of rationale	Doeltreffendheid
OMC Policy Mix Review Report, The Netherlands (Technopolis, 2007)	Het in kaart brengen van en adviseren over het Nederlandse innovatiebeleid, in vergelijking met andere EU-lidstaten.	Komt niet aan bod; impliciete goedkeuring van rationale voor innovatiebeleid.	Niet beoordeeld; review had geen kwantitatief karakter.
Meer en beter ondernemerschap. Beleidsdoorlichting Ondernemerschapbeleid Ministerie van Economische Zaken (EIM, 2008)	Het bepalen van de legitimiteit van overheidsingrijpen, de doelgerichtheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en samenhang van het beleid.	Meer en beter ondernemerschap is gunstig voor maatschappij; aandacht voor verbeteringsmogelijkheden; bestaan van markt-imperfecties.	"In grote lijnen is het ondernemerschapbeleid doeltreffend en legitiem."
Brede heroverweging deel Innovatie en toegepast onderzoek, nr. 8 (Ministeries van AZ en Financiën, 2010)	Het doen van voorstellen om structureel 20% te bezuinigen op het subsidiebudget ter stimulering van innovatie en toegepast onderzoek met maximale beperking van effecten op arbeids-productiviteit en oplossend vermogen.	Marktfalen: externe effecten, marktmacht, asymmetrische informatie. Ook systeemimperfecties: onvoldoende samenwerking.	Is niet beoordeeld door gebrek aan (kwantitatieve) empirische evidentie.
Innovatiebeleid in Nederland: De (on)mogelijkheid van effectmeting (CPB, 2011)	Bespreking van wat bekend is over de doeltreffendheid van innovatiebeleid in Nederland.	Marktfalen en systeemfalen: coördinatieprobleem wat de markt niet met eigen instituties kan oplossen. Ook aandacht voor kans op falen van overheidsbeleid.	Is niet beoordeeld door gebrek aan (kwantitatieve) empirische evidentie.
Innovatiebeleid (rapport Algemene Rekenkamer aan Tweede Kamer, 2011)	Drie doelen: 1) Bepalen van uitgaven aan en resultaat van innovatiebeleid; 2) Bepalen van de doelen van innovatiebeleid en de rol van de minister van EZ in het bereiken hiervan; 3) Rapporteren over (inzichten van) eerdere evaluaties en of deze zijn gebruikt door ministers van EZ/EL&I in verbetering innovatiebeleid.	Komt niet aan bod.	Is niet beoordeeld door gebrek aan (kwantitatieve) empirische evidentie.
Reviews of Innovation Policy: Netherlands (OECD, 2014)	3 doelen: 1) Evalueren van functioneren Nederlands innovatiebeleid; 2) Aanbevelen waar verbeteringen mogelijk zijn; 3) Aanbevelen hoe de overheid daaraan kan bijdragen.	Sleutel tot duurzame economische groei is verhoging arbeidsproductiviteit en dus multifactor-productiviteit, waar innovatie de belangrijkste driver van is. Ook aandacht voor rationale topsectorenbeleid.	Review concentreert zich op functioneren innovatiesysteem als geheel; weinig aandacht voor doeltreffendheid zelf.

Tabel 9: Overzicht eerdere reviews ten aanzien van doelmatigheid, beleidsmix en aanbevelingen

	Doelmatigheid	Beleidsmix	Aanbevelingen
OMC Policy Mix Review Report, The Netherlands (Technopolis, 2007)	Niet beoordeeld; review had geen kwantitatief karakter.	Gesteld wordt dat Nederland een relatief breed pakket aan instrumenten m.b.t. Innovatie heeft, maar dat wel relatief weinig wordt gedaan voor het MKB en enthousiasmeren van talent voor wetenschap.	Meer focus op topsectoren; betere financieringsmogelijkheden voor MKB; aandacht voor gebrek aan toestroom talent in technische sectoren; ondersteuning voor valorisatie en meer nadruk op kwaliteitscriteria bij verlening subsidies voor wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.
Meer en beter ondernemerschap. Beleidsdoorlichting Ondernemerschapbeleid Ministerie van Economische Zaken (EIM, 2008)	Komt nauwelijks aan bod, want moeilijk te bepalen. Wel wordt geconstateerd dat sommige instrumenten helderder en met minder transactiekosten kunnen worden neergezet.	Komt niet aan bod.	Verbeteringen m.b.t.: communicatie naar ondernemers; samenhang verschillende regelingen; link tussen doelstellingen per regeling en het operationele doel. Verder: beter onderzoeken van additionaliteit van regelingen.
Brede heroverweging deel Innovatie en toegepast onderzoek, nr. 8 (Ministeries van AZ en Financiën, 2010)	Komt nauwelijks aan bod, want niet te bepalen. Wel wordt geconstateerd dat stroomlijning, toepassing van profijtbeginsel en gerichte aanpassingen aan instrumenten doelmatigheid zouden vergroten.	Onderscheiden worden generieke en specifieke instrumenten, de 'maatschappelijke innovatie agenda' en TNO en GTI's. Mix wordt impliciet redelijk doelmatig geacht. Generiek- en specifiek beleid wordt gelijkwaardig geacht. Wel wordt geconstateerd dat generiek beleid gunstiger uitpakt voor het MKB.	Verbeteren van doelmatigheid mix door een focus op generieke dan wel specifieke beleidsinstrumenten.
Innovatiebeleid in Nederland: De (on)mogelijkheid van effectmeting (CPB, 2011)	Komt nauwelijks aan bod, want niet te bepalen. Wel wordt geconstateerd dat specifiek beleid en kleinere instrumenten hogere uitvoeringskosten hebben.	Onderscheiden worden specifiek thematisch beleid, MKB-beleid en de 'maatschappelijke innovatie agenda'. Geconstateerd wordt dat niet duidelijk is of de relatief grote steun aan het MKB rendabel is, en intensivering hiervan wordt afgeraden. Met betrekking tot de innovatie agenda wijst men naar (Europese) wet- en regelgeving en heffingen als het meest doeltreffend.	Komt niet aan bod. Wel wordt meer empirisch onderzoek naar doeltreffendheid van innovatiebeleid aangeraden.
Innovatiebeleid (rapport Algemene Rekenkamer aan Tweede Kamer, 2011)	Komt niet aan bod, want niet te bepalen.	Onderscheiden worden generiek en specifiek beleid. Gesteld wordt dat een beargumenteerde samenhang tussen nationale regelingen ontbreekt, alsook aandacht voor aansluiting op Europees beleid. Het ministerie van EZ wordt als een gebrekkige beheerder van het innovatiebeleid beoordeeld.	Betere coördinatie door EZ, d.m.v. een actieagenda per topsector, waarbij de samenhang tussen agenda's en hun relatie met generiek innovatiebeleid moet worden beargumenteerd. Verder: aannemelijk en toetsbaar maken dat de instrumenten doeltreffend en doelmatig zijn, waarbij ook EU-beleid wordt betrokken.
Reviews of Innovation Policy: Netherlands (OECD, 2014)	Komt nauwelijks aan bod. Wel worden de belangrijkste uitdagingen voor het Nederlandse innovatiesysteem genoemd.	Nauwelijks uitspraken over synergie en samenstelling beleidsmix. Wel voor en nadelen van gemaakte keuzes, zoals dat het MKB goed bediend lijkt te worden in de huidige mix. Verder wordt uitgebreid ingegaan op de Topsectoren aanpak.	7 sets van aanbevelingen. Onder andere: vasthouden van human capital in STI; bevordering van excellentie en relevantie in publiek onderzoek; stimulering van innovatie in het bedrijfsleven; versterking van het regionale innovatiebeleid; ondersteuning van internationale kennisrelaties; handhaving goede randvoorwaarden innovatie.

We behandelen achtereenvolgens de voorgaande (formele) doorlichting op het thema Ondernemerschapbeleid, waarin overigens ook innovatie uitgebreid aan bod komt.¹¹³ Er is geen recente vergelijkbare (formele) voorganger van deze doorlichting op artikel 12, het innovatiedomein. Wel zijn er review-achtige analyses uitgevoerd als onderdeel van de Brede Heroverweging in 2010, door het CPB in haar studie uit 2011 naar Innovatiebeleid in Nederland en specifiek de mogelijkheden van effectmeting en eveneens in 2011 door de Algemene Rekenkamer. Internationale reviews komen van de Europese Commissie en zeer uitgebreid en recentelijk (voorjaar 2014) van de OECD. Tot slot reflecteren we op deze reviews en vooral op de rode draden of anderszins opmerkelijke uitkomsten die relevant zijn voor de onderhavige doorlichting.

De bovenstaande zes analyses verschillen sterk in doelstelling, opzet, afbakening en actualiteit en kunnen derhalve niet 1-op-1 met elkaar worden vergeleken. Niettemin zijn er wel rode draden te benoemen die terugkeren c.q. vraagstukken die ook in de onderhavige doorlichting aan de orde komen.

Allereerst illustreren verschillende reviews dat het I&O-domein (en ruimer het wetenschaps-, technologie en innovatiedomein) lastig is af te bakenen en moeilijk is terug te brengen tot twee beleidsartikelen. De analyse van de Algemene Rekenkamer en de OECD review laten bijvoorbeeld zien dat voor een integraal oordeel veel naastgelegen beleidsterreinen (die deels worden afgedekt door andere departementen) zouden moeten worden meegenomen. Ook in de doorlichting van EIM wordt nadrukkelijk gewezen op de relaties met een naastgelegen beleidsterrein als bijvoorbeeld onderwijs. Overigens zou een interdepartementale doorlichting de problemen rond meetbaarheid doeltreffendheid en doelmatigheid (nog) verder vergroten.

Op de tweede plaats zijn elementen van het logisch model zoals EZ dat in de loop der tijd heeft ontwikkeld zichtbaar in de verschillende analyses; wellicht nog wel het meest expliciet in de recente OECD-review. De OECD noemt nadrukkelijk dat de sleutel om tot duurzame economische groei te komen verbetering is van de arbeidsproductiviteit, en daarbinnen verbetering van de multifactor-productiviteit. Dat is in lijn met het logisch model zoals EZ dat hanteert. Er bestaat ook in verschillende van de reviews (met uitzondering van de analyse van de Algemene Rekenkamer en de OMC policy mix review) veel aandacht voor de legitimatie van beleid. Dit gebeurt hoofdzakelijk in termen van marktfalen en incidenteel in termen van systeemfalen. CPB besteedt in haar analyse bijvoorbeeld veel aandacht aan de kwestie van economische legitimatie. Van elk instrument wordt het marktfalen genoemd dat het bestrijdt. Ook in de Doorlichting van het ondernemerschapbeleid worden markt- en overheidsfalen gekoppeld aan acties en maatregelen.

Een derde rode draad zijn de vele methodische problemen die worden genoemd bij zowel het vaststellen van doeltreffendheid als doelmatigheid van (onderdelen van) het I&O-beleid.¹¹⁴ Zo wordt in de doorlichting van het Ondernemerschapbeleid gepleit voor meer additionaliteitsonderzoek en meer evaluaties met controlegroepen. In de Brede Heroverweging wordt opgemerkt dat het beoordelen van de effectiviteit van beleid lastig is door het gebrek aan "robuuste empirische evidentie". In de analyse van het CPB wordt

¹¹³ Zie EIM (2008), *Meer en beter ondernemerschap. Beleidsdoorlichting Ondernemerschapbeleid Ministerie van Economische Zaken*, EIM, Zoetermeer.

¹¹⁴ De invloed van het design van een instrument op de doeltreffendheid en doelmatigheid er van komt eveneens nauwelijks aan de orde. Uitzondering hierop is wellicht OECD die bijvoorbeeld wel uitgebreid ingaat op de wijze waarop het Topsectorenbeleid is vormgegeven en ook suggesties doet voor mogelijke aanpassingen.

opgemerkt dat “kwantitatieve effectmeting van het innovatiebeleid in Nederland vooralsnog niet verantwoord is”. Opmerkelijk is verder dat er relatief weinig aandacht lijkt te bestaan voor doelmatigheid. Een reden kan zijn dat veel van de methodische meetproblemen zich al voor doen bij het vraagstuk van doeltreffendheid en daarom komt het vraagstuk van doelmatigheid wellicht (nog) minder aan de orde. Dit betekent dat men aan een oordeel of een maatregel die als doeltreffend wordt beoordeeld ook doelmatig is (niet alleen operationeel, maar welvaartstechnisch – was het gerealiseerde effect ook tegen aanvaardbare kosten bereikt afgezet tegen mogelijke alternatieve aanwending van de middelen?) veelal nog niet toekomt. Dit is overigens geen onwil aan de kant van het ministerie van EZ. EZ heeft met instellen van de Commissie Theeuwes en het beproeven van de nieuwe evaluatiestandaard laten zien dat het stappen wil maken en wordt daar onder andere door de OECD mee gecompimenteerd. Wel zal het bepalen van de effecten op de welvaart de komende jaren nog de nodige inspanningen vergen van beleidsmakers en evaluatoren (bijvoorbeeld door middel van MKBA-achtige analyses in het I&O-domein).¹¹⁵

Een vierde rode draad betreft de samenhang in de beleidsmix. Verschillende van de analyses doen hier (deel)uitspraken over. Zo wordt in de Doorlichting van het ondernemerschapbeleid genoemd dat EZ de soms beperkte samenhang tussen de verschillende regelingen (binnen thema's en binnen actieprogramma's) kan verbeteren en de link tussen doelstellingen per regeling en het operationele doel 'meer en beter ondernemerschap' moet expliciteren. De Algemene Rekenkamer reduceert de beleidsmix tot de verhouding tussen twee groepen instrumenten (generiek en specifiek beleid, overigens het thema dat stevast terugkeert in dit type analyses) en meent dat een beargumenteerde samenhang tussen de verschillende nationale regelingen en de doelen die zij willen bereiken, ontbreekt. Zoals we in paragraaf 2.1 al bespraken heeft het ministerie van EZ met het expliciteren van het door haar gehanteerde logisch model inmiddels stappen gemaakt. Ook CPB gaat in haar analyse in op de balans specifieke en generiek beleid en geeft de algemene regel in overweging dat specifiek beleid hogere uitvoeringskosten kent dan generiek beleid. In de OECD-review wordt gedetailleerd de hele beleidsmix overlopen en wordt op een groot aantal aspecten suggesties gedaan (zie bijlage F voor meer detail). We halen er hier vier suggesties uit die eruit springen, te weten:

- de OECD is positief kritisch over het Topsectorenbeleid als moderne vorm van (specifiek) bedrijvenbeleid, maar doet tegelijkertijd verschillende suggesties voor verbetering ervan. Zo pleit ze onder andere voor een beter uitgewerkte economische onderbouwing van het Topsectorenbeleid.
- de OECD constateert dat het aantal wijzigingen op zowel instrument niveau als op het niveau van instituties hoog is, en dat dit ten koste kan gaan van de doeltreffendheid van de set van maatregelen als geheel.
- De OECD vraagt zich hardop af of het aandeel fiscale maatregelen in de Nederlandse policy mix niet te ver is opgelopen en lijkt welhaast te pleiten voor meer gerichte subsidies. Ze merkt op dat het bevorderen van R&D langs fiscale

¹¹⁵ Daarbij wordt in recente evaluaties wel meer aandacht besteed aan ruimere welvaartseffecten, zie bijvoorbeeld Dialogic (2014), *Evaluatie Subsidieregeling Innovatieve Scheepsbouw 2007-2012*, Utrecht. Tegelijkertijd is onder andere door Prof. Koopmans gewezen op het feit dat in het domein van innovatie eerst meer kennis van beleidseffecten nodig is voordat zinvol MKBA studies (zoals die in het domein van mobiliteit al gebruikelijker zijn) kunnen worden uitgevoerd. Zoals eveneens aangegeven door Prof. Koopmans kan MKBA wel al gebruikt worden als 'denkkader' om een volledig beeld van verschillende soorten impacts te krijgen, ook in het I&O-domein. Zie presentatie Prof. Koopmans (2014), *Het ministerie van welvaart. Het nut van de Algemene MKBA Leidraad voor EZ*, Amsterdam, 13 maart 2014.

weg "can be advantageous over direct funding in that they allow firms to decide which R&D projects to finance. At the same time, there is growing evidence that direct support, if well designed, has strong impacts on R&D spending and productivity. Direct funding can be better targeted at parts of the business sector that need support, at a wider range of firms' capabilities and at the behaviour that needs to change (e.g. to foster capacity development, to raise the scope and ambition of innovation activity, or to get firms to collaborate)" (OECD, 2014, p. 36).

- Ten aanzien van het publieke onderzoek waarschuwt OECD dat publiek onderzoek ook te veel kan zijn afgestemd op de belangen van het bedrijfsleven. In dit verband wordt onder andere opgemerkt dat "the policy drive for even greater valorisation of public research risks diverting the attention of top research universities away from the research frontier, which could jeopardise their strong international positions and capabilities. It may also approach the limit to what can be achieved in this area, unless it is accompanied by policies to institute lasting changes in the capacities and behaviour of parts of the business sector, too." (Ibid, 2014, p. 39). Ook waarschuwt ze voor het te ver wegsnijden van basisfinanciering richting TO2-instituten: "Cutbacks in block grant funding could compromise the long-term knowledge base of the TO2 institutes and their independence. Whether business will fund the core knowledge base of the TO2 institutes is doubtful and in some instances, where independence is required, may be undesirable." (Ibid, p. 40). OECD houdt een pleidooi om zowel in het fundamentele als toegepaste onderzoek "gezonde financieringsstromen" overeind te houden.

Verder wordt in vier van de zes reviews besproken of het MKB in de beleidsmix nu voldoende wordt bediend. Met uitzondering van de OMC Policy Mix Review constateren de overige drie reviews dat het MKB door middel van de huidige beleidsmix, zeker als die nog verder generiek van aard wordt, goed wordt bediend. Her en der is er ook twijfel of de ruimhartige behandeling van MKB altijd even rendabel is, zoals bijvoorbeeld in de review van het CPB.

Tot slot wordt in enkele van de analyses vraagtekens geplaatst bij de vraag of het Nederlandse beleid voldoende is aangesloten op het Europese beleid. Zo oordeelde Algemene Rekenkamer dat het ministerie van EZ onvoldoende aandacht schenkt aan de aansluiting van de Nederlandse innovatie-instrumenten op Europese innovatie-instrumenten en -doelstellingen. Ook in de meer recente OECD review worden nadrukkelijk suggesties gedaan in deze richting. OECD adviseert meer werk te maken van internationale kennisrelaties. Hier suggereert de OECD om te komen met een meer gecoördineerde nationale strategie op het punt van internationale aspecten van STI-beleid, versterken van maatregelen gericht op deelname van het Nederlandse MKB aan Europese onderzoeks- en innovatieprogramma's en tenslotte bevorderen van synergie tussen Horizon 2020 en het Topsectorenbeleid. Bij dit laatste wordt aangetekend dat juist de Europese onderzoeksprogramma's ervoor kunnen zorgdragen dat internationaal leidende onderzoeksteams in niet-Topsectoren met elkaar worden verboden.

4 Effecten interventies Artikel 12 en 13 beleid

In dit hoofdstuk worden de set van maatregelen onder elk van de vijf pijlers, op basis van micro-analyses van bij voorkeur evaluaties (of andersoortige documentatie als alternatief) gekarakteriseerd. Aan het slot van het hoofdstuk wordt gereflecteerd op de stand van evalueren in het I&O-beleid. We constateren onder andere dat EZ nog duidelijker kan maken op welke concreet bestaande knelpunten haar beleid gericht is. Zowel het marktperspectief als het systeemperspectief (twee elkaar aanvullende perspectieven) bieden aanknopingspunten om te onderbouwen op welke knelpunten I&O-beleid aangrijpt.

Bij (financiële en overwegend fiscale) regelingen gericht op steun voor ondernemerschap in den brede merken we de relatie met productiviteitsgroei aan als onduidelijk. Voor een belangrijk deel van de geëvalueerde begrotingsposten is tenminste (enige) doeltreffendheid vastgesteld. Op het niveau van directe doelstellingen van individuele regelingen wordt in veel gevallen aannemelijk gemaakt dat sprake is van doeltreffendheid van regelingen. In de budgettair gezien drie grootste pijlers ligt de nadruk overwegend op het vaststellen van 1^e orde effecten (meer R&D, meer samenwerking bij pijler innovatie bijvoorbeeld) of goede uitvoering van wettelijke taken (pijler Ondernemerschap / Marktcondities), maar het is vanwege methodische knelpunten nagenoeg onmogelijk om vast te stellen in hoeverre deze effecten ook bijdragen aan 2^e en 3^e orde doelstellingen van EZ. Indicaties voor doelmatigheid van O&I-beleidsinstrumenten zijn maar beperkt beschikbaar, en betreffen vooral de efficiënte wijze waarop EZ haar beleid uitvoert (micro-doelmatigheid). Ondanks methodologische beperkingen zou EZ meer kunnen kijken naar de mogelijkheden voor bepaling van (macro-)doelmatigheid van instrumenten. Tot slot observeren we dat als het gaat om de stand van evalueren en gebruik van geavanceerde evaluatiemethoden EZ goede stappen heeft gezet in het vaststellen van doeltreffendheid en daar ook internationaal gezien een vooraanstaande positie inneemt. Tegelijkertijd maakt de trend naar meer integrale beleidsaanpakken dat het moeilijker zal worden om te bepalen of beleidsdoelen bereikt worden. EZ kan deze afweging tussen single-goal en multiple-goal instrumenten explicieter communiceren. Internationale reviews van evaluaties van verschillende typen instrumenten binnen het I&O-beleid leren dat er voor grote delen binnen het I&O-beleid geen eenduidigheid bestaat over "wat wel en wat niet werkt". Op een kwalitatief hoogstaande wijze zijn de impact (vooral doeltreffendheid) van fiscale instrumenten op het gebied van R&D en innovatie relatief het best onderzocht. Voor Nederland is recent vastgesteld dat de WBSO een doeltreffend instrument is.

4.1 Inleiding

In de paragrafen 4.2-4.6 bespreken we per pijler uit het logische groeimodel (zie Figuur 10) de beleidsrationale, doeltreffendheid en de doelmatigheid van de individuele instrumenten. Om deze thema's te kunnen behandelen is voor elk van de 65 beleidsmaatregelen/begrotingsposten die we meenemen in deze doorlichting een micro-analyse uitgevoerd waarbij op een gestructureerde manier detailgegevens zijn verzameld. Het gehanteerde format staat in Bijlage E. Deze micro-analyses zijn ook verwerkt in de voor deze doorlichting opgezette Database Innovatie- en Ondernemerschapsbeleid. Specifiek voor het aspect legitimatie hebben we een "labellingsexercitie" uitgevoerd waarbij marktfalen en systeemfuncties (of systeemfalen) aan instrumenten per pijler zijn gekoppeld. Het gaat hier nadrukkelijk om een labellingsexercitie van onze kant (in navolging van de aanzet in de probleemstellende notitie van EZ, zie Figuur 2), en die

ontslaat het ministerie van EZ niet van de plicht om in een probleemanalyse het daadwerkelijk bestaan van dergelijke knelpunten aan te tonen of op zijn minst aannemelijk te maken.

We vertalen de resultaten van deze micro-analyse (i.e. per maatregel) telkens naar het mesoniveau: het niveau van de volledige instrumentenmix in elke afzonderlijke pijler. Daarmee geven we antwoord op de vraag wat de gezamenlijke doeltreffendheid, doelmatigheid en legitimatie is van de instrumentenmix. We realiseren ons dat de evaluaties (of andere achterliggende documenten) ten behoeve van deze analyse een grote variëteit kennen in bijvoorbeeld gehanteerde methoden, volledigheid en tijdstip. Het is hier echter niet de bedoeling deze aspecten ter discussie te stellen. Wij maken immers gebruik van afgeronde evaluatierapporten die onder verschillende omstandigheden zijn uitgevoerd, maar die allemaal de kwaliteitstoets van een interne dan wel externe begeleidingscommissie hebben doorstaan.

Voor elk van de vijf pijlers komen de volgende onderwerpen aan de orde.

Typering beleidsmaatregelen: Welke specifieke zaken vallen op als er gekeken wordt naar de combinatie van beleidsmaatregelen binnen één pijler?

Beleidsdoelen en -rationale: Allereerst kijken we wat de doelen zijn van alle maatregelen. Het definiëren van doelen hoeft echter niet automatisch te betekenen dat het beleid ook gerechtvaardigd is. Om dat in kaart te brengen kijken we in welke mate de verschillende maatregelen economisch legitiem zijn. Hiervoor wordt doorgaans gebruik gemaakt van twee soorten economische argumentaties, zoals besproken in paragraaf 2.2, te weten het marktperspectief en het systeemperspectief. Lopen we de beleidsmaatregelen één voor één af, dan blijkt dat EZ in publieke documenten maar beperkt documenteert welke soorten marktfalen worden geadresseerd of op welke systeemfuncties beleid aangrijpt (zie ook paragraaf 3.2). Weliswaar worden doelstellingen geformuleerd op instrumentniveau en op het niveau van het totale I&O of Bedrijvenbeleid, maar lang niet altijd is duidelijk in hoeverre een maatregel een economische legitimering kent. Om toch een indruk te geven van de economische legitimiteit van de beleidsdoelen beschrijven we in de navolgende paragrafen in hoeverre ze te herleiden zijn tot economische argumenten. Ons uitgangspunt hierbij is dat we zo nauwkeurig mogelijk vaststellen op welk marktfalen of systeemfunctie een maatregel gericht is. Hoewel EZ niet altijd expliciet formuleert welk markt- of systeemfalen ze tracht te bestrijden, is het altijd mogelijk om achteraf bestaand beleid aan de aangereikte perspectieven te koppelen. Een dergelijke exercitie stelt ons in staat los te komen van de veelal operationele doelstellingen van maatregelen: door per interventie vast te stellen welk falen of knelpunt bestreden wordt verkrijgen we inzicht in de ex-ante samenhang van de beleidsmix. Het is mogelijk dat een beleidsinstrument een specifiek marktfalen probeert te verhelpen, maar daarnaast ook relevant is voor een ander falen.¹¹⁶ In een dergelijk geval classificeren we de regeling zo 'conservatief' mogelijk: we proberen vast te stellen welk falen het meest aan de orde is. Deze aanpak dwingt ons om zo kritisch mogelijk te kijken naar wat het bestaansrecht is voor regelingen die een zeker doel nastreven.¹¹⁷ In Bijlage D wordt in meer detail inzicht gegeven in de legitimatie van de 65 beleidsmaatregelen.

¹¹⁶ Bijvoorbeeld: De Subsidieregeling Innovatieve (Zee)Scheepsbouw is bedoeld om een *level playing field* te creëren voor innovatieve scheepswerven. Hoewel dit indirect zou kunnen leiden tot externaliteiten, in de vorm van positieve kennis-spillovers, dient het beleid hoofdzakelijk om belemmeringen als gevolg van overheidshandelen weg te nemen.

¹¹⁷ In deze doorlichting is geen ruimte om zelf in te schatten hoe reëel knelpunten (c.q. theoretische aannemelijkheid van succes van prikkels) en marktfalen zijn. Wel kunnen we met behulp van

Evaluatiebevindingen met aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid:

Wanneer een beleidsinterventie legitiem is, kan de vraag gesteld worden of het beleid doeltreffend en doelmatig is. Het eerste vraagstuk richt zich op de vraag of de gestelde doelen gehaald zijn, het tweede vraagstuk of de gehaalde doelen en daarmee gepaard gaande baten opwegen tegen de gemaakte kosten. Zie voor een uiteenzetting hierover Bijlage B.

Box 6: Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO)

De WBSO is een fiscale regeling van de ministeries EZ en FIN, waarmee ondernemers gestimuleerd worden om meer te investeren in speur- en ontwikkelingswerk (S&O). Wat de WBSO doet is het verlagen van de loonkosten van werknemers die zich bezig houden met R&D. Hiermee is deze regeling relevant voor alle Nederlandse ondernemingen die zich bezig houden met R&D projecten. In 2014 was er €756 miljoen beschikbaar voor de WBSO; in 2015 is dit €794 miljoen. De WBSO kent een schijvensysteem waarbij de eerste schijf een groter voordeel biedt dan de tweede (in 2015: 35% afdrachtsvermindering over de eerste €250.000 S&O-kosten, en daarna 14% tot het plafond van €14 miljoen fiscaal voordeel).

In de evaluatie van 2012, over de periode 2006-2010, werd geconcludeerd dat de WBSO goed functioneert, goed wordt beoordeeld door gebruikers en doet waar het voor is ingesteld.¹¹⁸ Onder enkele methodologische voorbehouden wordt geschat dat de WBSO gemiddeld een hefboom heeft van ongeveer 1,77. Afgezien van diverse indicaties voor eerste-orde effecten presenteert de evaluatie ook positieve bevindingen ten aanzien van 2^e orde effecten (innovatie, kennis-spillovers) en 3^e orde-effecten (bedrijfsprestaties). In 2013 is er een budget-neutrale herverdeling van het budget geweest, wat de doelmatigheid en doeltreffendheid ten goede is gekomen. Verder sluit de WBSO goed aan bij de behoeften van de doelgroep. Wel wordt in de evaluatie de kanttekening geplaatst dat de WBSO voornamelijk is gericht op technologische innovatie, terwijl Nederland ook een sterke dienstensector kent. Door de WBSO ook open te stellen voor software-innovatie heeft EZ tegemoet willen komen aan dit gemis.¹¹⁹

In het adviesrapport van de Commissie Theeuwes wordt bij wijze van case studie uitgebreid stilgestaan bij de methodologie van de EIM-evaluatie (beide rapporten waren gelijktijdig in ontwikkeling).¹²⁰ De Commissie prijst de pogingen die zijn ondernomen om het gebrek aan controlegroepen te verhelpen door geavanceerde econometrische modelschattingen uit te voeren. Desondanks onderschrijft de Commissie ook dat voorzichtigheid geboden is bij het interpreteren van de resultaten. Vanwege problemen met bijvoorbeeld de gebruikte instrumentele variabelen is het lastig om causaliteit en effectgrootte nauwkeurig in beeld te brengen. Als gevolg hiervan is ook het betrouwbaar doorrekenen van 1^e orde effecten naar hogere orde effecten lastig. Adviezen voor een volgende evaluatie hebben betrekking op onder andere het gebruik van discontinuïteiten in de regeling (verruimingen), en de relatie tussen surveystudie en econometrie.

evaluatie rapporten nagaan of regelingen in ieder geval doeltreffend en doelmatig zijn als het gaat om het behalen van hun doelen. Deze analyse volgt verderop in deze paragraaf.

¹¹⁸ Panteia/EIM (2012), *Evaluatie WBSO 2006-2010. Effecten, doelgroepbereik en uitvoering*, Zoetermeer.

¹¹⁹ Ministerie van EZ (2009), *Diensteninnovatie en de WBSO, effect van de verruiming in 2009*, Den Haag.

¹²⁰ Commissie Theeuwes (2012), *Durf te meten. Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting*, Den Haag.

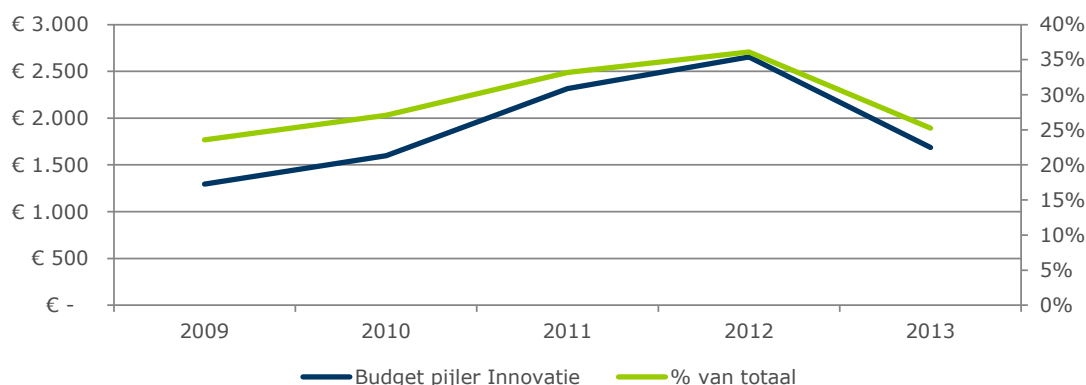
4.2 Pijler 1: Innovatie

4.2.1 Typering beleidsmix

In hoofdstuk 3 hebben we de I&O beleidsmix door middel van enkele overzicht schema's gekarakteriseerd. Kijken we specifiek naar de 33 (financiële) beleidsmaatregelen binnen de pijler Innovatie dan valt een aantal zaken op:

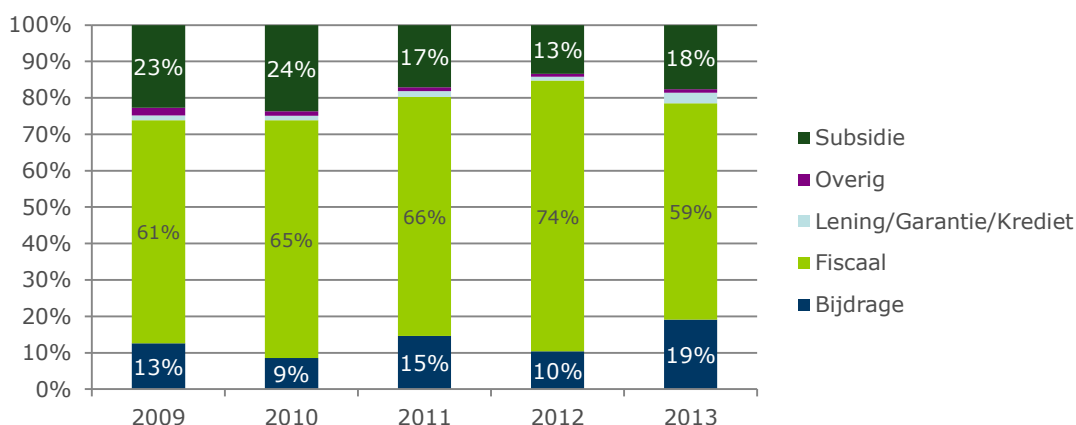
- De pijler Innovatie vormt binnen het logisch groeimodel met 33 (financiële) beleidsmaatregelen in termen van **aantallen regelingen** veruit de belangrijkste pijler. Het betreft een gevarieerd pakket met als belangrijkste componenten de Programmatische aanpak (van innovatieprogramma's tot innovatievouchers), bijdragen aan onderzoeksinstituten, bijdragen aan internationale innovatieprogramma's, het Topsectorenbeleid en drie belangrijke fiscale instrumenten (WBSO, RDA en Innovatiebox). Daarnaast zaken als Syntens (tot 2014), het Innovatie (en Uitdagings)krediet, de innovatiecomponent uit het ICT-beleid, innovatiegericht inkopen en SBIR alsmede enkele begrotingsposten gericht op kennisvalorisatie.
- In totaal is circa **29% van de I&O-uitgaven** (kasuitgaven én gedeerde inkomsten) gericht op deze pijler, over de periode 2009-2013 ruim €9,3 miljard. Zowel de uitgaven als het aandeel in de totale begroting is in de periode 2009-2012 toegenomen, waarna het in 2013 weer afnam tot het niveau van 2010.

Figuur 12: Budget pijler Innovatie door de tijd (gerealiseerde kasuitgaven en gedeerde inkomsten, x mln.). (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemerschapsbeleid).



- Als we de **uitgaven** van de pijler Innovatie uitsplitsen naar uitgavensoort, zien we dat de uitgaven c.q. gedeerde belastinginkomsten vooral het gevolg zijn van fiscale maatregelen (WBSO, RDA en Innovatiebox). 'Subsidies' en 'bijdragen' (bijv. bijdrage aan GTI's) staan op nummer 2 en 3, maar altijd is de som van 'subsidies' en 'bijdragen' nog minder dan de helft van 'fiscaal'.

Figuur 13: Type gerealiseerde kasuitgaven en gedeelde inkomsten voor pijler Innovatie door de tijd. (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemersbeleid).



- De **turbulentie** in de periode 2009-2013 is groot geweest en dit komt in belangrijke mate voort uit de introductie of transformatie naar een Bedrijvenbeleid. Zo zijn zes nieuwe regelingen geïntroduceerd (MIT, TKI-toeslag, Topsectorenaanpak, RDA, valorisatieprogramma's innovatiegericht inkopen) of juist voor de evaluatieperiode geïntroduceerd (Eurostars, participatie in JTIs, Innovatiekrediet). In de evaluatieperiode zijn ook negen beleidsmaatregelen uitgefaseerd (valorisatieprogramma's, SIS, IPCs, Innovatieprogramma's, innovatievouchers, de SKE-regeling, BSIK, het Innovatieplatform, Pieken in de Delta) of sterk van karakter veranderd (Syntens dat per begin 2014 is opgegaan in de KvK/Ondernemerspleinen). Daarnaast zijn er verschuivingen geweest tussen begrotingsposten. Zoals toegelicht in sub-paragraaf 3.1.1 besluit het kabinet Rutte I in 2010 dat EZ interdepartementaal penvoerder wordt voor Deltares, NLR en TNO (EZ was al voor 2010 verantwoordelijke en penvoerder voor MARIN).
- Naar **aard of vormgeving zijn de instrumenten ook gevarieerd**. 15 maatregelen betreffen subsidies. Slechts drie betreffen fiscale regelingen (maar in termen van budget zijn deze dominant) en daarnaast veel instrumenten in de categorie bijdrage. Ook hier moet opgemerkt worden dat de aard van een doorlichting, dat wil zeggen de focus op beleidsartikelen, maakt dat het vergrootglas vooral komt te liggen op financiële maatregelen en veel minder op niet-financieel beleid dat eveneens op doelstellingen, rationale, doeltreffendheid en doelmatigheid getoetst zou moeten worden.
- De **instrumenten worden in mindere mate samen met andere departementen** uitgevoerd. Voornamelijk OCW (7x) en in mindere mate Financiën (3x) zijn mede-uitvoerders van het innovatiebeleid. Andere departementen, BuZa, I&M, VWS en Defensie, zijn ieder betrokken bij minder dan drie regelingen (zie ook Tabel 27 en Tabel 28 in bijlage H).

Box 7: Innovatiebox

De Innovatiebox is een fiscaal instrument ter stimulering van innovatie en geldt als de opvolger van de in januari 2010 beëindigde Octrooibox. Het is een belastingvoordeel dat geldt voor alle ondernemingen die vennootschapsbelasting af moeten dragen en bestaat uit een lager belastingtarief van slechts 5%, te betalen over de winsten uit innovatieve activiteiten. Dit lagere tarief treedt in werking nadat de boxdrempel gepasseerd is. Deze is gelijk aan de voortbrengingskosten van de innovatie, waardoor winsten pas in de Innovatiebox onder mogen worden gebracht als het break-even point van de innovatie bereikt is. Aanpassingen op de Octrooibox zijn het lagere vennootschapsbelastingtarief (van 10% naar 5%), het weghalen van een plafond op de winst die uit innovatieve activiteiten behaald kan worden en het feit dat voortbrengingskosten voor innovaties uit de Innovatiebox nu vast tegen 25,5%

afteikbaar zijn. De doelstelling van de Innovatiebox is tweeledig: aan de ene kant het door Nederland bereiken van een toppositie als vestigingsland en aan de andere kant de gerichte stimulering van innovatie.

De Innovatiebox is onderdeel van de primaire heffingsstructuur van de vennootschapsbelasting en geen gebudgetteerde belastinguitgave die terugkomt op een begroting. De derving wordt geraamd. De oorspronkelijk geschatte derving van de Innovatiebox bedroeg €625 miljoen per jaar. Inmiddels is gebleken dat dit bedrag €852 miljoen bedraagt, omdat het aantal gebruikers toeneemt. Zo bedroeg het aantal aangiften 910 in 2010, maar wordt dit voor 2012 geraamd op 1841. Verder is de Innovatiebox een generiek instrument dat open staat en gebruikt wordt door bedrijven van elke bedrijfsgrootteklassen. In 2012 had 63% van de gebruikers minder dan 50 werknemers; 26% ging naar bedrijven met 50 - 250 werknemers en 11% van de gebruikers bestond uit het grootbedrijf. Wel ging 60% van het budget in 2012 naar het grootbedrijf. Naar aanleiding van deze cijfers ontstond zowel in de media als de Tweede Kamer in januari 2015 al enige commotie (zie paragraaf 3.1.4). Een internationale meta-studie onder leiding van het CPB naar de doeltreffendheid van fiscale R&D en innovatie-instrumenten in opdracht van de Europese Commissie heeft onder andere de WBSO, RDA en Innovatiebox vergeleken met instrumenten uit ruim dertig andere landen (zie paragraaf 4.7). Een evaluatie van de Innovatiebox zelf staat gepland voor 2015.

Box 8: Innovatiekrediet

Het innovatiekrediet is een revolverend instrument dat specifiek gericht is op bedrijven die een technisch of klinisch ontwikkelingsproject willen uitvoeren met een substantieel technisch risico, maar met een goed marktperspectief. Deze risico's maken het vaak moeilijk voor ondernemingen om reguliere financiering hiervoor te krijgen. Met een Innovatiekrediet kan voor MKB-bedrijven 35% en voor niet-MKB-bedrijven 25% van de ontwikkelingskosten van een project worden gefinancierd, tot een maximum van €5 miljoen. Als het project mislukt tijdens de ontwikkelingsfase kan de lening worden kwijtgescholden. Indien het project technisch slaagt moet de lening terug worden betaald, inclusief opgebouwde rente. Het financieringspercentage is in 2014 verhoogd tot maximaal 50%. Deze verhoging is verlengd tot ultimo 2015 als onderdeel van het Aanvullend actieplan MKB-financiering. In 2015 bedraagt het budget van het Innovatiekrediet €60 miljoen. Dit budget komt sinds 2012 uit het Innovatiefonds MKB+. In het evaluatierapport dat de minister van EZ in 2013 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden bleek het om een overwegend doeltreffend en doelmatig instrument te gaan. Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd conform de adviezen van de Commissie Theeuwes; naast een kwalitatieve analyse is ook gewerkt met een uitgebreid econometrisch model, waarbij onder andere met een controlegroep is gewerkt (allereerst een poging om propensity score matching te doen, en toen dit lastig bleek een ordinary least square regressie met fixed effects; zie 4.7). De laatste methodiek gaf inzicht in de doeltreffendheid: het Innovatiekrediet leidde tot €1,82 aan extra R&D uitgaven voor elke betaalde euro. De R&D loonsom zou gemiddeld 68% hoger liggen bij bedrijven waaraan een innovatiekrediet is toegekend dan bij bedrijven waar dit niet het geval is. Met betrekking tot doelmatigheid bleek dat de totale administratieve lasten voor een toegewezen krediet ongeveer 1% van het gemiddelde kredietbedrag was. De uitvoeringskosten lagen per jaar op 1,5% van de totale kredietportefeuille; laag vergeleken met het referentiegetal van 2%.¹²¹

4.2.2 Beleidsdoelen en -rationale

Doelomschrijving maatregelen Innovatie

De pijler Innovatie bevat in totaal 33 beleidsinstrumenten, elk met een specifiek doel. Deze doelen zijn echter terug te voeren tot drie hoofddoelen, waarbij de eerste twee hoofddoelen verder opgesplitst kunnen worden:

1. Bevorderen kennisoverdracht tussen bedrijven en kennisinstellingen
 - o door middel van het stimuleren van toegepast onderzoek bij de kennisinstelling;

¹²¹ Ape (2013), *Evaluatie Uitdagingskrediet en Innovatiekrediet*, Den Haag.

- door middel van het bevorderen van samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen.
- 2. Bevorderen van R&D&I
 - in het algemeen;
 - specifiek voor enkele sectoren;
 - specifiek voor het (innovatief) MKB;
 - specifiek voor bedrijven die samenwerken met buitenlandse instellingen;
 - specifiek voor maatschappelijke problemen.
- 3. Het uitvoeren van toekomstverkenningen en het uitzetten van agenda's.

In Tabel 10 is een overzicht gegeven van de verschillen beleidsdoelen en de bijbehorende beleidsmaatregelen. Sommige instrumenten, zoals TNO of innovatievouchers, hebben indirect meerdere doelen. Voor het overzicht hebben we ervoor gekozen elk instrument in te delen bij het hoofddoel.

*Tabel 10: Beleidsdoelen van de verschillende beleidsmaatregelen in de pijler 'Innovatie' .
Instrumenten waarvan de looptijd is geëindigd zijn hier en in latere tabellen aangeduid met een †.*

Beleidsdoelen		Subsidie	Bijdrage aan organisaties	Fiscaal	Lening/ Garantie	Overig
Kennisoverdracht tussen bedrijven en kennisinstellingen	Stimuleren van toegepast onderzoek	-BSIK -IOP's -SmartMix † -STW	-GTI's -TNO -TTI's/TKI's -Luchtvaart -Ruimtevaart			
	Samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen	-SKE † -TKI-toeslag -Valorisatie-programma †				
Bevorderen R&D&I	Algemeen			-Innovatiebox -WBSO -RDA		-ICT-innovatie
	Specifieke sectoren	-Innovatie-programma's † -Subsidie-regeling Innov. Scheepsbouw †				-Topsectoren-aanpak
	MKB	-Innovatie-vouchers † -IPC † -MIT	-Syntens †		- Innovatie-krediet	
	Samenwerking Nederlandse en buitenlandse organisaties	-JTI -Eureka -Eurostars	-Innovatie-attachés			
	Maatschappelijke vraagstukken					-Innovatie-gericht inkopen -SBIR
Agendasetting en uitvoeren toekomstverkenningen		-STT	- AWTI			-Innovatie-platform †

Uit Tabel 10 valt het volgende op te maken:

- Er zijn vooral veel beleidsmaatregelen rond de doelen (i) 'bevorderen kennisoverdracht tussen bedrijven en kennisinstellingen' en (ii) 'bevorderen van R&D&I'. Voor het doel (iii) 'het uitvoeren van toekomstverkenningen en het uitzetten van agenda's' worden slechts enkele maatregelen ingezet. Mogelijk speelt hier mee dat het startpunt van de doorlichting begrotingsposten zijn en er dus een bias bestaat richting instrumenten met enig budgettair beslag. Juist agendasetting en dergelijke zijn typen beleid die niet tot uitdrukking komen in een aparte begrotingspost of regeling.
- Overheden zetten subsidies in voor bijna alle doelstellingen.¹²² Fiscale instrumenten worden daarentegen enkel ingezet als algemene maatregel om R&D&I te stimuleren. Ook instrumenten van het type bancaire faciliteit worden hier nauwelijks ingezet; het enige voorkomende geval is het Innovatiekrediet voor het bevorderen van R&D&I bij MKB'ers. Hier dient opgemerkt te worden dat er in de pijler 'Kapitaalverdieping' wel interventies zijn die beogen de toegang voor innovatieve ondernemers tot leningen en kredieten te verbeteren.
- Waar fiscale maatregelen ingezet worden om R&D&I in algemene zin te stimuleren, zijn er daarnaast nog diverse andere maatregelen (met name subsidieregelingen) om specifieke actoren te ondersteunen met hun R&D&I-activiteiten.
- Er zijn relatief veel instrumenten die gericht zijn op kennisinstellingen (zowel HO-instellingen als publieke onderzoeksinstituten). Zoals al besproken in paragraaf 3.1 is er binnen artikel 12 en 13 overlap met het beleid van andere departementen (in dit geval vooral OCW).

Box 9: Eurostars

Eurostars is een subsidie voor bedrijven geïnteresseerd in marktgerichte R&D waarbij samengewerkt wordt met partners in andere landen. Het doel van deze subsidie is een snellere ontwikkeling van kleine bedrijven en hechtere samenwerking binnen Europa. Het is dan ook geen verrassing dat het MKB-aandeel 80% bedraagt. Eurostars is een Europees innovatieprogramma en een initiatief van Eureka en de Europese Commissie. Jaarlijks stelt het ministerie van EZ een bedrag van ongeveer €13 miljoen beschikbaar (€11,2 in 2015); de EU legt hier nog eens 33% bovenop. Hoewel Eurostars oorspronkelijk van 2007 tot 2013 liep, is het voortgezet in Eurostars-2. Eind 2014 heeft de minister van EZ een evaluatierapport van Eurostars aangeboden aan de Tweede Kamer. Hoewel de aanbevelingen van de Commissie Theeuwes zijn opgevolgd, bleek het in veel gevallen niet mogelijk om conclusies te trekken op basis van de uitgevoerde kwantitatieve analyses. Hieraan lag vooral de beperkte (hoeveelheid) data ten grondslag. Er vallen daarom geen harde conclusies te trekken met betrekking tot doeltreffendheid, en dus ook niet over (macro-)doelmatigheid. Wel is uit kwalitatief onderzoek gebleken dat bedrijven met subsidie relatief vaker samenwerkingsprojecten waren gestart dan in een controlegroep van afgewezen bedrijven, en dat deze gebruikers ook tevreden waren over Eurostars. Niettemin bleek uit een steekproef onder gebruikers van diverse Europese instrumenten dat van de afgewezen ondernemingen 61% hun project alsnog in een al dan niet gewijzigde vorm te hebben doorgezet. Verder is per jaar in totaal 2,8% van het subsidiebudget ingezet voor de administratieve lasten van de uitvoering van Eurostars.¹²³

Legitimiteit maatregelen (zie Bijlage D voor detailinformatie)

Kijken we naar het type **marktfalen** waarmee beleidsdoelen gelegitimeerd kunnen worden, dan zijn externaliteiten en het bestrijden van coördinatiegebreken veruit de twee belangrijkste aangrijpingspunten voor maatregelen in de pijler innovatie. In termen van

¹²² Mogelijk ook te verklaren uit het feit dat deze doorlichting vertekend is richting financiële maatregelen.

¹²³ Panteia/EIM (2014), *Evaluatie Eurostars en Eureka 2008-2012. Eindrapportage*, Zoetermeer.

budget wordt het grootste deel van de bijna €9 miljard die in de periode 2009-2013 is besteed aan beleidsmaatregelen (in de pijler innovatie) besteed aan het creëren van positieve kennisspillover c.q. bestrijden van coördinatiegebreken. De vraag die dit oproept is waarom er circa tien maatregelen zijn die op dezelfde manier (subsidie) hetzelfde marktfalen (externaliteiten) voor dezelfde groeideterminant (innovatie) willen beïnvloeden. Een mogelijke manier om dit te rechtvaardigen is door te beargumenteren of te bewijzen dat deze maatregelen op cruciale punten een bijdrage levert aan de interacties in het Nederlandse innovatiesysteem.

Tabel 11: Overzicht van beleidsdoelen en bijbehorende legitimering (pijler: Innovatie)

		Legitimering van beleidsdoelen	
Beleidsdoelen		Marktfalen	Systeemfuncties
Kennisoeverdracht tussen bedrijven en kennisinstellingen	Stimuleren van toegepast onderzoek	Externaliteiten Coördinatiegebreken Publieke goederen Overheidshandelen	Kenniscreatie Interactief leren Vraagarticulatie Innovatieondersteuning
	Samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen	Externaliteiten	Kenniscreatie Vaardigheden Creëren organisaties Interactief leren Stimuleren incubation Financiering innovatie Innovatieondersteuning
Bevorderen R&D&I	Algemeen	Externaliteiten	Kenniscreatie Vaardigheden Financiering innovatie
	Specifieke sectoren	Externaliteiten Overheidshandelen	Kenniscreatie Organisatorische vaardigheden Interactief leren Financiering innovatie Innovatieondersteuning
	MKB	Externaliteiten Informatieasymmetrie Coördinatiegebreken	Kenniscreatie Organisatorische vaardigheden Interactief leren Financiering innovatie Innovatieondersteuning
	Samenwerking Nederlandse en buitenlandse organisaties	Externaliteiten Coördinatiegebreken	Kenniscreatie Interactief leren Innovatieondersteuning
	Maatschappelijke vraagstukken	Externaliteiten Coördinatiegebreken	Nieuwe markten Vraagarticulatie Financiering innovatie
Agendasetting en uitvoeren toekomstverkenningen		Externaliteiten Coördinatiegebreken Publieke goederen	Vraagarticulatie Creëren instituties Advies en ondersteuning

* Getoond zijn de resultaten van evaluaties verricht door onafhankelijke bureaus

Rubriceren we het beleid naar de 10 onderscheiden **systeemfuncties**, dan grijpt het innovatiebeleid aan op nagenoeg alle systeemfuncties. Wel is het zo dat een aantal van deze systeemfuncties in de praktijk wordt geadresseerd door middel van niet-financiële beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld systeemfunctie 7: het creëren of aanpassen van instituties). Ook wordt een aantal systeemfuncties slechts marginaal geadresseerd, bijvoorbeeld systeemfunctie 3, het creëren van nieuwe productmarkten. In termen van budget valt op dat veel maatregelen aangrijpen op meerdere systeemfuncties en daarnaast

dat met systeemfunctie 1 (het verrichten van R&D/kenniscreatie) veruit het meeste budget lijkt heen te gaan. Dat kan uiteraard te maken hebben met de aard van de systeemfunctie, maar kan ook een verklikker zijn dat als het gaat om innovatiestimulering in Nederland nog relatief veel waarde wordt gehecht aan vergroten van kennisaanbod, al dan niet in samenwerking.

Het ontbreekt ons aan een maatstaf om te kunnen bepalen hoeveel beleid op een systeemfunctie nodig is (net zo min als bij marktperspectief) en of het sowieso wenselijk is dat alle 10 systeemfuncties worden geadresseerd. Idealiter is er, evenals bij gebruik van marktperspectief, een feitelijk toets of inschatting nodig om te bepalen hoe groot het probleem op een specifieke systeemfunctie is om daar vervolgens de zwaarte van de interventie op aan te kunnen passen. Uiteraard geldt ook hier dat we door het karakter van een doorlichting van twee beleidsartikelen *gebiased* zijn richting financiële maatregelen. Het kan goed zijn dat beleid op bepaalde systeemfuncties (net zo als bij het bestrijden van marktfalen) een overwegend niet-financieel karakter heeft. Denk aan wetgeving om vergroening van de economie af te dwingen of bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes.

Box 10: TNO en GTI's

In 2004 heeft het kabinet besloten tot invoering van vraagprogrammering en vraagfinanciering van het toepassingsgerichte onderzoek door TNO en de GTI's (Grote Technologische Instituten). Doel hiervan was om ervoor te zorgen dat het onderzoek van deze instituten beter aan zou gaan sluiten op de vraag vanuit de verschillende departementen, bedrijfsleven en maatschappij. Onderdeel hiervan was de nu centrale coördinatie van ministeries bij het formuleren van onderzoeksvragen, het stimuleren van structuurwijzigingen bij TNO en sommige GTI's, het versterken van kennis- en onderzoeksbeleid en het verhogen van de betrokkenheid van het bedrijfsleven. De totale kosten voor het instrument Vraagsturing TNO en GTI's bedroegen bijna €300 miljoen per jaar. In een evaluatie uit 2011 bleek onder andere dat het instrument heeft bijgedragen aan een versterking van inhoudelijke vraagsturing en aan organisatiewijzigingen bij de kennisinstituten, maar ook dat bijvoorbeeld de aansluiting bij bedrijven en maatschappelijke organisaties nog steeds een knelpunt was. Verder bleek dat individuele departementen verschillend vorm gaven aan vraagsturing. In de evaluatie werden voor het eerst drie vormen hiervan onderscheiden. Namelijk: taaksturing, waarbij een departement een duidelijke taakverantwoordelijkheid heeft; themasturing, waarbij een departement enkel een onderwerp op hoofdlijnen aangeeft; en systeemsturing, waarbij een departement vooral de verantwoordelijkheid heeft om te zorgen dat de juiste actoren betrokken zijn. De aanwijzingen uit het onderzoek waren overwegend kwalitatief, doordat structurele impactmetingen ontbraken. Hierdoor bleek de daadwerkelijke impact moeilijk kwantitatief te meten.¹²⁴

4.2.3 Evaluatiebevindingen

Doeltreffendheid maatregelen Innovatie

Zoals blijkt uit overeenkomsten in de doelstellingen richt de instrumentenmix in de pijler Innovatie zich op het verbeteren van de economische positie en prestaties van bedrijven (MKB en grootbedrijf) door hen aan te sporen innovatiever te worden, zowel in hun productaanbod (goederen/diensten) als in hun innovatieprocessen. Bij voorkeur lokken de maatregelen een gedrag uit dat actoren anders niet of later zouden vertonen. De mix bestrijkt een breed scala van aspecten die aan innovatie verbonden zijn, variërend van het vergroten van kennis over innovatie bij bedrijven (Syntens), het verlagen van de loonkosten R&D-personeel (WBSO), het bevorderen van samenwerking met kennisinstellingen (Innovatievoucher) tot het stimuleren van internationale samenwerking (Internationaal Innoveren via Eurekaclusters en JTI's). Ook richten de instrumenten zich op

¹²⁴ Dialogic (2011), *Eindevaluatie Vraagsturing TNO en GTI's*, Utrecht.

het versterken van de kennisbasis en vergroten van de vraagsturing bij instellingen voor toegepast onderzoek (TNO en GTI's).

Over de doeltreffendheid van de instrumenten in de pijler Innovatie kunnen we het volgende concluderen:

1. De meeste van de geëvalueerde instrumenten realiseren in meer of mindere mate additionaliteit bij hun doelgroep(en); meestal bij bedrijven. Dit impliceert dat bedrijven dankzij overheidssteun een innovatie(project) realiseren dat zij anders niet, later of op kleinere schaal zouden hebben uitgevoerd. De WBSO, Innovatievouchers en de IPC zijn treffende voorbeelden waar de additionaliteit met cijfers aangetoond wordt. Het Innovatiekrediet (bedoeld om technische en klinische innovatie bij het MKB te bevorderen) zorgt dat elke euro betaald uit deze regeling bij MKB-ondernemers leidt tot €1,82 extra R&D-uitgaven.¹²⁵ Andere maatregelen komen niet of met een meer kwalitatieve onderbouwing van additionaliteit (Programmatische aanpak, Subsidieregeling Innovatieve (Zee)Scheepsbouw [SIS]). De SIS evaluatie stelt dat de gesubsidieerde scheepsbouwers door deze regeling maar weinig euro's aan extra onderzoek, ontwikkeling en innovatie gaan besteden. Hooguit enkele van de 53 gesubsidieerde schepen zouden zonder subsidie niet gebouwd zijn. De publieke steun werkt als een hefboom om bedrijven extra middelen voor innovatie vrij te laten maken. Deze additionaliteit is in het geval van de SIS-regeling vooral waarneembaar bij het MKB.¹²⁶ Opvallend is dat geen van de instrumenten additionaliteit bij kennisinstellingen nastreven; of dat in ieder geval niet tot een expliciete doelstelling verheffen en dat ook (laten) meten. Men mag immers verwachten dat bij deze instellingen ook een gedragswijziging gewenst is wanneer de veronderstelling is dat meer samenwerking tot meer innovatie leidt.
2. Kennisoverdracht tussen onderzoeksinstellingen en bedrijven wordt in de meeste instrumenten gezien als een belangrijke voorwaarde om innovaties te realiseren. De geëvalueerde instrumenten die zich expliciet richten op het bevorderen hiervan zijn redelijk succesvol (bijvoorbeeld STW). Desondanks stellen wij vast dat de mix er nog onvoldoende in lijkt te slagen om aan te sturen op een (economische) valorisatie van deze samenwerking en in het bijzonder de gemeenschappelijke kennis die bedrijven en kennisinstellingen opbouwen. Dit is echter wel één van de doelstellingen van de instrumentenmix onder de pijler Innovatie. Het valoriseren van deze kennis vraagt tijd (BSIK). Kennisinstellingen rapporteren een betere internationale kennispositie (IOP's) of meer internationale publicaties (STW). Daar staat tegenover dat het regime van vraagsturing dat is geïntroduceerd voor deze instellingen er kennelijk nog niet voldoende in slaagt om een structurele verbetering in de aansluiting van kennisvraag op kennisaanbod (TNO, GTI's) te bewerkstelligen. Samenwerking en de instrumenten om deze samenwerking vorm te geven, concentreren zich op het begin van de innovatiecyclus (in contact brengen, vraagsturing, samen kennis opbouwen) en minder op latere fasen in deze cyclus (valoriseren en het samen naar de markt brengen).¹²⁷ Bedrijven en

¹²⁵ Het Innovatiekrediet, behandeld in de pijler 'Innovatie', is een regeling die helemaal aan het begin van de *Valley of Death* moet worden geplaatst, namelijk wanneer R&D zich moet vertalen in een innovatie- en valorisatieproject. Dat is een risicovolle activiteit die zich moeilijk laat financieren.

¹²⁶ Het bepalen van de additionaliteit van een beleidsmaatregel vergt een evaluatie die gebruik maakt van een (quasi-) experimentele opzet met een experimentele en controlegroep. Hoewel dit type evaluatie steeds meer wordt uitgevoerd, voorzien niet alle beleidsmaatregelen in deze mogelijkheid. Voor zover wij kunnen overzien, tonen de evaluaties die wel op deze manier worden uitgevoerd, in de breedte aan dat er enige vorm van additionaliteit is.

¹²⁷ Een positieve uitzondering betreft STW dat aan kan tonen dat 40% van de deelnemende bedrijven resultaten van STW-onderzoek direct toepassen in verbeterde processen, producten en diensten.

kennisinstellingen kiezen er op een zeker moment voor om hun eigen pad weer te volgen en meten het succes van samenwerking dan af aan publicaties (universiteiten) of gebruik in R&D en productontwikkeling (bedrijven). De samenwerking bij valorisatie blijft beperkt.

3. De impact van de innovatiemaatregelen op de economische positie en prestaties van deelnemende bedrijven is nauwelijks bekend en de meting van deze effecten staat in de kinderschoenen. Het gaat dan in het bijzonder om indirecte (zogenaamde 2^e en 3^e orde) effecten als innovativiteit, aantal nieuw opgerichte ondernemingen of nog indirecter economische groei, verbetering van de concurrentiepositie of expertprestatie. Wat betreft oordelen over doeltreffendheid zijn de evaluaties dus ook noodgedwongen voorzichtig. Ten eerste gaat het vaak om een lange termijn effect (Programmatistische aanpak). Opgedane kennis en innovatiesamenwerking leiden niet altijd tot direct toepasbare kennis. Ten tweede is het aantonen van de causaliteit tussen interventie en (gewijzigd) gedrag of prestaties een probleem. Het verstrijken van de tijd na de toepassing van een innovatiemaatregel laat ruimte aan andere factoren die inspelen op innovativiteit en concurrentiekracht van een bedrijf. Veranderingen zijn dan niet direct herleidbaar tot de overheidsinterventie. Desondanks slagen enkele instrumenten er wel in om deze impact te kwantificeren (STW, IOP, IPC, Internationaal Innoveren). Het meten van doelbereiking komt voor een aantal maatregelen dus te vroeg. Soms wordt wel duidelijk gesteld dat doelen niet worden behaald, bijvoorbeeld bij de evaluatie van de Subsidieregeling Kennisexploitatie waarin slechts drie van de 18 consortia doelen ten aanzien van het aantal pre-seed leningen, het aantal ondersteunde starters en het aantal octrooiaanvragen hebben gehaald. Ten derde speelt databeschikbaarheid een rol. Er zijn weinig geschikte (en gekoppelde datasets) beschikbaar die het mogelijk maken om de indirecte effecten hard aan te tonen. De Commissie Theeuwes, die uitgebreid heeft gekeken naar de evaluatiemogelijkheden van onder andere beleidsmaatregelen in het I&O-domein, concludeert eveneens dat meting van indirecte effecten van beleid "een lastige zaak blijft" en noemt vergelijkbare redenen (Eindrapport Expertgroep Effectmeting, 2012, p. 72). Dit alles pleit ervoor om weliswaar gekoppeld aan het logisch model de relatie tussen interventie en het einddoel (verbeteren arbeidsproductiviteit, economische groei) in het oog te houden en de ambitie deze waar mogelijk hard aan te tonen, maar de doeltreffendheid van een interventie relatief sterker te beoordelen op het realiseren van directe doelstellingen dichterbij het geadresseerde probleem. Dit veronderstelt wel dat op het niveau van de directe effecten voldoende geoperationaliseerde doelstellingen worden geformuleerd.¹²⁸
4. Hoewel de doelstellingen zich vaak richten op 'harde' en meetbare grootheden, bijvoorbeeld additionaliteit, R&D en economische prestaties, weten de instrumenten ook meer 'zachtere' effecten te bereiken die niet direct te kwantificeren zijn. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat bedrijven zich meer bewust zijn van het belang van innovatie(samenwerking) (Syntens), een vergrote vraagoriëntatie bij kennisinstellingen (Programmatistische aanpak), kennistransfer en -spillovers (STW, WBSO en – in beperkte mate – SIS), bewustwording over de mogelijkheid innovatiegericht in de kopen (Innovatiegericht Inkopen) en het bevorderen van een interne innovatiecultuur (IPC). Ook valt op dat veel maatregelen (Eurostars, Programmatistische aanpak, STW, IOP, IPC, TNO, WBSO en Internationaal Innoveren) eerder strikt technologische innovatie en R&D stimuleren

Ook binnen IOP wordt geconstateerd dat 40% van de bedrijven met de aangereikte kennis verder gaat in eigen R&D-activiteiten.

¹²⁸ Zoals al aangegeven in paragraaf 2.2 pleiten ook Edquist & Borras (2013) nadrukkelijk voor het sterker beoordelen op directe effecten in plaats van macro-grootheden.

dan andere vormen van innovatie, zoals sociale - en diensteninnovatie.¹²⁹ Doelbereiking rondom innovatie krijgt hierdoor een eenzijdig karakter, met als gevolg dat er enkel steun is voor een select aantal mogelijkheden om kennis te commercialiseren en competitiviteit te benutten.

5. Over de mate waarin doeltreffendheid te relateren is aan het type maatregel (bijvoorbeeld generiek / specifiek, MKB / grootbedrijf, financieel / non-financieel) kunnen slechts beperkte uitspraken worden gedaan. Het lijkt er op dat doeltreffendheid groter is naarmate een relatief eenvoudige maatregel het innovatiegedrag van een relatief eenvoudige doelgroep bedient (Innovatievoucher), of wanneer een maatregel bijzonder goed aansluit bij de behoeften van een doelgroep, onafhankelijk van het type doelgroep c.q. complexiteit van het proces dat ondersteund wordt (WBSO). Echter, slechts een deel van de problemen in het I&O-domein kunnen worden geadresseerd met enkelvoudige instrumenten (één geadresseerde actor, een doel).

Doelmatigheid maatregelen Innovatie

Over doelmatigheid van de maatregelen in de pijler Innovatie is in vergelijking met doeltreffendheid minder te melden. Hoewel alle maatregelen een doelmatige uitvoering nastreven, zie sectie 2.3, blijkt dat evaluaties aan dit onderwerp minder aandacht besteden. Een integrale afweging van kosten en baten van individuele beleidsmaatregelen hebben we niet aangetroffen, wel aanzetten daartoe in de vorm van een ruimere welvaartsanalyses (bijvoorbeeld in de evaluaties Programmatische Aanpak en recent evaluatie SIS-regeling). Een aantal geëvalueerde maatregelen doet zelfs geen enkele uitspraak over de doelmatigheid (bijv. BSIK, IPC, Innovatievoucher, TNO, Internationaal Innoveren en GTI's). Mogelijk is hierover geen onderzoeksvraag gesteld of ontbreken de gegevens om dit aspect goed te onderzoeken. Hier wreekt zich ook dat bij bepaling van doelmatigheid sprake is van serieuze meetproblemen. De kosten zijn in het merendeel van de gevallen nog wel vast te stellen¹³⁰, maar de bepaling van de opbrengsten is inherent lastig gebleken tot dusver. Het blijkt bijvoorbeeld lastig om de omvang van de externe effecten van een innovatiemaatregel te bepalen, die cruciaal zijn om de baten te kunnen bepalen. In veel gevallen ontbreekt het aan goede effectstudies die gebruikt kunnen worden om de effecten van een instrument te bepalen (hoeveel extra R&D of innovatie bijvoorbeeld en hoe die te waarderen).¹³¹ Daar waar effecten wel bepaald zijn, bijvoorbeeld

¹²⁹ Het is mogelijk dat de wijze van stimuleren van "de zachte kant van innovatie" eerder ligt op het vlak van leren en experimenteren, verbinden en *awareness* creëren dan op het verschaffen van (omvangrijke) financiële prikkels.

¹³⁰ Alhoewel niet alle kosten naast het budget van een maatregel in de regel even goed in beeld worden gebracht. Veelal worden wel de uitvoeringskosten, maar minder vaak de kosten van de beleidsvorming zelf alsook de kosten die gebruikers moeten maken om gebruik te maken van een regeling in beeld gebracht.

¹³¹ De ervaring met MKBA's op het terrein van innovatie is zeer beperkt en ook goede effectstudies (veranderingen van hoeveelheden en prijzen) zijn schaars. Zie ook de bijdrage van Koopmans, Koning en Webbink aan een recent ESB Dossier getiteld 'MKBA. Maatwerk in gebruik', ESB, nummer 4696S van 23 Oktober 2014, pp. 25-30. In hetzelfde dossier is ook een bijdrage van Van Sinderen opgenomen (pp. 44-46). Als voordelen van MKBA's worden genoemd: de verankering in economische wetenschap; het meenemen van welvaartsaspecten; systematische methodiek; mogelijkheid om verdelingsaspecten, onzekerheden en alternatieven zichtbaar te maken, en: goede inpasbaarheid in diverse stadia besluitvorming. Van Sinderen geeft echter ook aan dat inzet van MKBA's buiten het infradomein: "het is gemakkelijker om de kosten en baten van infraprojecten in kaart te brengen dan om alle ins en outs van het oplossen van marktfalen vast te stellen, te kwantificeren en in geld te waarderen. Juist deze waardering van de kosten en baten is een van de problemen van de MKBA." (Ibid, p. 45).

bij de opeenvolgende evaluaties van de WBSO (een van de weinige regelingen waar dit ook daadwerkelijk mogelijk is gebleken), is de variatie in de tijd aanzienlijk en is sprake van verschuivingen in bandbreedtes (1,84-2,15 om 1,55-1,99). Kortom, het is niet perse onwil, maar ook serieuze meetproblemen die maken dat sprake is van een gebrek aan gegevens die het extra lastig maakt een uitspraak te doen over de doelmatigheid van de gehele instrumentenmix. We constateren het volgende:

1. Het is onbekend hoeveel middelen het beleidsvoerend departement inzet om de instrumentenmix te ontwerpen, te beheren, bij te stellen en te evalueren. Verondersteld mag worden dat het op een begroting die voor Beleidsartikel 12 in de onderzochte periode ongeveer €800 miljoen per jaar bedraagt niet meer dan €1 miljoen per jaar bedraagt (de personeelslasten van de betrokken medewerkers op EZ). Wel concluderen we dat alleen al 22 innovatiemaatregelen onder de pijler Innovatie (over de hele periode gemeten) de efficiëntie op EZ en de uitvoeringsinstellingen niet ten goede kunnen komen. Het risico op overlap, toenemende coördinatiekosten en verwarring bij de doelgroepen neemt immers toe.¹³² Bovendien kunnen instrumenten elkaar wat betreft doelbereiking steeds meer gaan beïnvloeden (en daar wordt geen onderzoek naar gedaan).
2. De meeste 'overhead' in de instrumentenmix Innovatie zit in de kosten die met de uitvoering van de instrumenten gepaard gaan. Dit zijn de kosten die uitvoeringsinstellingen (bijv. AgentschapNL/RVO.nl) maken bij de administratieve ondersteuning en uitvoering. Voor de op doelmatigheid geëvalueerde maatregelen variëren deze kosten tussen 2% (WBSO) en 4,5% (STW) van het budget. De evaluatie van Syntens noemt geen percentage, maar geeft wel aan dat het gemiddeld aantal bedrijven dat een adviseur jaarlijks adviseert toeneemt (van 70 in 2010 naar 76 in 2011). En dit tegen een teruglopend personeelsbestand. De uitvoeringskosten van Innovatiekrediet bedragen naar schatting zo'n 1,5% van de kredietportefeuille. De evaluatie van de regeling stelt daarbij vast dat de lasten voor de aanvrager gemiddeld 1% (€12.500) van het verleende krediet (gemiddeld €1,25 miljoen) bedraagt. De evaluatie van de Programmatische aanpak concludeert dat AgentschapNL redelijk efficiënt heeft gewerkt. Wij hebben geen reden om aan te nemen dat de uitvoering van andere regelingen relatief meer kost, maar we kunnen dit niet onderbouwen met evaluatiebevindingen. Ten eerste worden veel van deze regelingen door dezelfde instellingen uitgevoerd (AgentschapNL, Belastingdienst, Syntens). Ten tweede hebben deze regelingen overeenkomende eigenschappen. Dit maakt het aannemelijk dat de instrumentenmix onder de pijler Innovatie redelijk efficiënt wordt uitgevoerd.
3. Een ander aspect dat nauw samenhangt met doelmatigheid is de tijd en middelen die bedrijven en kennisinstellingen moeten inzetten om gebruik te kunnen maken

¹³² Volgens opgave van RVO.nl hebben over de periode 1998-2008 circa 45.000 bedrijven van fiscale en niet-fiscale innovatieregelingen (en dus niet de uitgebreide set van pure ondernemerschapsgesichte regelingen) gebruik gemaakt. Het gaat om cijfers bij benadering. Circa 20.000 bedrijven maakten in deze periode gebruik van niet-fiscale innovatieregelingen zoals uitgevoerd door RVO.nl. De stapeling in de tijd is beperkt. Circa 2600 bedrijven namen in deze periode tweemaal, 800 bedrijven driemaal, 300 bedrijven viermaal en nog eens 300 bedrijven meer dan viermaal deel aan het niet-fiscale instrumentarium. RVO.nl geeft aan dat grote bedrijven vooral in samenwerkingsregelingen participeren en kleinere bedrijven vooral in kennisoverdrachtsregelingen. De stapeling in de vorm van gebruik van meerdere (niet-fiscale) regelingen naast elkaar leert dat deze vorm van stapeling eveneens beperkt blijft tot een relatief beperkte groep. Er zijn 1200 bedrijven die over deze gehele periode deelnemen aan twee, 280 bedrijven die deelnemen aan drie, 70 bedrijven die deelnemen aan vier en 40 bedrijven die deelnemen aan meer dan vier regelingen. Onder de veelgebruikers zijn zowel grote als MKB-bedrijven.

van een maatregel, ofwel de administratieve lasten. Voor deze lasten geldt dat zij in de evaluaties beperkt zijn onderzocht.¹³³ Deze lasten zijn – uitgedrukt als percentage van bijvoorbeeld een subsidiebudget – doorgaans hoger dan de ‘overhead’ zoals in het vorig punt behandeld. Voor IOP worden deze lasten voor aanvragers geschat op 6,5% van het subsidiebudget. Voor de WBSO en de SIS liggen de lasten voor de aanvrager op gemiddeld 8%. De lasten zijn hier relatief hoger voor kleine bedrijven en voor de SIS onder meer afhankelijk van de ervaring van de aanvrager en de inzet van een subsidieadviseur. Gegeven het beperkt aantal maatregelen dat op impact op administratieve lasten is onderzocht, kunnen we hier voor de instrumentenmix nauwelijks een overkoepelende conclusie trekken. Dit zou wel een aandachtspunt moeten zijn. Te hoge administratieve lasten kunnen extra drempels opwerpen voor specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld het MKB.

4. Tot slot heeft doelmatigheid te maken met het economisch en maatschappelijk rendement dat elke publieke euro oplevert. Het gaat dan om het inzichtelijk maken van de mate waarin de extra baten groter of kleiner zijn dan de kosten van een maatregel. Deze verhouding wordt in vrijwel geen enkele evaluatie gekwantificeerd, niet in de laatste plaats omdat sprake is van serieuze meetproblemen zoals eerder opgemerkt. Voor de WBSO stelt de evaluatie vast dat de gemiddelde extra R&D-loonuitgaven per euro WBSO afdrachtvermindering gemiddeld 1,77 bedraagt. Andere evaluaties, bijvoorbeeld van de Programmatische aanpak, hanteren een meer kwalitatief oordeel. Er zijn indicaties dat deze aanpak heeft geleid tot een stijging van R&D-uitgaven, tot meer en intensievere samenwerking, tot meer open innovatieomgevingen en meer AIO's. Hoewel veel andere evaluaties zich onthouden van deze kwalitatieve oordelen, mag aangenomen worden dat deze indicatie voor de meeste maatregelen geldt. We hebben immers eerder geconstateerd dat er wel degelijk sprake is van doelbereiking op een aantal fronten. Het blijft echter onduidelijk of het rendement positief is en of een euro elders (zorg, onderwijs, ...) tot meer rendement had geleid. Dergelijke uitspraken zijn niet mogelijk, juist vanwege het ontbreken van MKBA's of andersoortige bepalingen van de welvaartseffecten van instrumenten gericht op innovatie. Dit laat onverlet dat EZ zich inspanningen getroost om tot kwalitatief betere evaluaties te komen getuige de instelling van de Expertwerkgroep Effectmeting (Cie. Theeuwes) en de pogingen om de adviezen van deze commissie ook daadwerkelijk te gebruiken bij de evaluatie van de regelingen die zich daarvoor lenen.¹³⁴ Kortom, we kunnen daarom dus geen gefundeerde uitspraak doen of de beleidsinspanning (de instrumentenmix) de opbrengst waard was.

Conclusie

Vatten we de evaluatiebevindingen met betrekking tot het **bereiken van beleidsdoelen** samen, dan kunnen we concluderen dat de instrumentenmix uit de periode 2007-2013 er in slaagt om in de breedte additioneel innovatief gedrag bij doelgroepen te stimuleren. Ook slagen de instrumenten er in om bedrijven en kennisinstellingen meer te laten

¹³³ Het Adviescollege toetsing regeldruk (ACTAL) verricht al onderzoek naar dit thema, maar dan in de breedte onder bedrijven, burgers, en beroepsbeoefenaren in de zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid.

¹³⁴ Wel merken we daarbij op dat de Cie Theeuwes sterk gericht is op het bepalen van de doeltreffendheid van een enkelvoudige regelingen (*single actor/single goal*) en minder oog heeft voor doelmatigheidsvraagstukken alsmede een beleidspraktijk waar geïntegreerde beleidsaanpakken met een sterk proceskarakter steeds meer worden gebruikt.

samenwerken, maar deze samenwerking is vaak van korte duur en lijkt op het vlak van valorisatie zwak te blijven. De impact van de instrumenten op economische positie en prestaties is moeilijk te onderbouwen vanwege serieuze meetproblemen. De instrumentenmix bereikt volgens de evaluaties vooral doelen gericht op het MKB, samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen, de vroege fasen van de innovatiecyclus. Dergelijke bevindingen zijn van belang als we bedenken dat het met de bestaande stand van kennis en onderzoeksmethoden nauwelijks mogelijk is om vast te stellen of er effecten zijn op het vlak van 'outcome' als economische prestaties. Hoewel laatstgenoemde soort informatie uiteindelijk het meest relevant is, dient EZ realistisch te zijn in het niveau waarop ze impact van haar activiteiten wil meten. In plaats van hele indirecte relaties (hoge-orde effecten) te onderzoeken doet ze er verstandig aan om zorgvuldig te kiezen welke directe effecten de moeite van het onderzoeken waard zijn. Het valt op dat de beschikbare evaluaties vooral **doeltreffendheid** beschrijven als het gaat om de doelen stimuleren van onderzoek en stimuleren van samenwerking. Of het beschreven beleid ook leidt tot extra R&D&I-inspanningen, of zelfs daadwerkelijke producten en processen, blijft vaak in het midden, terwijl dit nog niet de hoge-orde effecten als economische groei zijn. Voor een aantal doelstellingen zijn er helemaal geen indicaties over doeltreffendheid voorhanden. Dit geldt hoofdzakelijk voor regelingen met beperkte budgettaire omvang, zoals de innovatie-interventies gericht op het beantwoorden van maatschappelijke vraagstukken.

Afsluitend concluderen we dat evaluaties veelal noodgedwongen door meetproblemen over het algemeen weinig aandacht schenken aan **doelmatigheid**. De beperkingen in evalueerbaarheid hangen sterk samen met die voor doeltreffendheid (i.e.: het in kaart brengen van baten is beduidend lastiger dan het vaststellen van kosten), maar dat neemt niet weg dat de relevantie van het doelmatigheidsaspect aanzienlijk is. Indien er geen zorgvuldige meting mogelijk is, mag men nog altijd een indicatieve of zelfs theoretische onderbouwing verwachten van de mate waarin verwachte positieve effecten zich hebben voorgedaan (en opwegen tegen de kosten). Indien geen inzicht wordt verschaft in de externe effecten die zich minimaal moeten voordoen om een positief effect te bereiken, blijft het – voor de gehele beleidsmix – onzeker of de beleidsinspanning de maatschappelijke opbrengsten waard zijn. Onderzoek naar doelmatigheid beperkt zich vooralsnog tot de verhouding tussen kosten voor uitvoering en de totale kosten van een instrument en daarnaast de administratieve lasten voor de gebruikers van de regelingen. Vooral de eerste type kosten blijven binnen de perken.

4.3 Pijler 2: Ondernemerschap / Marktcondities

In deze paragraaf staat de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de pijler Marktcondities centraal. De variatie in regelingen is hier groot. Sommige interventies staan in het teken van gerichte lastenverlichting van ondernemers (Zelfstandigenaftrek, Fiscale Oudedagreserve, Meewerkaftrek en Kleine Ondernemersregeling), terwijl andere maatregelen gericht zijn op de maatschappelijke rol van ondernemingen (Corporate Governance, Transparantiebenchmark), bestuurlijk-juridische aspecten van ondernemen (Rijksoctrooiwet, Regiegroep Regeldruk: ACTAL) en stimuleringsactiviteiten die ondernemerschap in de breedte ondersteunen (RVO, Kamer van Koophandel / Ondernemerspleinen, en Laag btw-tarief).

We vertalen de resultaten van de evaluatie van elke maatregel naar het niveau van de volledige instrumentenmix. Daarmee geven we antwoord op de vraag wat de *gezamenlijke* doeltreffendheid en doelmatigheid is van de instrumentenmix onder Ondernemerschap / Marktcondities (met dezelfde methodologische beperkingen die samenhangen met de beschikbaarheid en volledigheid van evaluaties). Voor deze pijler komen de volgende onderwerpen aan de orde.

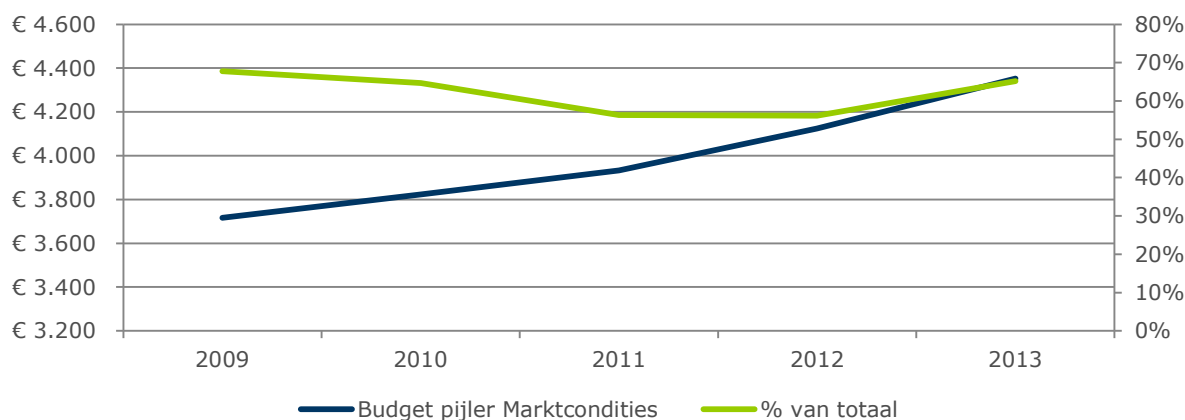
1. Karakterisering, omschrijving en onderdelen van de beleidsmix Ondernemerschap / Marktcondities.
2. Evaluatiebevindingen met aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid.

4.3.1 Typering beleidsmix

De pijler Ondernemerschap / Marktcondities omvat 16 beleidsmaatregelen. Wanneer we enkel kijken naar deze maatregelen, valt het volgende op:

- De pijler Ondernemerschap / Marktcondities betreft qua budget de grootste pijler. Het neemt in de periode 2009-2013 ruim 60% van de I&O-uitgaven voor zijn rekening (wederom kasuitgaven en gedeelde inkomsten). Dit percentage is in de periode 2009-2013 redelijk stabiel, in tegenstelling tot de totale uitgaven die toenamen van €3,7 tot 4,3 miljard. Vanwege de groei van de uitgaven blijft het aandeel van de pijler Ondernemerschap / Marktcondities stabiel rond de 60%.

Figuur 14: Budget pijler Ondernemerschap / Marktcondities door de tijd (gerealiseerde kasuitgaven en gedeelde inkomsten, x mln.). (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemerschapsbeleid).



- Ruim 95% van de uitgaven van Ondernemerschap / Marktcondities is fiscaal van aard. Dit zijn de zeven maatregelen die middels fiscale regelingen Ondernemerschap stimuleren. De andere negen maatregelen nemen relatief weinig ruimte in binnen de totale uitgaven.
- Vanwege de focus op fiscale maatregelen, is het ministerie van Financiën een partner waar binnen deze pijler vaak mee wordt samengewerkt. Daarnaast wordt er in het kader van het regeldrukbeleid veel met andere departementen samengewerkt (zoals OCW, FIN, BZK/W&R, I&M, VWS, V&J).
- Met uitzondering van de Rijksoctrooiwet vallen alle regelingen onder artikel 13.¹³⁵ De begrotingspost Rijksoctrooiwet op artikel 12 omvat onder andere een bijdrage aan beleidsuitvoerder RVO.nl (met als onderdeel het octrooibureau), maar ook ontvangsten die voortkomen uit de kosten van het verkrijgen en houden van intellectueel eigendom.
- Er is relatief weinig dynamiek binnen deze pijler. Slechts twee maatregelen zijn in de periode 2009-2013 gestart of veranderd. Dit betreft de naamswijziging van

¹³⁵ Dit is te verklaren doordat octrooien logischerwijs als doel hebben enerzijds inventies te beschermen en anderzijds kennis over nieuwe vindingen verder te verspreiden. We plaatsen de regeling onder de pijler marktcondities, omdat we een goed werkend octrooisysteem primair zien als een voorziening gericht op ondernemers (voor innovatoren, maar ook op passieve gebruikers van kennis besloten in octrooien).

SenterNovem naar AgentschapNL in 2010 (en vanaf 2014 RVO.nl) en de voorbereidingen voor de totstandkoming van de nieuwe KvK/Ondernemerspleinen (per begin januari 2014) waarin Syntens is geïntegreerd. Er zijn geen marktconditie-maatregelen die in deze periode zijn gestopt.

Box 11: KvK/Ondernemerspleinen

Het idee achter het digitale ondernemersplein, te vinden op ondernemersplein.nl, is dat ondernemers voor al hun zaken bij één loket terecht kunnen. Van wetgeving tot belastingregels, subsidies en branche-informatie. Het ondernemersplein is een samenwerking van EZ met de Kamer van Koophandel, Agentschap NL en (vh.) Syntens. Het beheer en de regie ligt bij de nieuwe KvK (waarin Syntens is opgegaan). Het ondernemersplein is verder gebaseerd op een aantal pijlers. Behalve het basisidee dat ondernemersplein.nl alle relevante informatie voor ondernemers herbergt, moet de website zo duidelijk mogelijk zijn door het gebruik van gebundelde basisvragen. Ook wordt het platform continue op basis van ondernemersinput verbeterd. Branchefiltering verhoogt verder de persoonlijke relevantie voor de individuele ondernemer. Als laatste wordt aandacht besteed aan het gebruik van de website op tablets en smartphones, en aan de mogelijkheid om onderdelen van het digitale ondernemersplein ook op andere locaties beschikbaar te stellen. Het ondernemersplein moet dan ook een wenkend perspectief bieden voor andere publieke partners om bij aan te sluiten. Daarbij ligt de prioriteit bij publieke partners zoals de Belastingdienst en gemeenten.

Het initiatief voor het ondernemersplein is in 2012 genomen. Eind 2012 is een eerste BETA versie geleverd; ondernemersplein.nl is begin 2014 uiteindelijk gelanceerd. Het project heeft een budget van €3 miljoen per jaar, beschikbaar vanuit de KvK budgetten. In 2012 is er daarnaast een eenmalige subsidie van €3 miljoen vrijgemaakt om de basis van het project te financieren. Doordat het hele jaarlijkse budget in 2014 werd uitgeput, is de verwachting dat de uitgaven aan ondernemersplein.nl zullen toenemen. Doelstelling was verder dat eind 2014 meer dan 500.000 bezoekers per maand op het ondernemersplein zouden komen, hetgeen uiteindelijk ook gelukt is. In totaal moet het gebruik van het ondernemersplein een flinke tijdsbesparing voor ondernemers opleveren. De jaarlijkse evaluatie van deze en enkele andere KPIs zijn momenteel nog niet beschikbaar.

4.3.2 Beleidsdoelen en –rationale

Doelomschrijving maatregelen

De maatregelen onder deze pijler richten zich allemaal op het verbeteren van de marktcondities voor ondernemerschap en – in mindere mate op – innovatief ondernemerschap en innovatie. De variatie in type begrotingsposten/instrumenten is zoals hiervoor al aangegeven groot. Bijgevolg gaan doelstellingen in deze pijler ook hele verschillende kanten uit, hoewel relatief veel maatregelen zich richten op het beschermen en verbeteren van de inkomenspositie van de kleine ondernemer c.q. zelfstandige.¹³⁶ Samengevat onderscheiden we de volgende zes doelen:

- IPR beschermen (*Rijksoctrooiwet*);
- Stimulering ondernemers uit specifieke sectoren (*Laag btw-tarief*);
- Aantrekkelijker maken ondernemerschap/werkgelegenheid vergroten (*Zelfstandigenaftrek, FOR, Meewerkaftrek, Stakingsaftrek, KOR, Doorschuiven stakingswinst*);
- Normen en waarden bewaken (*Transparantie-benchmark, Corporate Governance*);
- Informatievoorziening voor ondernemers (*KvK, E-overheid*);
- Regeldruk beperken (*Regiegroep Regeldruk/ ACTAL*).

¹³⁶ De vraag is of dit moet worden geregeld via een begrotingsartikel gericht op het verbeteren van het ondernemingsklimaat, of meer thuishoort in het domein van de inkomenspolitiek.

Box 12: De Zelfstandigenaftrek

De Zelfstandigenaftrek is een aftrekpost binnen de inkomstenbelasting die valt onder de Ondernemersaftrek. Het houdt in dat zelfstandige ondernemers een vast bedrag mogen aftrekken van de winst uit hun onderneming. Elke zelfstandige heeft recht op de Zelfstandigenaftrek, mits hij of zij voldoet aan een urencriterium en de leeftijd van 65 nog niet gepasseerd is. De regeling bestond in enigszins andere vorm al in de jaren '70, en heeft als doel het stimuleren van ondernemerschap door het bieden van fiscale steun en lastenverlichting voor het MKB, wat uiteindelijk tot extra werkgelegenheid dient te leiden. In 2015 bedraagt de Zelfstandigenaftrek maximaal een bedrag van €7.280 per zelfstandige. Voorwaarde daarbij is wel dat dit bedrag niet hoger is dan de winst vóór de ondernemersaftrek; in dat geval kan het zogenaamde overschot in de 9 jaren daarna nog verrekend worden met de winst.¹³⁷ De kosten van de regeling zijn voor 2015 geraamd op €1.758 miljoen.¹³⁸

De Zelfstandigenaftrek is al enkele jaren niet onomstreden. Met name bij lage winsten zou de faciliteit spanning opleveren, doordat het tot een disproportioneel verschil zou leiden in de lastendruk van zelfstandigen en werknemers. Dit verschil zou in de afgelopen jaren ook sterk zijn toegenomen. Hiermee zou een prikkel gecreëerd zijn om ondernemer te worden, maar niet om ook door te groeien. De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen adviseerde daarom in 2012 om de Zelfstandigenaftrek uit te faseren.¹³⁹ Ook de Raad van State en de Studiecommissie kwamen tot dit advies.¹⁴⁰ In een Policy Brief opteert het CPB voor "ondersteuning voor gerichte aftrek voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt", in plaats van de huidige generieke zelfstandigenaftrek.¹⁴¹

Legitimiteit maatregelen (zie Bijlage D voor detailinformatie)

In Tabel 12 is samengevat door middel van welke **marktfalen** en **stelselfuncties** het gevoerde beleid gelegitimeerd kan worden. Beleidsmaatregelen gerelateerd aan het voorkomen van negatieve externaliteiten corresponderen met stelselfuncties van kennisproductie (doordat IPR-beleid innoveren rendabeler maakt, en zo dus ook positieve externaliteiten stimuleert) en het creëren van maatschappelijke instituties (doordat MVO-beleid ongewenste gedragingen probeert uit te sluiten). Daarnaast zijn er meerdere regelingen die belemmeringen als gevolg van overheidshandelen bestrijden: zij zijn van belang omdat ze kunnen bijdragen aan het creëren van ondernemingen en het ontwikkelen van standaarden (instituties) die economisch verkeer bevorderen. Zo geldt voor de doelstelling 'Aantrekkelijker maken ondernemerschap (werkgelegenheid vergroten)' dat de overheid toetredingsdrempels tot het ondernemerschap wil verlagen door het financieel aantrekkelijker te maken. Mogelijk geldt ook voor de doelstelling 'Stimulering ondernemers uit specifieke sectoren' dat het welvaartseffect dient te verlopen via het vergroten van werkgelegenheid; er is hier op grond van competitiviteitsoverwegingen (externaliteiten die leiden tot productiviteitsgroei) geen marktfalen te onderscheiden.

¹³⁷ EIM (2005), *Ondernemen makkelijker én leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap*, Zoetermeer.

¹³⁸ Overzicht ondernemers- en ondernemingsfaciliteiten. Bijlage 3 bij: brief aan de Tweede Kamer van staatssecretaris van Financiën, betreffende de Winstbox - Kenmerk DB/2014/280 (3 juli 2014).

¹³⁹ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel*. Eindrapport, Den Haag.

¹⁴⁰ Kamerstukken II, 2008/09, 31 704, nr. 4, pt. 3.

¹⁴¹ Vuuren, D. van (2012), *De fiscale behandeling van zelfstandigen, een kritische blik*, CPB Policy Brief 2012/02, Den Haag.

Tabel 12: Overzicht van beleidsdoelen en bijbehorende legitimering. (Pijler: Marktcondities)

Beleidsdoelen	Legitimering van beleidsdoelen	
	Marktfalen	Systeemfuncties
IPR beschermen	<i>Externaliteiten</i>	<i>Kennisproductie</i>
Stimulering ondernemers uit specifieke sectoren	<i>Overheidshandelen?</i>	<i>Vraagarticulatie?</i>
Aantrekkelijker maken ondernemerschap (werkgelegenheid vergroten)	<i>Overheidshandelen</i>	<i>Creëren van organisaties</i>
Normen en waarden bewaken	<i>Externaliteiten</i>	<i>Creëren van instituties</i>
Informatie-voorziening voor ondernemers	<i>Coördinatiegebreken</i> <i>Overheidshandelen</i>	<i>Aanleren vaardigheden</i> <i>Creëren van instituties</i>
Regeldruk beperken	<i>Overheidshandelen</i>	<i>Creëren van instituties</i>

Box 13: De Transparantiebenchmark

De Transparantiebenchmark is sinds 2004 een jaarlijks onderzoek naar de inhoud en kwaliteit van 'maatschappelijke verslaggeving' bij Nederlandse ondernemingen. Via de Transparantiebenchmark dingen zij mee naar De Kristal, een prijs voor de onderneming met de beste en meest transparante verslaggeving. Deelnemers doen kennis op van criteria voor maatschappelijke verslaggeving, krijgen inzicht in eventuele verbeterpunten en zien hoe zij scoren in vergelijking met andere bedrijven binnen en buiten hun branche. Met de Transparantiebenchmark streeft de overheid ernaar om de transparantie bij ondernemingen en de aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) in het bedrijfsleven te verhogen. De kosten van de TB bedroegen voor de overheid ongeveer €350.000 over 2012 en 2013; het bedrijfsleven droeg ongeveer €260.000 bij. In een evaluatie uit 2013 is over de doeltreffendheid van de TB geconcludeerd dat er sinds de invoering hiervan sprake is van een duidelijke toename van de transparantie in maatschappelijke verslaggeving. Ongeveer 36% van de doelgroep heeft een significante toename van de score op transparante verslaggeving laten zien. De Transparantiebenchmark zou hier deels aan ten grondslag hebben gelegen. Door beperkingen in de data lijken echter geen statistische analyses te zijn uitgevoerd die dit ook hard kunnen aantonen.¹⁴²

4.3.3 Evaluatiebevindingen

Doeltreffendheid maatregelen Ondernemerschap / Marktcondities

Over de doeltreffendheid van de instrumenten in de pijler Ondernemerschap / Marktcondities kunnen we het volgende concluderen:

1. De evaluaties doen weinig tot geen uitspraken over de additionaliteit van de maatregelen. De Transparantiebenchmark stimuleert dat meer bedrijven verslag doen over de mate waarin zij maatschappelijk verantwoord ondernemen. Eenzelfde redenering kan volgens ons gelden voor de regeling Corporate Governance (een gevolg van de commissie Tabaksblad). Bijna alle beursgenoteerde ondernemingen rapporteren over beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur. Dat zou zonder een dergelijke gedragscode minder gebeuren. Onduidelijk blijft of deze maatregel ook bijdraagt aan het herstellen van het vertrouwen op de kapitaalmarkt en bij het grote publiek (één van de redenen om deze maatregel in te voeren). Soms wordt er in een evaluatie zelfs gesproken over een negatieve additionaliteit. De regeling

¹⁴² B&A (2013), *Evaluatie Transparantiebenchmark*, Den Haag.

Meewerkaftrek zou een beperkte negatieve invloed hebben op het aantal zelfstandigen, omdat meewerkende gezinsleden nu zelf geen ondernemer worden. De Zelfstandigenaftrek met een belastinguitgave van zeker €1 miljard op jaarbasis leidt volgens de uitgevoerde evaluatie tot het behoud van 140.000 zelfstandigen. Daarnaast levert deze bijdrage tot 11,4 miljard aan bedrijfsinvesteringen op (maar de evaluatie waarschuwt voor de gekozen ad hoc benadering in deze analyse en het grote effect van de coëfficiënten die in de modelberekening worden meegenomen).

2. Een aantal maatregelen heeft een sterk wettelijk of belastingtechnisch karakter. De evaluaties beperken zich dan meestal tot de vraag of de uitvoerende organisaties slagen in het uitvoeren van de wettelijk opgelegde taken of welk effect een maatregel heeft op de inkomenspositie van een zelfstandige. Dit laatste duidt er ons inziens ook op dat deze maatregelen verder afstaan van de overkoepelende doelen van beleidsartikelen 12 en 13. Ten aanzien van de eerste groep maatregelen wordt in de breedte vastgesteld dat de uitvoeringsinstellingen hun wettelijke en bestuurlijke taken goed uitvoeren (Rijksoctrooiwet, ACTAL, Kamer van Koophandel). Over de maatregelen gericht op de inkomenspositie van zelfstandigen en kleine ondernemers (Zelfstandigenaftrek, Fiscale Oudedagreserve en Meewerkaftrek) wordt doorgaans gerapporteerd dat deze de positie verbetert. Bij de Zelfstandigenaftrek wordt een deel van het belastingvoordeel aangewend voor consumptie (dat is conform de opzet van de maatregel) en enkele honderdduizenden ondernemers maken gebruik van de Fiscale Oudedagreserve (in 2000 [!] voegden zij gemiddeld €3.800 toe aan de FOR), maar onbekend blijft wat zij uiteindelijk doen met de FOR. De Meewerkaftrek wordt nog steeds gebruikt, maar de evaluatie kan niet aangeven waarom. De vraag of deze groep maatregelen ook ondernemerschap stimuleert kan niet eenduidig worden beantwoord. De Zelfstandigenaftrek levert (voorzichtig) een positieve bijdrage aan zowel het aantal ondernemers als aan het investeringsniveau.
3. Naast de 'harde' wettelijk en juridische doelen worden er ook veel 'zachtere' doelen nagestreefd en bereikt. De maatregel Rijksoctrooiwet vergroot dankzij voorlichting en kennisverspreiding het 'octrooibewustzijn' onder zijn doelgroepen. Ook levert het NL Octrooiencentrum (dat de wet uitvoert) een bijdrage aan nationale en internationale beleidsvorming. De Transparantiebenchmark vergroot de aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen onder de doelgroep (agenderend), hoewel een aanzienlijk deel van de bedrijven (de helft) er geen aandacht voor heeft. ACTAL is effectief in advisering op ex ante toetsen van wetgeving, maar slaagt er volgens de in 2011 uitgevoerde evaluatie nog onvoldoende in om strategische advisering richting kabinet en ministeries te verzorgen. De evaluatie van de Kamer van Koophandel doet weinig uitspraken over doelbereiking van de niet-wettelijke taken.

Box 14: Rijksoctrooiwet

Octrooien bevorderen de groei van de arbeidsproductiviteit. Dit doen zij op de volgende vier manieren. De eerste is dat zij het eigendomsrecht aan de ontwikkelaar van een nieuw technologisch idee geven. Met dat eigendomsrecht kan de innoverende organisatie inkomen verwerven. Octrooien zijn dus prikkels om te innoveren en daarmee de arbeidsproductiviteit te vergroten. De waarde van de octrooien is aanzienlijk.¹⁴³ De tweede manier is dat het duplicatie van R&D-werk voorkomt, want

¹⁴³ Straathof en van Veldhuizen, bijvoorbeeld, ramen de waarde van een gemiddeld patent op negenduizend euro per EU-land in 2004, zie CPB (2012), *Market size, institutions and the value of rights provided by patents*, CPB Discussion Paper, nr. 226.

octrooien zijn openbaar en de nieuwe kennis die belichaamd is in octrooien is goedkoop beschikbaar; en door minder duplicatie wordt arbeid productiever. De derde manier is dat het de mogelijkheid tot exploitatie van kennis via kennis-spillovers vergroot. Immers, elke onderneming kan vrijwel gratis voortbouwen op de kennis van andere ondernemingen, en betere benutting van kennis via kennis-spillovers versnelt de groei van de 'Total Factor Productivity' en daarmee de groei van de arbeidsproductiviteit. De vierde manier is dat octrooien de asymmetrische informatie tussen kleine, jonge innoverende ondernemingen en kapitaalverschaffers verminderen, zodat deze ondernemingen gemakkelijker externe financiering kunnen vinden.¹⁴⁴ Een vermindering van de asymmetrische informatie, versnelt de groei van de 'Total Factor Productivity' en daarmee de groei van de arbeidsproductiviteit.

EU octrooiwetgeving belangrijk voor arbeidsproductiviteitsgroei van Nederland: Er bestaat decennialang Europese octrooiwetgeving, waarbij de octrooien worden verleend door het 'European Patent Office'. De octrooien geven eigendomsrecht per land waarvoor bescherming is aangevraagd. Nederlandse ondernemingen maken volop van de Europese octrooien gebruik, omdat zij bescherming bieden op de Europese markt, die voor de meeste ondernemingen de relevante afzetmarkt is. Bovendien vragen Nederlandse ondernemingen ook vaak octrooi aan bij de Amerikaanse en Japanse octrooibureaus als zij veel exporteren naar die regio's. Sinds 2011 bestaat ook het EU Octrooi dat direct bescherming geeft voor vrijwel de hele EU. Het lijkt mogelijk dat met enige ingrepen in deze wet, de waarde van de EU-octrooien aanzienlijk kunnen stijgen, zodat het voor ondernemingen aantrekkelijker wordt te innoveren.¹⁴⁵

Rijksoctrooiwet minder belangrijk: Gezien vanuit de productiviteitsgroei van Nederland valt het belang van de Rijksoctrooiwet in het niet vergeleken met de EU Octrooien, want alleen de Nederlandse markt is voor veel ondernemingen te klein. De EU Octrooiwet maakt echter geen deel uit van deze doorlichting, maar de Rijksoctrooiwet wel. De Rijksoctrooiwet stamt uit 1995 met enkele kleine wijzigingen in 2006 en 2013. Het is een registratieoctrooi. Dat wil zeggen dat elke aanvraag, mits die voldoet aan de wettelijke vormvereisten, geoctrooieerd kan worden. Dit ongeacht de uitkomst van het onderzoek naar de stand van de techniek (is een octrooi nieuw, inventief en industrieel toepasbaar?) dat bij elk octrooiaanvraag uitgevoerd wordt. Als een octrooi in strijd is met al bestaande octrooien kan dit later pas door de betreffende partij via de rechter aangevochten worden. De voordelen van dit systeem (tegenover het alternatief van een getoetst octrooi) zijn dat de verlening van een octrooi zowel goedkoper als sneller is. Als nadeel geldt echter de beperktere rechtszekerheid, en daarmee het gevaar van extra juridische kosten voor de octrooiaanvrager en eigenaren van al bestaande octrooien.¹⁴⁶ Uit een evaluatie van de wet in 2006 bleek dat het nationale systeem voor octrooihouders een waardevolle aanvulling is op het Europese octrooisysteem, en dat een relatief goede balans van snelheid, kosten en rechtszekerheid is gevonden.¹⁴⁷ Wel werd op basis van deze evaluatie het zesjarig octrooi afgeschaft. Ook werd het mogelijk om octrooiaanvragen in het Engels in te dienen. Verder zijn in 2013 nog wijzigingen doorgevoerd ter bevordering van de interactie met stakeholders en voor de verbetering van de zichtbaarheid, herkenbaarheid en toegankelijkheid van de uitvoerder van het octrooibeleid, namelijk Agentschap NL. Het budget gemoeid met de Rijksoctrooiwet bedroeg in 2014 €14.536.000.

Doelmatigheid maatregelen Ondernemerschap / Marktcondities

In tegenstelling tot andere pijlers bestaat er in de evaluaties onder de Pijler Ondernemerschap / Marktcondities relatief meer aandacht voor het aspect doelmatigheid. Vrijwel altijd gaat het hier echter over micro-doelmatigheid: de uitvoeringskosten en administratieve lasten.

¹⁴⁴ Zie bijvoorbeeld Czarnitski, D., B. Hall & H. Hottenrott (2014), *Patents as quality signals? The implications for financing constraints on R&D*, NBER wp 19947 en UNU-Merit (2014) Working Paper 2014-013.

¹⁴⁵ CPB (2012), *Potential gains from EU patents large / Hasty compromise could be costly*, CPB Policy Brief, 2012 / 05, CPB, Den Haag.

¹⁴⁶ Ecorys (2012), *Evaluatie van het Intellectuele Eigendomsbeleid*, Rotterdam.

¹⁴⁷ KPMG (2006), *Evaluatie Rijksoctrooiwet 1995*.

Over de doelmatigheid concluderen wij het volgende:

1. De uitvoeringskosten van een regeling komen in verschillende evaluaties aan de orde. De uitvoeringsorganisatie NL Octrooiencentrum is productiever geworden en heeft met minder mensen (van 180 fte naar 115 fte) meer output gerealiseerd en de doorlooptijd en interne behandelzeiten verkort. Verder realiseert het centrum doelmatigheid door het flexibel inzetten van medewerkers over verschillende afdelingen. De uitvoeringskosten van de Transparantiebenchmark bedragen voor de overheid €350.000 (over twee jaar). Deze kosten staan – volgens de evaluatie – in verhouding tot de opbrengst.¹⁴⁸ De evaluatie van ACTAL beperkt zich tot de uitspraak dat de efficiëntie van het werk van ACTAL per saldo positief is, zowel financieel als qua werkwijzen. De Kamers van Koophandel zijn efficiënter geworden door vermindering van het aantal bestuursleden, maar kostenreductie blijft een uitdaging vanwege uitbreiding van het takenpakket en fusies en reorganisaties. Ook wijst de evaluatie op inefficiënties die ontstaan door een uniforme financieringssysteem die voor alle regio's geldt. De uitvoeringskosten van de belastingtechnische maatregelen (o.a. FOR) zijn minder bekend, maar zijn naar verwachting relatief laag.
2. Een tweede aspect van doelmatigheid zijn de administratieve lasten. Ondanks dat het NL Octrooiencentrum melding maakt van kortere doorlooptijden doet de evaluatie geen uitspraak over de administratieve lasten die bedrijven (kunnen) ervaren bij hun octrooiaanvragen. De Transparantiebenchmark meldt dat een groep van 460 bedrijven in twee jaar samen €260.000 aan kosten heeft voor deze maatregel. Samen met de overheidskosten (€350.000) staan deze kosten – volgens de evaluatie – in verhouding tot de opbrengsten (die niet gespecificeerd zijn). Bij de Kamers van Koophandel zijn de administratieve lasten niet onderzocht, maar wel is tevredenheid onder ondernemers over de dienstverlening geconstateerd. De administratieve lasten bij de belastingtechnische maatregelen in deze pijler zijn nauwkeurig onderzocht. De lasten bij de Zelfstandigenaftrek zijn beperkt (€10 miljoen op een budget van €700 miljoen per jaar). De lasten bedragen €18,91 per gebruiker voor 643.900 gebruikers die gemiddeld €1.900 aftrek realiseren. Voor de FOR wordt de lastendruk becijferd op €10 miljoen op een bedrag van €700 miljoen (het totaal gedoteerd bedrag op jaarbasis). Op onderdelen zijn de lasten hier wel relatief hoog. De administratieve lasten bij de regeling Meewerkaftrek zijn relatief hoog en worden veroorzaakt door de verplichting een urenregistratie bij te houden. Aangezien veel gebruikers dat niet doen, zijn de lasten uiteindelijk beperkt (€6,78 per onderneming in 2003).
3. Het aantal regelingen dat gerichte lastenverlichting voor ondernemers (vooral starters en zelfstandigen) beoogt langs fiscale weg is relatief groot. Hier dreigt – zeker in relatie met regelingen in andere pijlers – het risico van overlap (regelingen die dezelfde doelen nastreven) en stapeling (doelgroep gebruikt deze verschillende regelingen). Vooral stapeling van regelingen door de doelgroep vermindert het 'normale' ondernemersrisico en belemmert daarmee mogelijke doorgroei en innovatie. Dat gaat juist in tegen de geest van andere regelingen, bijvoorbeeld het recent geïntroduceerde actieplan voor Ambitieuze ondernemerschap.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Dit is tegelijkertijd één van de weinige evaluaties waar een (beperkte) afweging wordt gemaakt of de inzet van een ander instrument voor het behalen van dezelfde doelstelling doelmatiger zou zijn geweest.

¹⁴⁹ Kamerbrief over beleid voor ambitieuze ondernemers, maart 2014. Kenmerk: DGBI-O / 14014831

4. Of de (extra) baten van de maatregelen in verhouding staan tot de kosten (de macro-doelmatigheid), komt in de evaluaties evenals bij de evaluaties onder de innovatiepijler nauwelijks aan de orde.

Box 15: Het Lage btw-tarief

Al geruime tijd bestaat er in Nederland een twee-tarievenstelsel. Hierbij geldt een standaard tarief van 21% (tot voor enkele jaren 19%), en voor enkele producten en diensten een gereduceerd tarief van 6%. Hier vallen vooral essentiële basisbehoeften onder, zoals voedingsmiddelen (zuivel, vlees, aardappelen, etc.), geneesmiddelen, energie, en huisvesting. Ook binnen onder andere cultuur, recreatie en horeca vallen bepaalde diensten onder het 6% tarief. In 2008 omvatte dit exclusief btw €68,7 miljard aan uitgaven, oftewel 9,5% van de totale belaste bestedingen.¹⁵⁰

Twee afwegingen spelen mee in de keuze voor een gedifferentieerd btw-tarievenstelsel. Ten eerste hebben belastingen op consumptie een invloed op consumptiegedrag; met een laag tarief kunnen aankopen van specifieke goederen of diensten gestimuleerd (of in ieder geval niet belemmerd) worden. Het lage tarief voor culturele voorzieningen kan hiermee verklaard worden. Een tweede argument is de mogelijkheid om het btw-tarievenstelsel te gebruiken als een instrument voor de herverdeling van inkomen. Door een hogere belasting te heffen op goederen of diensten die met name door de hogere inkomens worden geconsumeerd en een lage belasting op goederen die een groter deel van de uitgaven van lagere inkomensgroepen innemen, kan bijgedragen worden aan de herverdeling van inkomen. Er zijn echter ook verscheidene voordelen verbonden aan een uniform btw-tarief. Denk hierbij aan het wegvallen van administratieve lasten en de noodzaak van controle op de juiste tarieftoepassing, een afname van de fraudegevoeligheid van het stelsel en het verdwijnen van afbakenings- en interpretatieproblemen over de verschillende tarieven. Ook is opgemerkt dat het huidige systeem productinnovatie mogelijk belemmert. Hiervan kan sprake zijn als reeds bestaande vervangingsgoederen onder het verlaagde btw-tarief vallen en innovatieve alternatieve producten niet. Ook kan de inkomensherverdeling door een gedifferentieerd btw-stelsel aangemerkt worden als concurrentieverstorend.¹⁵¹

Conclusie

De **doeltreffendheid** van de maatregelen in deze pijler laten een gevarieerd beeld zien. De additionaliteitsvraag komt bovendien slechts beperkt aan bod. Evaluaties richten zich vooral op de vraag of wettelijke taken en belastingtechnische maatregelen goed worden uitgevoerd, wat overigens vaak wel het geval is. Het 'grotere' effect op ondernemerschap blijft (vooralsnog) buiten beeld, laat staan de vraag of er sprake is van productiviteitsgroei.

We concluderen ook dat **doelmatigheid** in de evaluaties van maatregelen in deze pijler relatief veel aandacht lijkt te genieten (ten opzichte van regelingen in andere pijlers). Echter, het betreft hier hoofdzakelijk de doelmatigheid van de beleidsuitvoering (micro-doelmatigheid). Omdat er weinig uitspraken worden gedaan over de mate waarin het bereiken van hogere-orde doelen aannemelijk is, ontstaat er ook geen zicht op de vraag of de effecten opwegen tegen de overheidsuitgaven. Bevindingen over micro-doelmatigheid zijn bovendien diffuus. Belastingmaatregelen zijn relatief goedkoop voor de overheid (om uit te voeren) en geven relatief weinig administratieve lasten voor aanvragers. Er zijn weinig 'gestandaardiseerde' berekeningen van micro- laat staan macro-doelmatigheid (geldt voor meerdere pijlers), zodat moeilijk een onderlinge vergelijking kan worden gemaakt.

¹⁵⁰ Uniform btw-tarief: aspecten en overwegingen in kort bestek. Notitie bij: brief aan de Tweede Kamer van staatssecretaris van Financiën, betreffende overwegingen uniform btw-tarief. Kenmerk DV 08/1010 dd. 23-12-2008.

¹⁵¹ Ibid.

4.4 Pijler 3: Menselijk kapitaal

Deze paragraaf behandelt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de mix van maatregelen die valt onder de pijler Menselijk Kapitaal uit het logisch model (zie secties 2.1 en 3.1). Voor Human Capital geldt dat de systeemverantwoordelijkheid bij OCW en ook bij SZW ligt. EZ kent onder deze pijler slechts een beperkt aantal beleidsmaatregelen die aansluiten op innovatie en ondernemerschap en een logische verbinding hebben met bevorderen van arbeidsproductiviteitsgroei zoals aansluiting met de arbeidsmarkt, ondernemerschapsvaardigheden, ICT-vaardigheden en kenniswerkers. Ook hier vertalen we de resultaten van de evaluatie van elke maatregel (uit de brede set van maatregelen) naar het niveau van de volledige instrumentenmix in de pijler. Daarmee geven we antwoord op de vraag wat de *gezamenlijke* doeltreffendheid en doelmatigheid is van de instrumentenmix onder Menselijk Kapitaal (met dezelfde methodologische beperkingen die samenhangen met de beschikbaarheid en volledigheid van evaluaties, zie ook paragraaf 4.2.1). Voor deze pijler geldt dat er 'slechts' vier maatregelen onder vallen. Voor deze pijler komen hierna de volgende onderwerpen aan de orde.

1. Karakterisering, omschrijving en onderdelen van de beleidsmix Menselijk Kapitaal.
2. Evaluatiebevindingen met aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid.

4.4.1 Typering beleidsmix

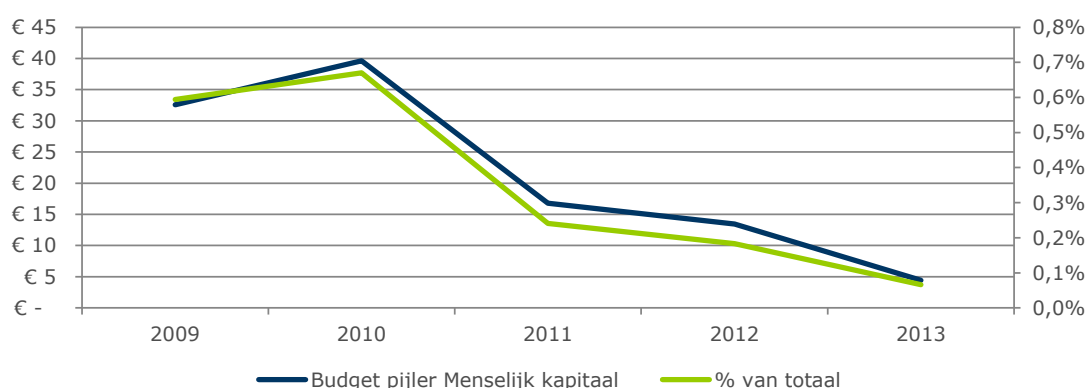
Wanneer we de brede beleidsmaatregel ICT-beleid buiten beschouwing laten¹⁵², vallen er onder de pijler Menselijk kapitaal slechts vier beleidsmaatregelen. Kijken we enkel naar deze vier maatregelen, dan valt ons het volgende op:

- Drie van de vier maatregelen vallen onder artikel 13. Enkel de Kenniswerkersregeling valt onder artikel 12.
- Alle regelingen worden in samenwerking met OCW uitgevoerd. De maatregel Beroepsonderwijs in bedrijf wordt ook samen met SZW uitgevoerd.
- Er is veel dynamiek in deze pijler. Allereerst zijn alle maatregelen relatief jong. Twee maatregelen zijn in 2007 ontstaan, één in 2009 en één in 2013. Daarnaast is ook de looptijd van de maatregelen kort, maximaal zeven jaar. De Kenniswerkersregeling was een maatregel opgezet tijdens de crisis en bestond zelfs maar één jaar.
- De maatregelen zijn in te delen in twee categorieën: subsidie en agenda. In de eerste categorie vallen Kenniswerkers en Beroepsonderwijs in bedrijf. In de tweede categorie vallen Techniekpact en Onderwijs & Ondernemerschap.
- Hoewel Techniekpact wel op de begroting staat, is er geen budget aan toegekend (dat staat op de begroting van SZW en OCW). Ook de totale uitgaven onder deze pijler zijn beperkt, nog geen 1% van de totale I&O-uitgaven. Het aandeel is in de afgelopen jaren zelfs teruggelopen naar 0,1% van de totale I&O-uitgaven.
- Onderstaande figuur toont dat de uitgaven voor deze pijler zijn teruggelopen¹⁵³. Wat de figuur niet laat zien is dat de niet-financiële beleidsaandacht via publiek-private samenwerking is toegenomen (bijvoorbeeld via de netwerkaanpak die kenmerkend is voor het Techniekpact).

¹⁵² We hebben wel het onderdeel digivaardigheden meegenomen onder deze pijler vanwege de inhoudelijk raakvlakken.

¹⁵³ Het gaat hier uiteraard enkel over de investeringen in Menselijk kapitaal via beleidsartikelen 12 en 13.

Figuur 15: Budget pijler Menselijke kapitaal door de tijd (gerealiseerde kasuitgaven en gedeelde inkomsten, x mln.). (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemersbeleid).



NB. Voor de pijler menselijk kapitaal (en Energie & materialen) heeft EZ onder artikel 12 en 13 geen systeemverantwoordelijkheid. De 12/13-interventies op deze pijler betreffen maatregelen die direct bijdragen aan verhogen arbeidsproductiviteit.

4.4.2 Beleidsdoelen en -rationale

Doelomschrijving maatregelen

Arbeidsproductiviteit is in belangrijke mate afhankelijk van de vaardigheden en kennis waarover de beroepsbevolking beschikt. De pijler 'Menselijk kapitaal' heeft betrekking op het beleid dat we vinden op beleidsartikel 12/13 van EZ. De instrumenten in kwestie vormen daarmee een aanvulling op het beleid van het Ministerie van OCW. Kenmerkend is dat de instrumenten zich hoofdzakelijk richten op de link tussen onderwijs en arbeid. EZ voert beleid om de aansluiting tussen bedrijfsleven en onderwijs te verbeteren, maar ook om studenten bekend te maken met het zelfstandig ondernemerschap. Een opvallende derde doelstelling is die van de regeling 'Kenniswerkers'. Deze crisismaatregel is ingelast om kenniswerkers voor de Nederlandse economie te behouden. De angst was dat hoogopgeleide onderzoekers ontslagen zouden worden tijdens de hevigste crisisjaren. Daarmee zou kennis verloren gaan voor de bedrijven waar ze voorheen werkten, zeker bij uitstroom naar een ander type baan of naar het buitenland. Om die reden verstrekke EZ een subsidie waarbij onderzoekers tijdelijk aan een publieke onderzoeksinstituten gestationeerd konden worden, zodat ze later weer konden terugkeren naar het bedrijfsleven.

Doelen:

- Verbeteren aansluiting bedrijfsleven en onderwijs;
 - Beroepsonderwijs;
 - Technisch personeel;
- Verankering ondernemerschap in onderwijs;
- Voorkomen ontslag kenniswerkers.

Legitimiteit maatregelen (zie Bijlage D voor detailinformatie)

De maatregelen kunnen gerechtvaardigd worden op grond van het **marktfalen** dat ze bestrijden. Specifiek gaat dit om het coördinatieprobleem dat leidt tot een mismatch tussen onderwijs en arbeidsmarkt. EZ bestrijdt dit marktfalen door studenten te enthousiasmeren voor studierichtingen waar tekorten zijn, en door het bedrijfsleven (inclusief ondernemerschap) een plek te geven in het onderwijs.

Vanuit het **systemfalenperspectief** is vooral de systeemfuncties 'aanleren van vaardigheden' van belang. Het ICT-beleid gericht op digivaardigheden is een voorbeeld van een regeling die een economie toekomstbestendiger kan maken. Naarmate toekomstige

werknemers meer over 'moderne' vaardigheden beschikken neemt de kans toe dat de Nederlandse economie succesvol kan meebewegen met socio-technologische ontwikkelingen.

Box 16: Techniepact

Het Nationale Techniepact 2020 is op 13 mei 2013 gesloten door publieke en private onderwijsinstellingen, werkgevers, werknemers, topsectoren, Rijksoverheid en regionale overheden. Dit pact is gesloten om met alle partners tot 2020 concrete en afrekenbare acties uit te voeren om het aantal technici te vergroten en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het Techniepact richt zich op basisonderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs en de arbeidsmarkt voor technici. Hierbij zijn drie speerpunten aangewezen. Ten eerste het stimuleren dat leerlingen kiezen voor een techniekopleiding; ten tweede het aantrekkelijk maken van technisch onderwijs (ook dat studenten met een technisch diploma daadwerkelijk in een technische sector belanden); en tot slot het behouden van technisch opgeleide mensen als zij hun baan verliezen of hebben verloren. De uitvoering van het Techniepact bestaat enerzijds uit 22 landelijke acties en anderzijds uit Technieppacten en acties per regio. Daarnaast zijn er afzonderlijke beleidsprogramma's van de overheid en initiatieven uit de sector die werken aan de uitvoering van onderdelen van het techniepact. Het zwaartepunt ligt hierbij op de regio's. Voorbeelden van maatregelen zijn het instellen van een loket voor onder andere stageplaatsen van techniek-studenten én bètadocenten, 1.000 beurzen voor talenten bij technische opleidingen en het opstellen van sectorplannen gericht op het verminderen van de uitstroom van (jonge) technische werknemers, in samenwerking met sociale partners.

De Landelijke Regiegroep Techniepact is de partij die de uitvoering van de landelijke strategie en haar doelen coördineert, volgt en bewaakt. Vertegenwoordigers uit de verschillende regio's vormen de kern van deze regiegroep. Ter ondersteuning van de gehele reeks aan maatregelen wordt geld beschikbaar gesteld door zowel overheid als het bedrijfsleven. Zo is opgetekend in het Pact dat het kabinet, werkgevers en regionale overheden ieder €100 miljoen in een investeringsfonds voor techniekonderwijs steken. Ook trekt het kabinet in totaal €600 miljoen uit voor bij- en omscholing van mensen geïnteresseerd in techniek en €100 miljoen om meer bètadocenten in het voortgezet onderwijs te krijgen.

In het eerste voortgangsrapport uit 2014 bleek dat technische bacheloropleidingen in het wo en hbo respectievelijk 12% en 7% meer instromers hadden dan het jaar daarvoor. Wel was de instroom gedaald in het mbo. Ook zijn in augustus 2014 107 vakmanschaproutes, 19 technologieroutes, 18 Centra voor Innovatief Vakmanschap en 24 Centers of Expertise gestart. In totaal zijn hier 39 scholen in het voortgezet onderwijs, 19 ROC's en ongeveer 489 bedrijven bij betrokken. Als grootste winstpunt wordt echter de zowel landelijk als regionaal sterk verbeterde samenwerking tussen bedrijven, onderwijsinstellingen en overheden genoemd.¹⁵⁴

4.4.3 Evaluatiebevindingen

Doeltreffendheid maatregelen Menselijk Kapitaal

Over de doeltreffendheid van de instrumenten vallend onder de pijler Menselijk Kapitaal kunnen we het volgende concluderen:

1. Er is weinig bekend over de additionaliteit van de maatregelen, hoewel deze wel positief lijkt te zijn. Zo wordt over de maatregel Onderwijs en Ondernemerschap vastgesteld dat activiteiten gericht op het stimuleren van ondernemerschap onder doelgroepen (studenten, leerlingen) niet zouden hebben plaatsgevonden zonder de subsidie. De maatregel Kenniswerkers heeft ervoor gezorgd dat 90% van de 'uitgeleende' kenniswerkers aan de overheid nadien weer teruggekeerd is naar hun

¹⁵⁴ De Landelijke Regiegroep Techniepact (2014), *Rapportage Nationaal Techniepact 2020 – Eén jaar na ondertekening*.

voormalig werkgever (veelal MKB). De aanname is vervolgens dat zonder de maatregel een groter deel van deze groep voorgoed verloren zou zijn gegaan voor de kenniseconomie, maar hiervoor wordt geen bewijs aangedragen.

2. Sommige maatregelen tonen op andere fronten aan dat zij doeltreffend zijn. De maatregel Onderwijs en Ondernemerschap stimuleert dat inmiddels 20% van de studenten overweegt ondernemer te worden. De voortgangsrapportage van het Techniepact stelt dat de belangstelling van studenten voor technische opleidingen toeneemt (in 2013/14 12% meer aanmeldingen bij universiteiten en 7% meer aanmeldingen bij hogescholen voor technische studies). Daarmee is de causaliteit nog niet aangetoond en dat is nog geen sinecure. Niet voor niets stellen andere evaluaties terecht vast dat het effect pas op lange termijn zichtbaar wordt en dat het tijdseffect tevens het aantonen van een eventueel causaal verband bemoeilijkt (Onderwijs en Ondernemerschap). In onze ogen een terechte constatering, omdat het vergroten van de uitstroom van bijvoorbeeld technische studenten naar de arbeidsmarkt minimaal enkele jaren duurt.
3. Niet onbelangrijk is te melden dat doeltreffendheid zich – in tegenstelling tot enkele andere pijlers – nadrukkelijk op zachte factoren richt. Verschillende evaluatie maken melding van betere samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen (Kenniswerkers) en onderwijsinstellingen (Onderwijs en Ondernemerschap). Andere zachte factoren betreffen een beter imago van een technische opleiding en/of beroep en de maakindustrie (Techniepact), opschaling naar andere opleidingen en sectoren (Beroepsonderwijs in Bedrijf) en meer waardering voor ondernemerschap (Onderwijs en Ondernemerschap).

Doelmatigheid maatregelen Menselijk Kapitaal

De helft van de maatregelen is (deels omdat ze nog maar kort bestaan) niet onderzocht op het aspect doelmatigheid. Hier kunnen we dus beperkt uitspraken over doen. De regeling Onderwijs en Ondernemerschap is efficiënt uitgevoerd, omdat de uitvoeringskosten bij AgentschapNL 3,8% van het totale subsidiebedrag bedragen. Dat is in lijn met uitvoeringskosten van andere regelingen (zie bijvoorbeeld pijler Innovatie). De maatregel Beroepsonderwijs in Bedrijf wordt kwalitatief gunstig op zijn efficiënte beoordeeld door de deelnemers: de verhouding tussen kosten en opbrengsten wordt door hen als goed beoordeeld. Voor vrijwel alle regelingen die zich richten op samenwerking geldt dat relatief veel tijd besteed wordt aan afstemming en dat vertragingen kunnen optreden.

Conclusie

De **doeltreffendheid** van de maatregelen in deze pijler – en laat staan de **doelmatigheid** ervan – laat zich over het algemeen moeilijk meten. Het gaat enerzijds om lange termijn effecten (arbeidsmarkt, onderwijs) en anderzijds om zachte, moeilijk te kwantificeren doelen (samenwerking, imago).

4.5 Pijler 4: Investerings

Deze paragraaf behandelt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de groep maatregelen die valt onder het pijler Investerings/Kapitaalverdieping uit het logisch model. De basis van deze bespreking vormt de beschrijving en analyse van de negen afzonderlijke instrumenten die onder Investerings/Kapitaalverdieping vallen. Wederom vertalen we de resultaten van deze analyse per maatregel naar het niveau van de volledige instrumentenmix in de pijler. Daarmee geven we antwoord op de vraag wat de *gezamenlijke* doeltreffendheid en doelmatigheid is van de instrumentenmix onder de pijler Investerings/Kapitaalverdieping. Ook hier gelden de (methodologische beperkingen) die samenhangen met de beschikbaarheid en volledigheid van evaluaties. Voor de pijler Investerings/Kapitaalverdieping komen hierna de volgende onderwerpen aan de orde.

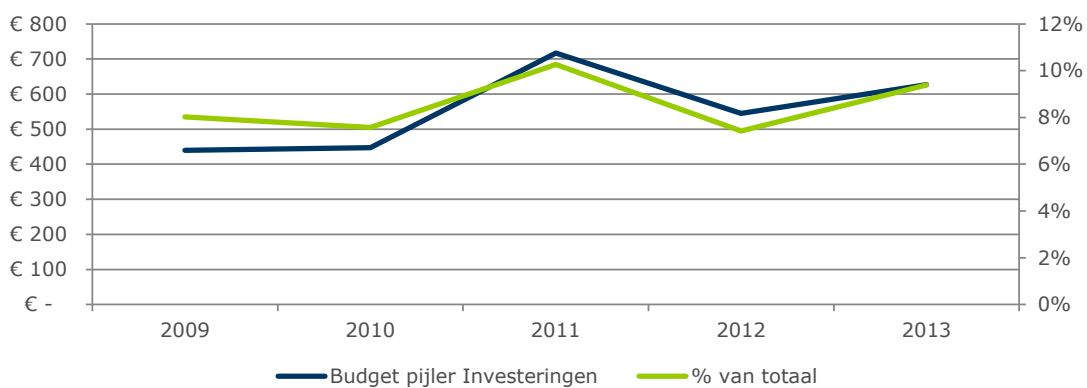
1. Karakterisering, omschrijving en onderdelen van de beleidsmix Investerings.
2. Evaluatiebevindingen met aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid.

4.5.1 Typering beleidsmix

De Pijler Investerings/Kapitaalverdieping bestaat uit 12 beleidsmaatregelen. Als we inzoomen op deze 12 maatregelen vallen de volgende zaken op:

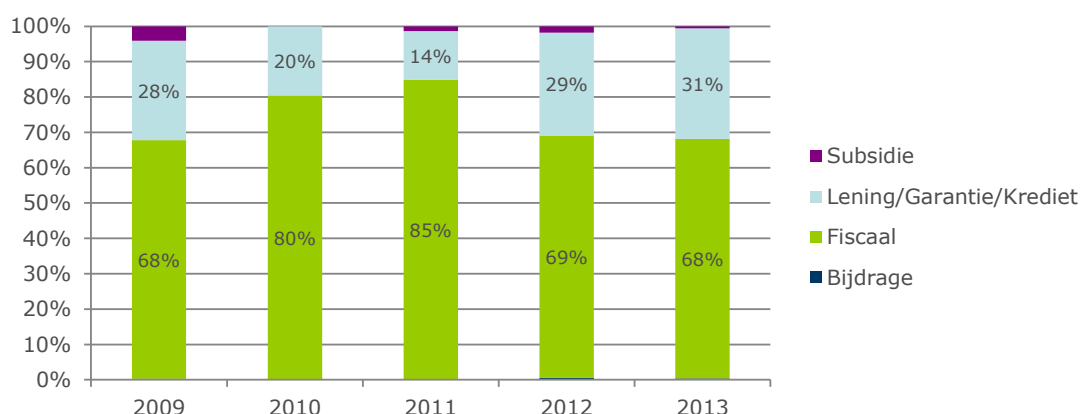
- De pijler Investerings/Kapitaalverdieping vormt binnen het logisch groeimodel met 12 (financiële) beleidsmaatregelen in termen van aantallen regelingen de tweede pijler, samen met de pijler Ondernemerschap / Marktcondities. Wel is het aantal maatregelen ruim de helft minder dan het aantal maatregelen dat valt onder de pijler Innovatie.
- Het betreft een mix aan typen maatregelen, veelal gericht op een specifieke doelgroep (sector, organisatietype, etc.).
- In totaal is de pijler Investerings/Kapitaalverdieping met €2,7 miljard goed voor circa **9% van de I&O-uitgaven** (totale periode 2009-2013). De jaarlijkse uitgaven schommelen in de afgelopen jaren tussen de €400 miljoen en €700 miljoen.

Figuur 16: Budget pijler Investerings/Kapitaalverdieping door de tijd (gerealiseerde kasuitgaven en gedeelde inkomsten, x mln.). (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemerschapsbeleid).



- De uitgaven van de pijler Investerings/Kapitaalverdieping bestaan grofweg uit twee typen: fiscaal (circa 70%) en lening/garantie/krediet (circa 25%). Er zitten wel grote verschillen in de type van instrumenten en daarmee ook in de budgetten. Zo draait EZ bij de BMBK niet zelf aan de knoppen, maar prikkelt het de bank om tot financiering over te gaan. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Innovatiekrediet, waarbij de overheid zelf beslissingen over perspectief moet nemen. Door het verschil in opzet, verschillen ook de budgetten van de regelingen.
- Van de 12 maatregelen is de helft gestart in de periode 2009-2013. Slechts drie regelingen bestaan al meer dan twintig jaar, te weten BMKB, Internationaal ondernemen en Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. Eén maatregel, te weten Besluit Subsidie Regionale Investeringsprojecten, is in de periode 2009-2013 gestopt. Er lijkt dus toegenomen aandacht te zijn voor maatregelen die gerelateerd zijn aan het thema investeringen.
- De **betrokkenheid met andere departementen** is zeer beperkt. Slechts bij twee instrumenten is een ander departement betrokken (FIN en SZW).

Figuur 17: Gerealiseerde kasuitgaven en gedeelde inkomsten voor pijler Investerings/Kapitaalverdieping door de tijd. (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemersbeleid).



4.5.2 Beleidsdoelen en -rationale

Doelomschrijving maatregelen

Over het algemeen beogen de beleidsmaatregelen met betrekking tot de groeideterminant 'Investerings' de Nederlandse economie kapitaalintensiever te maken. Deze overkoepelende ambitie streeft EZ na door middel van de volgende concrete doelstellingen.

Doelen:

1. Krediet verschaffen
 - Regulier MKB/starters;
 - MKB+;
 - Innovatief MKB/starters;
 - Sectoren;
2. Buitenlandse investeringen aantrekken;
3. Stimulering economisch zwakke regio's.

Bij het doel 'krediet verschaffen' lijken de maatregelen te differentiëren naar vier doelgroepen: regulier MKB en starters, MKB+ (middelgrote tot grote bedrijven), innovatief MKB, en specifieke sectoren. De meerderheid van de regelingen richt zich op (bevordering) kredietverschaffing aan het MKB.

Box 17: Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)

De afgelopen jaren ondervonden (middel)grote ondernemingen problemen bij het aantrekken van bankleningen en verkrijgen van bankgaranties. In 2009 is hiervoor de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) ingesteld, zodat kredietstromen op gang bleven en ondernemers kunnen blijven ondernemen. De GO verleent (voornamelijk) banken een 50% Staatsgarantie op middelgrote en grote leningen. Doordat de staat garant staat voor een deel van de lening wordt het risico voor de bank op het verstrekken van bedrijfsfinanciering kleiner. Dit maakt het voor banken aantrekkelijker om geld uit te lenen, en voor bedrijven makkelijker om financiering te verkrijgen. Tussen oktober 2013 en eind 2014 was het maximale garantiebepdrag tijdelijk verhoogd naar €75 miljoen, maar vanaf 2015 bedraagt het maximale garantiebepdrag weer het oorspronkelijke bepdrag van €50 miljoen; leningen tot €100 miljoen zijn nu dus mogelijk met de GO. De maximale looptijd van de garantie is 9 jaar.

Legitimiteit maatregelen (zie Bijlage D voor detailinformatie)

Het merendeel van de beleidsmix voor Investerings / Kapitaalverdieping kan gelegitimeerd worden op basis van het **marktfalen** informatie-asymmetrie. Dit geldt voor regelingen die steun bieden aan MKB'ers die vanwege hun risicoprofiel niet bij private

financiers terecht kunnen, en voor regelingen die zich richten op de private financiers zelf. In veel gevallen verhelpt EZ het marktfalen niet in directe zin (ze lost het falen niet op door betere informatiestromen te creëren), maar neutraliseert ze het door aanvullende kapitaalverstrekking aan te bieden. Alleen het Business Angels Program poogt niet om te corrigeren voor marktfalen (door middel van aanvullende fondsen), maar gaat uit van een coördinatiefalen dat opgeheven kan worden. Ook zijn er regelingen die het overheidshandelen van andere landen willen neutraliseren door een Nederlandse equivalent van het marktverstoringende beleid in te zetten. Toepassing van het **systemperspectief** leert dat bij sommige stimulansen het zwaartepunt ligt bij financiering, terwijl het bij andere regelingen juist gaat om het creëren van organisaties (cq. bevorderen van ondernemerschap).

Tabel 13: Overzicht van beleidsdoelen en bijbehorende legitimering. (Pijler: Investerings)

		Legitimering van beleidsdoelen	
Beleidsdoelen		Marktfalen	Systeemfuncties
Kredietverschaffing	Regulier MKB/starters	Informatie-asymmetrie Coördinatiegebreken?	Creëren organisaties Stimuleren incubation Financiering innovatie
	MKB+	Informatie-asymmetrie	Financiering innovatie
	Innovatief MKB/starters	Informatie-asymmetrie Coördinatiegebreken	Creëren organisaties Financiering innovatie
	Sectoren	Overheidshandelen	Financiering innovatie
Buitenlandse investeringen aantrekken		Coördinatiegebreken	Financiering innovatie
Stimulering economisch zwakke regio's		Overheidshandelen	Financiering innovatie

4.5.3 Evaluatiebevindingen

Doeltreffendheid maatregelen Investerings

Over de doeltreffendheid van de instrumenten in de pijler Investerings/Kapitaalverdieping kunnen we het volgende concluderen:

1. De meeste instrumenten in deze pijler slagen er in om een vorm van additionaliteit bij gesteunde starters en bedrijven te bewerkstelligen. De additionaliteit vertaalt zich hoofdzakelijk in het verwerven van additionele financiering die zonder overheidssteun, bijvoorbeeld een borgstelling, niet verworven zou zijn. De BMKB zorgt dat 60% van de ondernemers nu een investering kan doen die anders niet tot stand zou zijn gekomen.¹⁵⁵ De GO-regeling – in het leven geroepen om terugvallende bankkredieten en –garanties als gevolg van de kredietcrisis – kent een additionaliteit van 50%: de helft van de kredietverstrekkingen door banken zou zonder de regeling niet tot stand zijn gekomen. Ook bij de Groeifaciliteit is sprake van additionaliteit hoewel deze niet gekwantificeerd is. Het fonds zorgt dat risicokapitaal aan ondernemers wordt verstrekt dat anders nooit verstrekt zou zijn door financiers.
2. De effecten van deze maatregelen op de economische prestaties van de financieel gesteunde ondernemingen zijn nog nauwelijks te bepalen (volgens de meeste

¹⁵⁵ BMKB is een regeling waarvan alle MKB-bedrijven met bevredigende perspectieven wat betreft rentabiliteit en continuïteit, maar met een tekort aan zekerheden, gebruik kunnen maken. De regeling sluit echter vooral goed aan bij de behoefte van jonge, kleine en innovatieve bedrijven.

evaluaties), maar zij vormen vaak ook geen hoofddoelstelling van de maatregel.¹⁵⁶ Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste is het voor enkele regelingen nog te vroeg om commercieel succes te bepalen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het SEED Capital. Ten tweede – en dat is een zeer legitieme reden – geldt dat deze maatregelen zich vooral richten op het vereenvoudigen van het verwerven van bancaire en andere leningen. Dit geldt bijvoorbeeld voor BMKB, GO-Regeling, Groeifaciliteit, KIA en Qredits. Overigens melden sommige evaluaties wel enige successen voor wat betreft economische of andere impact: BSRI (economische structuurversterking, meer werkgelegenheid), BMKB (meer werkgelegenheid, vooral bij starters) en BAP (netwerkvorming).¹⁵⁷ Wat ons verder opvalt, is dat doeltreffendheid hier vooral gemeten wordt op basis van de vraag of ondernemingen makkelijker en meer toegang krijgen tot additionele financiering. De vraag of zij daarmee een stap verder komen in de *Valley of Death* blijft vaak onbeantwoord.

3. De bevindingen over doeltreffendheid laten (nog) niet toe te bepalen in welke fase van de *Valley of Death*¹⁵⁸ de additionaliteit van overheidssteun maximaal is en voor welke groepen (bijvoorbeeld starters of volwassen MKB) of type innovaties (technologie, proces, diensten. Ook valt ons op dat doeltreffendheid van de regelingen relatief smal wordt gedefinieerd en gemeten; een thema als productiviteitsgroei komt beduidend minder aan bod dan simpelweg de stijging van het aantal ondernemers. Relatief veel kredietregelingen hebben het MKB en starters als doelgroep. Verder constateren wij een sterke focus op technische innovatie en technostarters (SEED Capital, BAP). Dit leidt er toe dat er toch een beeld van overlap ontstaat. Deze overlap doet zich in de praktijk al voor, bijvoorbeeld tussen de Groeifaciliteit en de GO-regeling.

Box 18: Qredits

Qredits is een organisatie die (startende) ondernemers in het MKB ondersteunt die geen toegang hebben tot de verschillende (financiële) diensten via het reguliere circuit, omdat banken eerdere kredietaanvragen hebben afgewezen. Hiertoe biedt Qredits (micro)krediet en coaching aan, waarmee men ondernemerschap wil bevorderen. Qredits biedt twee financieringsproducten aan: microkrediet (een lening tot maximaal €50.000) en MKB-krediet (leningen tussen de €50.000 en €150.000). In het Aanvullend Actieplan MKB-Financiering is aangekondigd dat dit in 2015 verruimd wordt tot €250.000 per lening. Sinds 2009 is €120 miljoen in Qredits geïnvesteerd door banken, verzekeraars en EZ (bijdrage: €45 miljoen).¹⁵⁹ Hoewel er nog geen formele evaluatie heeft plaatsgevonden van Qredits in haar huidige vorm, is de pilot wel geëvalueerd (in 2011).¹⁶⁰ De positieve beoordeling was aanleiding voor de voortzetting van Qredits, al is er door een gebrek aan data geen kwantitatieve effectmeting verricht. De afgelopen jaren heeft Qredits zich ontwikkeld tot een professionele kredietverstrekker, met ruim 20.000 behandelde aanvragen en 5.000 gefinancierde ondernemers waar in totaal €82 miljoen aan is verstrekt. 4% van de kredieten kon niet terugbetaald worden, waarmee Qredits een relatief lage *default ratio* heeft.

¹⁵⁶ Innovatiekrediet heeft het bijvoorbeeld over 3^e orde effecten van de regeling die zich voordoen op het vlak van economische groei en werkgelegenheid.

¹⁵⁷ BAP is een 'afwijkende' regeling in deze pijler, omdat zij geen echt financieel instrument is, maar eerder bewustwording en netwerkvorming stimuleert bij ondernemers die op zoek zijn naar (externe) financiering.

¹⁵⁸ Een veel gehanteerde indeling van fasen in de *Valley of Death* is: R&D – prototypen / proof of concept – pilot / demonstratie – commercialisering / productie – bewezen / concurrerende innovatie. Elke fase kent verschillende financieringsbehoeften. SEED Capital richt zich op de vroege fasen, terwijl KIA en Qredits zich op latere fasen richten.

¹⁵⁹ Ministerie van EZ (2014), *Aanvullend Actieplan MKB-Financiering*, Den Haag.

¹⁶⁰ Ecorys (2011), *Evaluatie Microkredietpilots*, Rotterdam.

Doelmatigheid maatregelen Investerings

De doelmatigheid van de maatregelen in de pijler Investerings/Kapitaalverdieping is in vergelijking met de pijler Innovatie (zie paragraaf 4.2) meer onderzocht. Dat heeft mogelijk te maken met de aard van de maatregelen onder de pijler Investerings. Zij kennen allemaal een financieel karakter. Dat betekent dat kosten in ieder geval direct zichtbaar zijn. Ook zijn er mogelijke grotere belangen in het spel (staatssteun, raakvlak met financiële wereld) die de behoefte aan meer inzicht in doelmatigheid uitlokken.

1. Het is onbekend hoeveel capaciteit en middelen EZ intern inzet om de instrumentenmix onder de pijler Investerings/Kapitaalverdieping te ontwerpen, te beheren, bij te stellen en te evalueren.¹⁶¹ Het aantal regelingen onder deze pijler bedraagt acht en dat komt mogelijk ten goede aan de interne efficiëntie. Dat geldt minder voor de mogelijke overlap die tussen regelingen bestaat, vooral wat betreft doelgroep (veelal starters en MKB) en wat betreft type instrument (financiering).
2. De kosten voor de uitvoering van de regelingen ontstaan vooral bij uitvoeringsorganisaties. We merken op dat de uitvoeringskosten sterk uiteenlopen (van laag tot hoog). Dit heeft te maken met de aard van de regelingen. Soms zijn de uitvoeringskosten (voor EZ) beperkt, omdat investeringsbeslissingen gedelegeerd worden aan private partijen (bijvoorbeeld SEED Capital). Uitvoeringskosten worden relatief omvangrijk wanneer er sprake is van tijdrovende en complexe aanvraagprocedures die veel capaciteit aan de kant van de beoordelaar (en aanvrager) vragen (bijvoorbeeld BSRI en Groeifaciliteit).¹⁶² Voor veel andere regelingen geldt dat de uitvoeringskosten schommelen rond de kosten die met andere instrumenten gemoeid zijn. Weer andere evaluaties maken gewag van meer kwalitatieve uitspraken als dat de uitvoering snel en efficiënt verloopt (Groeifaciliteit) of dat de uitvoeringskosten voor de overheid beperkt zijn (KIA). Hier ontstaat het beeld dat uitvoeringskosten relatief beperkt zijn; zeker in verhouding tot de budgetten voor de verschillende instrumenten.
3. De bedrijven die willen deelnemen aan dit financieel instrumentarium moeten voldoen aan een aantal eisen. Dit betekent dat zij capaciteit en middelen moeten inzetten om een aanvraagprocedure te doorlopen. In sommige evaluaties worden deze administratieve lasten nauwkeurig in kaart gebracht. De KIA komt uit op 1,5% van het totale bedrag dat met de regeling gemoeid is. De administratieve lasten in de regeling SEED capital worden als redelijk en fair beoordeeld door de fondsmanagers.¹⁶³ Een dergelijke kwalitatieve beoordeling geldt ook voor de GO-regeling. Er zijn ook regelingen die gepaard gaan met relatief hoge administratieve lasten (en dat zijn meestal ook regelingen met hogere uitvoeringskosten), bijvoorbeeld de BSRI waar aanvragers aan hoge eisen moeten voldoen of de Groeifaciliteit waar aanvragers een relatief zware accreditatieprocedure moeten doorlopen. Administratieve lasten stijgen logischerwijs mee met de complexiteit van de regeling, dat wil zeggen van eenvoudig (een fiscale investeringsaftrek in de KIA) tot zeer complex (een uitgebreide aanvraagprocedure in de SBRI).
4. De financieringsmaatregelen van EZ zijn gericht op kapitaalverdieping. Omdat EZ hiervoor kapitaal ter beschikking stelt is het relatief goed mogelijk om de

¹⁶¹ Soms voert het EZ-kerndepartement de regeling ook zelf uit (doorgaans RVO.nl), bijvoorbeeld de BSRI.

¹⁶² Relatief hoge uitvoeringskosten ontstaan bij regelingen die hoge financieringseisen stellen bij de aanvrager (leidt tot onduidelijkheden, veel informatieverzoeken), maar ook omdat in sommige regelingen de staat het risico geheel of gedeeltelijk overneemt (Groeifaciliteit).

¹⁶³ In SEED Capital is bijvoorbeeld bepaald dat de lening van de overheid voor volledig besteed wordt aan participaties in starters en niet voor managementkosten van het investeringsfonds.

verhouding tussen input en (1^e orde) output te bepalen: beide hebben namelijk dezelfde eenheid (euro's). Een dergelijke berekening is van belang bij het vaststellen van een deelaspect van doelmatigheid, omdat ze inzage geeft in de mate waarin de overheid haar investeringen terugverdient.¹⁶⁴ De regeling Innovatiekrediet (zie pijler Innovatie) is gedeeltelijk revolverend, omdat EZ een terugverdienratio van 80% nastreeft. Deze regeling is dus niet helemaal kostendekkend (en het wordt ook nog niet gemeten). In deze pijler geldt dat ook voor de BMKB: In 2009 en 2010 kende deze regeling een tekort van resp. €37 en €40 miljoen. De GO-regeling is kostendekkend. De garantieprovisie die de staat ontvangt, is gelijk aan de marge die banken doorberekenen aan hun klanten. De Groeifaciliteit is ook kostendekkend (indien de uitvoeringskosten van AgentschapNL buiten beschouwing worden gelaten) en voldoet daarmee aan de eis van de Europese Commissie. De BSRI is niet revolverend. Hetzelfde geldt voor Qredits. In de evaluaties wordt dus op verschillende wijze aandacht gegeven aan de mate waarin de overheid zijn investering terugverdient. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de regelingen daar geen gemeenschappelijke lijn in trekken en omdat het terugverdienen op verschillende manieren wordt berekend.

Conclusie

Vatten we de evaluatiebevindingen ten aanzien van **doeltreffendheid** samen, dan kunnen we concluderen dat de instrumentenmix in de pijler zonder meer additionaliteit kent. In de breedte wordt het voor ondernemingen (vooral MKB en starters) makkelijker om additionele financiering te verwerven bij banken en andere financiers. Dit zou erop kunnen wijzen dat de marktfalen van informatie-asymmetrie en coördinatiegebreken in zekere mate weggenomen worden. Kritische noten plaatsen we bij de eenzijdigheid van de doelgroep (wat zich mogelijk vertaalt in overlap van regelingen), en het beperkte inzicht dat wordt verworven in de vraag of de extra financiering zorgt dat de realisatie van innovaties een stap dichterbij komt. Het zou kunnen dat gesteunde bedrijven meer investeren, maar dit gebeurt met belastinggeld dat tegelijkertijd niet op andere manieren geïnvesteerd wordt. Het meest bevorderlijk voor de economie zijn investeringen die resulteren in kennis of leiden tot dynamiek elders in het innovatiesysteem, maar daarover bestaat geen duidelijkheid.

Tenslotte concluderen we dat de beschikbare evaluaties behoorlijke aandacht schenken aan **doelmatigheid**. De doelmatigheid is in de breedte van de instrumentenmix goed op orde. Dit komt ook omdat kosten afgezet worden tegen de omvang van (soms grote) budgetten voor regelingen. Administratieve lasten en de mate waarin een regeling revolverend is variëren sterk, maar dat heeft te maken met het verschillende karakter van de maatregelen in de pijler Investeringsinstrumenten.

4.6 Pijler 5: Energie en materialen

In deze paragraaf staan we stil bij de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de twee maatregelen die vallen onder de pijler Energie en Materialen. We benadrukken hier nogmaals dat op het thema Energie en Materialen EZ op artikel 12 en 13 alleen verantwoordelijkheid heeft voor begrotingsposten en instrumenten die aansluiten op

¹⁶⁴ We hebben het hier nadrukkelijk over een deelaspect, omdat de totale doelmatigheid ook betrekking heeft op de 2^e en 3^e orde effecten van het beleid. Bij het voeren van investeringsbeleid wil EZ niet zomaar haar investeringen weer terugverdienen, maar streeft ze naar het bewerkstelligen van bredere welvaartseffecten. Aan de kostenkant dienen overigens ook de beleidskosten te worden meegerekend.

innovatie en ondernemerschap, en dus een logische verbinding hebben met bevorderen van arbeidsproductiviteitsgroei. Voor het domein Energie en materialen geldt in principe dat de systeemverantwoordelijkheid ligt bij I&M of valt onder artikel 14 van de EZ-begroting.¹⁶⁵ Wederom vertalen we de resultaten van evaluatie van elke maatregel naar het niveau van de “volledige instrumentenmix” in de pijler. Daarmee geven we antwoord op de vraag wat de *gezamenlijke* doeltreffendheid en doelmatigheid is van de instrumentenmix onder Energie en Materialen. Ook hier gelden de (methodologische) beperkingen die samenhangen met de beschikbaarheid en volledigheid van evaluaties. Voor deze pijler is een extra manco dat het slechts twee maatregelen betreft (*Green Deals* en het Interdepartementaal Programma *BioBased Economy* [IPBBE])¹⁶⁶. We kunnen dus moeilijk van een beleidsmix spreken. Voor deze pijler komen hierna de volgende onderwerpen aan de orde.

- Karakterisering, omschrijving en onderdelen van de beleidsmix Energie.
- Evaluatiebevindingen met aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid.

4.6.1 Typering beleidsmix

De pijler Energie en materialen bestaat slechts uit twee beleidsmaatregelen, Interdepartementaal Programma *Biobased Economy* en *Green Deals*.

- Beide maatregelen vallen onder begrotingspost 13.
- Binnen het Interdepartementaal Programma *Biobased Economy* werken, zoals de naam al aangeeft, veel ministeries samen, te weten: EZ, OCW, FIN, BuZa, I&M en BiZa. Ook bij de *Green Deals* werken veel departementen samen, en ligt de coördinatie bij het ministerie van EZ.
- Beide maatregelen zijn relatief jong. Het Interdepartementaal Programma *Biobased Economy* is opgezet in 2007 en is in 2011 ondergebracht bij Bedrijfsleven en Innovatie. *Green Deals* is in 2011 van start gegaan.
- Hoewel de uitgavensoort in beide gevallen ‘agenda’ betreft, worden er enkel kosten gemaakt voor de regeling Interdepartementaal Programma *Biobased Economy*. *GreenDeals* maakt dus geen directe kosten (wel indirect). De totale uitgaven zijn zeer beperkt, te weten 0,1% van de totale I&O-uitgaven.

Box 19: *Green Deals*

De *Green Deal* aanpak is een projectmatige aanpak waarmee groene groei wordt gestimuleerd door middel van Deals met andere partijen. De centrale gedachte is dat de overheid initiatieven van bedrijven, groepen burgers, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden faciliteert door het wegnemen van knelpunten. De rol van de overheid zit hem hier in verbetering van wet- en regelgeving, ondersteuning van de markt bij bijvoorbeeld inkoopprocedures en certificering, het versterken van netwerken door partijen bij elkaar te brengen en het bemiddelen bij hulpbronnen. Hoewel financiering in principe geen onderdeel uitmaakt van *Green Deals* (en er dus in feite geen budget voor is), blijkt er in de praktijk vaak wel een bedrag geleverd te worden; ofwel financieel dan wel in de vorm van arbeid. In alle gevallen leveren ook de samenwerkende partijen een bijdrage. De *Green Deal* aanpak is gestart in 2010 en eind 2011 waren er 75 *Green Deals*. In september 2013 was dit aantal gegroeid naar 151 *Green Deals* op de thema's energie, mobiliteit, biodiversiteit, water, grondstoffen, klimaat, voedsel, bouw en biobased economy. Hier waren in totaal 679 partijen bij betrokken. De organisatie van de *Green Deals* aanpak is geregeld via de werkgroep *Green Deals*. In

¹⁶⁵ Dit valt weliswaar ook onder het ministerie van EZ, maar heeft een eigen artikel met een eigen doorlichting, zie SEO (2014), *Beleidsdoorlichting Energievoorziening 2007 t/m 2012. Evaluatieverslag artikel 14 EZ*, SEO, Amsterdam.

¹⁶⁶ Het aantal maatregelen onder een pijler staat in eerste instantie los van ons oordeel over de instrumentenmix. Een klein aantal maatregelen is dus niet noodzakelijk slecht of goed.

deze werkgroep zijn verschillende departementen (BZK, IenM en EZ (DG ETM, DG Agro, DG N&R en DG B&I) vertegenwoordigd. Binnen EZ is DG B&I verantwoordelijk voor de begeleiding. De uitvoering zelf ligt bij Agentschap NL/RVO.nl.

De *Green Deals* aanpak is in 2013 geëvalueerd.¹⁶⁷ In deze evaluatie werd gesteld dat de impact op groene groei nog niet is vast te stellen, aangezien de meeste deals nog niet ver genoeg gevorderd zijn. Wel zou deze impact "aannemelijk" zijn, aan de hand van huidige resultaten. Met betrekking tot de doeltreffendheid wordt gesteld dat 68% van de initiatieven versneld tot stand is gekomen; 17% zou helemaal niet zijn ontstaan, en 13% van de initiatiefnemers meldt dat zij het ook zonder de Green Deal af had gekund. Ook wordt een belangrijk neveneffect aangestipt: namelijk een vernieuwde werkwijze bij beleidsdirecties, met een grotere focus op het wegnemen van drempels, het openen van deuren en intensieve samenwerking met andere partijen, een bottom-up aanpak en projectmatig werken. Aanbevolen werd onder andere te differentiëren tussen bestaande *Green Deals* op basis van de mate van succes en potentie. De kwalitatieve evaluatie is gebaseerd op groepsgesprekken en interviews.

4.6.2 Beleidsdoelen en –rationale

Doelomschrijving maatregelen

Het uiterst geringe aantal maatregelen dat aangrijpt op de groeideterminant Energie-efficiëntie maakt dat er ook maar weinig verschillende doelstellingen zijn. Feitelijk komt het erop neer dat het Interdepartementaal Programma *Biobased Economy* (IPBBE) streeft naar een economie die - binnen duurzame randvoorwaarden- fossiele grondstoffen vervangt door hernieuwbare grondstoffen. Het het programma *Green Deals* ambieert elke vorm van groene groei aan te jagen door belemmeringen weg te nemen (vooral in wet- en regelgeving) die de totstandkoming en opschaling van private duurzaamheidsinitiatieven belemmeren.

Legitimiteit maatregelen (zie Bijlage D voor detailinformatie)

Voor beide beleidsinstrumenten uit deze pijler geldt dat ze aangrijpen op het **marktfalen** van externaliteiten. In tegenstelling tot beleid gericht op de groeideterminant Innovatie (gericht op creëren van positieve externaliteiten) betreft het hier het voorkomen van negatieve externaliteiten. Economische ontwikkeling heeft er de afgelopen decennia toe bijgedragen dat het milieu onder druk is komen te staan. Omdat veel van de maatschappelijke kosten die hieraan verbonden zijn niet geïnternaliseerd zijn in economische transacties, ontstaat er een situatie waarin de overheid moet interveniëren. Dit doet ze door – via een systeembenadering – de overgang van fossiele grondstoffen naar hernieuwbare grondstoffen te stimuleren (IPBBE), en door groene initiatieven van private partijen te steunen (*Green Deals*).

Vanuit het **systeemperspectief** bezien draagt het beleid van EZ binnen deze pijler vooral bij aan vraagarticulatie binnen het innovatiesysteem (functie 4). Technologie kan zich in vele richtingen ontwikkelen. Door hier als overheid sturing aan te geven probeert EZ te vermijden dat bedrijven voor alsmaar meer vervuilende activiteiten kiezen. Wanneer de overheid zich inzet voor een thema als groene groei is dat een signaal voor bedrijven die zoeken naar nieuwe vormen van economische activiteit. De rationale voor IPBBE en *Green Deals* is dus dat EZ in samenwerkingsverbanden tussen bedrijfsleven, overheden en kennisinstellingen zoekt naar condities waarin bedrijven milieuvriendelijk én economisch verantwoord kunnen produceren (vooral daar waar bestaande markcondities hier niet of onvoldoende toe uitnodigen).

¹⁶⁷ Kwink Groep (2013), [Externe audit Green Deal aanpak: Eindrapport](#), Den Haag. Zie ook de bijbehorende Kamerbrief over voortgangsrapportage en audit Green Deal-aanpak.

4.6.3 Evaluatiebevindingen

Doeltreffendheid maatregelen Energie en Materialen

Over de doeltreffendheid van de instrumenten in de pijler Energie en Materialen kunnen we het volgende concluderen:

1. Eén maatregel (*Green Deals*) toont een vorm van additionaliteit aan. Circa 68% van de 151 initiatieven is dankzij *Green Deals* versneld tot stand gekomen of zou zonder deze steun in een andere vorm tot stand zijn gekomen.¹⁶⁸ Mogelijk betekent dit een bescheidener vorm. Circa 17% van de *Green Deal* initiatieven zou zonder deze steun helemaal niet gerealiseerd zijn. De evaluatie van het IPBBE meldt niets over additionaliteit.¹⁶⁹
2. De *Green Deals* aanpak leidt nog niet tot groene, economische groei. Het is nog te vroeg om dat vast te stellen. Desondanks volgt uit onderzoek van onder meer het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat een deel van de initiatieven daadwerkelijk een bijdrage lijkt te leveren aan economische groei en verduurzaming van de samenleving. In de evaluatie van het IPBBE wordt geen economische groei gemeten.
3. Beide interventies maken melding van een ander effect dat optreedt, namelijk het mobiliserende en interactieve karakter van beide maatregelen die zorgt dat overheid en partners gezamenlijk optrekken in de vergroening. Specifiek voor de overheid geldt dat de interventies resultaten in andere en vernieuwende werkwijzen, waarbij netwerksturing wordt toegepast (IPBBE), beleidsmedewerkers een meer externe oriëntatie ontwikkelen en meer probleemgericht gaan werken (*Green Deals* en IPBBE). Vooral de (procesgerichte) evaluatie van IPBBE staat uitgebreid stil bij de andere rollen die het programma moet vervullen (naast het stimuleren van traditionele doelbereiking). In deze benadering past geen traditionele evaluatie die louter gebaseerd is op het meten van prestaties. Het succes wordt hier dus minder afgemeten aan de vraag of de vergroening slaagt.

Doelmatigheid maatregelen Energie en Materialen

Beide interventies zijn niet geëvalueerd op het aspect doelmatigheid. Hier kunnen we dus weinig over melden. In ieder geval staat vast dat de interne coördinatiekosten in de beleidsmix gering zullen zijn, omdat het om slechts twee maatregelen gaat. Externe coördinatiekosten lijken relatief hoog te zijn, omdat de overheid een rol van makelen en schakelen op zich neemt en dat vergt veel overleg en afstemming. Verder lijken de maatregelen geringe uitvoeringskosten te kennen, omdat het initiatief in beide maatregelen uitdrukkelijk bij externe partijen wordt gelegd. Het blijft onduidelijk hoe hoog de administratieve lasten zijn. In het *Green Deal* programma is onbekend hoeveel tijd en middelen betrokkenen investeren bij het opstellen en indienen van groene initiatieven.

Conclusie

De maatschappelijke en economische effecten van IPBBE en *Green Deals* zijn nog niet in kaart gebracht; noch in termen van **doeltreffendheid**, noch in termen van **doelmatigheid**. Wel lokken deze maatregelen – in tegenstelling tot bijvoorbeeld de pijlers Innovatie en Investerings/Kapitaalverdieping – meer open en interactieve werkwijzen bij de overheid en andere betrokkenen uit.

¹⁶⁸ Kwink Groep (2013), *Externe Audit Green Deal Aanpak*, Den Haag.

¹⁶⁹ NSOB (2011), *Naar een ge(s)laagde strategie. Een evaluatie van het IPBBE*, Den Haag.

4.7 Evaluatiemethoden

In deze paragraaf beschrijven we in welke mate de beleidsartikelen en bijbehorende begrotingsposten/instrumenten geëvalueerd zijn en op welke wijze dat is gebeurd. Deze paragraaf heeft uitdrukkelijk een beschrijvend karakter. We spreken geen oordeel uit over de kwaliteit van deze evaluaties.

Voorafgaand aan deze analyse is het nuttig enkele ontwikkelingen en observaties te benoemen die van invloed zijn op de evaluatiepraktijk van instrumenten onder beide beleidsartikelen. Zij helpen duiding te geven aan de cijfers die in tabellen worden gepresenteerd. Relevante ontwikkelingen zijn:

- Voor veel begrotingsposten geldt een wettelijke verplichting om eens per vier of vijf jaar alle instrumenten te evalueren. Dit betekent dat voor langlopende instrumenten (bijvoorbeeld de WBSO) er meerdere evaluaties beschikbaar zijn, terwijl voor kortlopende instrumenten (bijvoorbeeld de Topsectorenaanpak) nog geen evaluatie beschikbaar is.
- In 2012 is het rapport Theeuwes verschenen.¹⁷⁰ Dit rapport doet concrete aanbevelingen om het effect van beleidsmaatregelen door middel van geavanceerde econometrische en statistische methoden nog beter in kaart te brengen.
- Evaluaties zijn gebonden aan praktische en methodologische beperkingen die van invloed zijn op de mate waarin er uitspraken gedaan kunnen worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van een maatregel. Het gaat bijvoorbeeld om databeperkingen (beleid wordt niet ontworpen om te evalueren), tijdsfactoren (het kost soms enkele jaren voordat beleid effect heeft) en causaliteit (een verandering kan niet altijd herleid worden tot een maatregel; zeker wanneer een verandering betrekking heeft op hogere orde doelstellingen die verder afstaan van de interventie). Specifiek geldt dat doelmatigheid moeilijk geëvalueerd kan worden. De kosten van een maatregel zijn nog wel vast te stellen, maar de (kwantitatieve) bepaling van de opbrengsten is inherent lastig gebleken tot dusver.
- Ook internationaal gezien neemt weliswaar de roep om meer *evidence-based* I&O-beleid toe, maar is monitoring en evaluatie van I&O-beleid minder ver voortgeschreden dan men zou verwachten op basis van het belang dat wordt toegekend aan I&O-beleid. Nog lang niet alle hiervoor genoemde praktische en methodologische beperkingen zijn overwonnen, zelfs in die deeldomeinen (bijvoorbeeld fiscale instrumenten gericht op stimulering van R&D) waar relatief veel evaluaties en studies zijn uitgevoerd (zie verder onderstaande box). Het is ook om die reden dat de *OECD Innovation strategy* uit 2010 en recenter in de eerder aangehaalde studie naar het gebruik van evaluaties in *industrial policy*¹⁷¹ een pleidooi wordt gehouden voor het gebruik van meer ex post evaluaties in beleidsontwikkeling.
- Nederland heeft volgens een recente studie van de OECD een goed ontwikkelde evaluatiecultuur in het wetenschaps-, technologie- en innovatiebeleid. Tevens gebruikt Nederland in vergelijking met het buitenland geavanceerde evaluatiemethoden.¹⁷²

¹⁷⁰ Commissie Theeuwes (2012), *Durf te meten. Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting*, Den Haag.

¹⁷¹ Zie Warwick, K. and A. Nolan (2014), *Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons*, OECD, Paris.

¹⁷² OECD (2014), *OECD Reviews of Innovation Policy: Netherlands 2014*, Paris, p. 186.

- Evaluaties vormen vaak een belangrijk ijkpunt in een beleidsproces. Zij leiden meestal ook tot extra politieke en maatschappelijke aandacht voor een maatregel. Desondanks laat de politiek (Tweede Kamer) en externe betrokkenen zich niet alleen leiden door evaluaties. Uit de Bijlage C blijkt dat Kamervragen over strategische keuzes en innovatiemaatregelen continu gesteld worden en dat de minister van EZ op basis van deze vragen buiten evaluaties om ook moet reflecteren op nut en noodzaak van een maatregel. Ook varieert het gebruik van evaluaties sterk. Soms leiden zij tot drastische ingrepen (zoals de wetsevaluatie Kamers van Koophandel), terwijl in andere gevallen er nauwelijks aandacht is voor een evaluatie.

Het is dus uit praktisch oogpunt niet altijd mogelijk om te voldoen aan de (wetenschappelijke) eisen aan evaluatieonderzoek. Bovendien vinden evaluaties altijd plaats in een politiek-bestuurlijke context. Het is vanuit dat perspectief wellicht logisch om iedere vier of vijf jaar te evalueren, maar vanuit wetenschappelijk oogpunt is deze termijn soms te kort en soms te lang. Feit is wel dat de beleidsmix en de onderliggende maatregelen niet ontworpen worden met het oog op een zo goed mogelijke evaluatie. Zo is het niet altijd mogelijk om bepaalde bedrijven van een regeling uit te sluiten (om daarmee een controlegroep te kunnen samenstellen ten behoeve van een evaluatie). Dit zet ook een rem op meta-evaluaties van een volledige beleidsmix.¹⁷³

Box 20: De lange weg naar evidence-based I&O-beleid

Nog afgezien van de (ultieme) vraag naar de doelmatigheid is ook de vraag naar bewezen doeltreffendheid van de diversen typen I&O-beleid actueel. Uit diverse recente overzichtsstudies blijkt vooral dat veel I&O-beleid niet of partieel is geëvalueerd, dat uitkomsten van evaluaties niet altijd eenduidig zijn en dat doeltreffendheid in veel gevallen (nog) onvoldoende hard kan worden aangetoond. We verwijzen hier kort naar drie van dergelijke studies, zonder daarbij compleetheid na te streven.

OECD heeft begin 2014 de balans opgemaakt in hoeverre evaluaties op het terrein van (*new*) *industrial policy* handvaten bieden voor beleid.¹⁷⁴ Eerder wees OECD al in haar *2010 Innovation strategy* op het belang van ex-ante en ex-post evaluaties en deed ze vooral de aanbeveling ze uit te voeren en daarbij aandacht te besteden aan legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid. In de 2014 studie proberen de onderzoekers op basis van empirische bevindingen in de literatuur (>100 studies) en onder het voorbehoud dat de methoden van de effectiviteitsmetingen vaak te wensen overlaten, uitspraken te doen over de doeltreffendheid van de diverse categorieën I&O-beleid. Zo merken ze bijvoorbeeld het volgende op:

- Bij R&D steun lijkt het meest doeltreffend a) een mix van fiscale ondersteuning van incrementele R&D (extra R&D boven een minimum) en doelgerichte directe R&D-steun (hoewel de administratieve lasten en uitvoeringskosten van de laatste hoog zijn); b) directe steun aan pre-competitieve R&D-samenwerking; c) *matching grants* (waarbij de onderzoekers aangeven dat het belangrijk is dat het selectieproces van de R&D-projecten competitief en transparant is en dat de bestaande ondernemingen en belangenorganisaties geen bijzondere invloed hebben); d) (voor starters) belastingfaciliteiten indien de belastingkorting snel terug vloeit in de bedrijfskas (en er geen financieringsprobleem ontstaat). De doeltreffendheid van fiscale R&D steun neemt ook toe als dat beleid enerzijds stabiel en voorspelbaar is, maar anderzijds anticipeert op reacties van vooral multinationals op belastinggebied.
- Voor overheidsaankopenbeleid is nog weinig informatie voorhanden om doeltreffendheid te bepalen. Het beleid kan volgens OECD kan alleen doeltreffend zijn als de aanschaf in concurrentie

¹⁷³ Zie ook voetnoot 4.

¹⁷⁴ Zie Warwick, K. and A. Nolan (2014), *Evaluation of Industrial Policy: Methodological Issues and Policy Lessons*, OECD, Paris.

tussen aanbieders plaats vindt, de schaal van de aankopende overheidsinstelling voldoende groot is en het aankopenbeleid goed geregeld is in adequate wetgeving.

- Er zijn relatief veel instrumenten voor *venture* en *seed capital* beschikbaar gekomen, maar door de relatieve nieuwheid van veel instrumenten zijn er nog geen robuuste conclusies over hun doeltreffendheid mogelijk. Het lijkt er volgens OECD op dat de doeltreffendheid groter is als de steun wordt gegeven in combinatie met experimenten en de mogelijkheid tot leereffecten en wanneer de steun wordt gecombineerd met private financiering.
- Er wat betreft sectorale ondersteuning weinig systematisch bewijs voorhanden is om de prestaties van sectoren te verbinden aan overheidssteun. Bovendien vragen de onderzoekers zich af of de expliciete keuze van sleutelsectoren een noodzakelijke component is van moderne industriepolitiek. Weliswaar worden belangen gebundeld rond gedeelde doelen, maar daar tegenover staat inkapseling van sectorbelangen en welvaartsverlies door minder statische efficiëntie (*deadweight loss*). De onderzoekers stellen wel vast dat er in de literatuur overeenstemming bestaat dat het belang van *public private partnerships* groot is, omdat deze zorgen voor dialoog tussen ondernemingen in de sector, de overheid en de onderzoeksinstellingen. Zij constateren echter ook dat er weinig bewijs is dat het beleid doelmatig is. Het gaat ook vaak om 'soft' beleid waarvan de doeltreffendheid moeilijk is te bepalen.
- Clusterbeleid- en beleid gericht op netwerkvorming kan alleen doeltreffend zijn als het expliciet geformuleerde marktfalen aanpakt bij bestaande en opkomende clusters. Het opstarten van clusters is niet doeltreffend. Het beleid moet bestaan uit coördinatie door de overheid van ondernemingen en publieke (voornamelijk regionale) instellingen en organisaties. Voorwaarden voor doeltreffend clusterbeleid zijn al bestaande samenwerking tussen regionale universiteiten en ondernemingen en ervaren bemiddelaars in het netwerk.

NESTA heeft eveneens in een hele reeks van deelonderzoeken gekeken naar de impact van diverse categorieën van (breed opgevat) innovatiebeleid.¹⁷⁵ NESTA heeft zich daarbij gebaseerd op honderden evaluaties en de deelrapportages samengevat in een beleidssynthese. Enkele van de centrale bevindingen zijn de volgende:

- Ten aanzien van bevordering van bedrijfs-R&D wordt geconstateerd dat belastingfaciliteiten enigszins doeltreffend zijn bij R&D gericht op incrementele verbeteringen en procesinnovatie, maar niet doeltreffend bij radicale R&D. Directe R&D subsidies worden vooral doeltreffend geacht in laag technologische sectoren en het MKB. Echter, ook wordt geconstateerd dat de totale effecten van directe steun (waaronder gedragsverandering en productie-effecten) onduidelijk zijn.
- Wat betreft financieringsinstrumenten wordt opgemerkt bij maatregelen gericht op het beschikbaar komen van venture capital dat zij vaak niet primair gericht zijn op innovatie en dat voor zover evaluaties bekend zijn, de uitkomsten onbetrouwbaar zijn, omdat ze niet corrigeren voor selectiebias en de causaliteitsrichting omgekeerd kan zijn (meer innovatie leidt tot meer vraag naar durfkapitaal). Kredietgarantieregelingen lijken de omzet en de werkgelegenheid te bevorderen bij de deelnemende bedrijven, maar geen invloed te hebben op hun R&D en productiviteit.
- Voor wat betreft menselijk kapitaal en skills wordt vastgesteld dat er een positieve relatie (niet zelfde als causaal verband) bestaat tussen innovatieprestaties en training; dat hooggeschoolde immigranten een positieve invloed hebben op innovatie en dat wat betreft arbeidswetgeving ontslagbescherming is gerelateerd aan het opleiden van personeel door bedrijven.
- Instrumenten gericht op samenwerking, clusters en netwerken zijn het meest doeltreffend als de clusters en netwerken al bestaan, maar onduidelijk is of het de innovatie bevordert. Door de grote variatie in cluster- en netwerkbeleid kunnen nauwelijks algemene conclusies over de doeltreffendheid ervan worden getrokken. Het is waarschijnlijk dat er positieve effecten bestaan als is voldaan aan de voorwaarden van capabel management en leiderschap en een voldoende reservoir aan spelers die samen kunnen werken. De deelnemende bedrijven in R&D samenwerkingen profiteren van die samenwerking, maar er is weinig bekend over de extra kennis-spillovers die het oplevert.
- Ten aanzien van vraaggerichte instrumenten wordt gerapporteerd dat over de doeltreffendheid van overheidsaankopen beleid door de relatieve nieuwheid ervan en het gefragmenteerde

¹⁷⁵ Zie Edler et al. (2013), *Impacts of Innovation Policy: Synthesis and Conclusion*, NESTA, London.

karakter nog weinig bekend is. Ook wat betreft de doeltreffendheid van maatregelen gericht op ondersteunen van de private vraag op terreinen van milieu, energie en transport (prijssubsidies) zijn de bevindingen gemengd. Het lijkt er op dat prijssubsidies eerder doeltreffend zijn voor incrementele innovaties en (overheids-)opdrachten eerder doeltreffend zijn om radicale innovatie te bevorderen.

Een consortium onder leiding van CPB heeft in opdracht van de Europese Commissie (DG for Taxation and Customs Union) een grote vergelijkende studie naar fiscale R&D instrumenten uitgevoerd.¹⁷⁶ Zowel in de theoretische als beleidsliteratuur is dit waarschijnlijk de best onderzochte categorie instrumenten, niet in de laatste plaats omdat hier eerder sprake is van behoorlijke datasets om kwalitatief hoogstaand onderzoek op uit te kunnen voeren. In deze studie zijn de 1^e, 2^e en 3^e orde effecten alsmede de ruimere welvaartseffecten, de belangrijkste methodologische problemen voor evaluatie van dergelijke R&D tax incentives op een rij gezet en uiteindelijk zijn 83 R&D tax incentives in 33 landen gebenchmarkt op scope, mate van targeting en organisatie van de uitvoering. Daarbij zijn verschillende typen maatregelen onderscheiden zoals vermindering van de vennootschapsbelasting of loonbelasting (R&D tax credits zoals in Nederland de WBSO), een extra aftrekpost voor kosten en investeringen samenhangend met de ontwikkeling van innovatieve producten en diensten (zogenaamde *enhanced allowances*, zoals in Nederland de RDA), of maatregelen die gebaseerd zijn op versnelde afschrijving van bijvoorbeeld kapitaalgoederen benodigd voor R&D (*accelerated depreciation schemes*) en fiscale maatregelen die omzet uit innovatie voor de betreffende onderneming lager belasten (veelal zogenaamde *patent boxes* zoals in Nederland de innovatiebox). Enkele van de uitkomsten zijn de volgende:

- R&D tax incentive instrumenten worden in vrijwel alle ontwikkelde economieën gebruikt. En hoewel ze in de literatuur als generieke instrumenten voor het bevorderen van R&D worden beschouwd, komen ze in allerlei soorten en maten voor en verschillen ze ook in de mate waarin ze bepaalde doelgroepen (extra) adresseren. Veel landen beschikken over meerdere instrumenten. Tax credit schemes zijn het meest wijdverspreid, maar de groep van innovatiebox-achtige instrumenten neemt snel in aantal toe.
- De meeste studies die in deze meta-study zijn bekeken, concluderen dat de R&D tax credits (de meest geanalyseerde categorie) doeltreffend zijn als het gaat om het 1^e orde effect (stimuleren van extra R&D investeringen). Echter, de studies lopen behoorlijk uiteen als het gaat om de gehanteerde methodologie om dit vast te stellen en de bandbreedte van het gevonden effecten. Alles overziende concludeert het consortium dat "Studies that are more rigorous find that one euro of foregone tax revenue on R&D tax credits raises expenditure on R&D by less than one euro." (p. 5). Als het gaat om hogere orde effecten zijn de uitspraken wat betreft doeltreffendheid al wat voorzichtiger: "Whether R&D tax incentives work ultimately depends on how many innovative products, services, and production processes they induce. Unfortunately, the impact of R&D tax incentives on innovation and productivity is less studied. The limited evidence seems to point towards a positive impact of R&D tax incentives on innovation." (p. 5-6)
- In relatie tot het richten van tax credits op specifieke doelgroepen (vooral verschillende grootteklassen van bedrijven) wijst de studie op het feit dat de resultaten van verschillende studies nogal uiteenlopen. Het consortium maakt echter een onderscheid in het effect op de R&D uitgaven van een bedrijf dat gebruik maakt van een regeling en de uiteindelijke knowledge spillovers die deze extra uitgaven genereren. Op dit punt constateert de studie dat "Recent evidence suggests that knowledge spillovers of large firms exceed those of small firms. This finding weakens the case for targeting tax incentives towards SMEs - even when SMEs would increase their R&D expenditure more strongly in response to incentives." (p. 6).
- De meta-study is behoorlijk kritisch als het gaat om de doeltreffendheid van patent boxes zoals in Nederland de Innovatiebox. De studie concludeert op dit punt het volgende: "Tax incentives for R&D expenditure reward firms for the societal benefits from innovation that they themselves are unable to appropriate. It is hard to make the argument that a patent box serves the same purpose: patent boxes introduce a preferential rate for income from innovations that are already

¹⁷⁶ Zie European Commission's Directorate-General for Taxation and Customs Union (2014), *A Study on R&D Tax Incentives. Final report*, Taxation papers, Working paper no. 52 – 2014, CPB in consortium with CAPP, CASE, CEPII, ETLA, IFO, IFS, HIS, European Union, Luxembourg.

protected by Intellectual Property Rights (IPR's). IPR's enable firms to capture a large part of the societal benefits, such that the need for a tax incentive for protected innovations becomes unclear. The impact on innovation of patent boxes is difficult to evaluate empirically as tax planning and tax competition induce measurement error in innovation indicators."

- De meta study kon niet op basis van bestaande evaluaties tot een rangorde van meer en minder doeltreffende fiscale R&D instrumenten komen. Daarom zijn in een aparte exercitie 20 *principles of good practice* geïdentificeerd (op basis van empirische en theoretische inzichten), verdeeld over de categorieën *scope*, *targeting* en *organization* (voor een overzicht zie p. 74 van de studie). Hierop zijn de ruim 80 instrumenten vervolgens gescoord. Principes die een betere score opleverden waren bijvoorbeeld volume-gebaseerde tax credits schemes (in tegenstelling tot tax credit schemes die zich richten op het bevorderen van de stijging van de R&D uitgaven zogenaamde incremental tax credit schemes), nieuwigheidscriterium (meer radicale *new to the world* kennis en innovatie tegenover imitatie innovatie), R&D loonkosten als aangrijpingspunt (tegenover kosten van intellectuele eigendom), geen doelgroep (versus gerichtheid op de bestaande grote ondernemingen), jonge ondernemingen (in plaats van enkel bestaande ondernemingen, MKB in de breedte), maar ook mate van stabiliteit (versus grote turbulentie en schokken) en het al dan niet beschikbaar of gepland zijn van evaluaties (versus geen evaluatie).
- Hoewel de auteurs een slag om de arm houden ("The rating of an instrument gives an indication of its potential to foster more R&D and innovation in a country, but does not reflect direct evidence that might be available for this instrument", p. 73) ontstaat er uiteindelijk toch een ranglijst van in totaal 83 instrumenten (zie annex 5 van de betreffende studie). Hierop scoren de R&D tax credit schemes relatief goed. Dat geldt ook voor Nederland. De WBSO staat op de vijfde plaats met vooral een goede score op *scope* en *organization*. De RDA staat op plaats 13 (scoort vooral minder op *scope* ten opzichte van WBSO) en de innovatiebox op plaats 44 (met een lagere score op *scope* en *targeting* en net als WBSO en RDA een relatief goede score op *organization*).

4.7.1 Aantal en jaartal evaluaties per pijler

In de volgende tabel staat hoeveel regelingen er per pijler geëvalueerd zijn in de periode 2005 – 2014. Zoals eerder gemeld, betekent een laag percentage niet automatisch dat er te weinig geëvalueerd wordt of dat er niet voldaan wordt aan de verplichting ten minste eenmaal in de vijf jaar te evalueren. Er zijn vier redenen waarom maatregelen nog niet geëvalueerd kan zijn:

- Er zijn evaluaties uitgevoerd, maar op een ander analyiseniveau (bijv. subprogramma's). Dit geldt voor de regelingen ICT-innovatie, e-overheid en Onderwijs & Ondernemerschap.
- De beleidsmaatregel is nog te kort van kracht om (minder dan vier jaar) om geëvalueerd te worden (=nieuw beleid). Specifiek voor de pijler Innovatie geldt dat relatief veel regelingen nog te kort bestaan voor een evaluatie (o.a. Valorisatieprogramma, MKB Innovatiestimulering Topsectoren, RDA, Topsectorenaanpak en TKI-toeslag).
- De maatregel is van tijdelijke aard, waardoor het ministerie een evaluatie niet relevant acht.
- Gegeven de karakteristieken van het beleid is niet zinvol om een evaluatie uit te voeren. Dit is bijvoorbeeld van toepassing voor het Innovatieplatform.

Tabel 14: Aantal regelingen en evaluaties per pijler. (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemerschapsbeleid).

Pijler	Evaluaties (2005-2014)	Geen evaluaties (2005 – 2014)				
		Ander analyseniveau	Nieuw beleid	Tijdelijk beleid	Specifiek beleid	Onbekend
Innovatie	21	1	5	1	1	4
Ondernemerschap / Marktcondities	9	1	0	0	0	4
Menselijk kapitaal	1	1	1	1	0	0
Investeringsen	8	0	3	0	0	1
Energie en materialen	2	0	0	0	0	0
Totaal	41	3	9	2	1	9

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat bijna twee derde van alle regelingen geëvalueerd wordt met als uitschieters de pijler Energie en Materialen (100%). Voor deze pijler geldt echter dat het aantal regelingen beperkt is.

In de volgende tabel tonen we het jaar waarin de evaluaties zijn uitgevoerd.

Tabel 15: Jaartal evaluaties. (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemerschapsbeleid).

Pijler	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Innovatie*		1	1	1		4	7	3	2	2
Ondernemerschap / Marktcondities	3					1	1	1		3
Menselijk kapitaal						1				
Investeringsen	1				1		2	3		1
Energie en materialen									1	1
Totaal	4	1	1	1	1	6	10	7	3	7

* De evaluatie van AWTI (Pijler Innovatie) is 1 januari 2015 van start gegaan.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat:

- Zeven evaluaties (= 16% van 45 evaluaties) uitgevoerd zijn voor 2009 en zij vallen daarmee buiten de periode waarop deze doorlichting betrekking heeft. Dat betekent dat wij voor de bespreking van de pijler Ondernemerschap / Marktcondities relatief vaak gebruik moesten maken van minder recente evaluaties (3 op 7 evaluaties dateren van voor 2009). Voor de andere pijlers is het aandeel 'oude' evaluaties te verwaarlozen.
- Sinds 2010 neemt het aantal evaluaties fors toe (met 2011 en 2012 als piekjaren). Verschillende factoren kunnen deze toename verklaren. Zo bestaat een aantal regelingen inmiddels lang genoeg om een ex post evaluatie uit te voeren (voor een aantal regelingen dat nog niet geëvalueerd is, geldt dat vaak juist niet). Een andere mogelijke verklaring is dat verschillende partijen (Algemene Rekenkamer, Commissie Theeuwes) het belang van (goede) evaluatie van het innovatiebeleid onder de aandacht hebben gebracht met als gevolg dat het aantal evaluaties is

toegenomen. Tot slot is bekend dat steeds meer begrotingsposten melden dat het beleid geëvalueerd gaat worden.

4.7.2 Gehanteerde evaluatiemethoden

Tot slot staan we stil bij de methoden die in de uiteenlopende evaluaties zijn gebruikt. We kijken eerst naar de mate waarin evaluaties een controlegroep hebben gebruikt en of er significantietest zijn toegepast. Vervolgens staan we stil bij de vraag welke type van data-analyses zijn toegepast. Ook kijken we naar de impact van het werk van de commissie Theeuwes op het type evaluaties dat wordt uitgevoerd.

Controlegroepen

De inzet van experimentele en controlegroepen in natuurlijke experimenten is een effectieve methode in een evaluatie. In een natuurlijk experiment onderzoekt men twee vergelijkbare groepen, waarbij één groep wel deelneemt aan een beleidsmaatregel, terwijl de andere groep dat niet doet (maar qua andere bedrijfsaspecten gemiddeld wel lijkt op de experimentele groep). Bij voorkeur is de selectie van beide groepen willekeurig, bijvoorbeeld via een loting, zodat aannemelijk is dat er geen essentiële verschillen bestaan tussen beide groepen. Op deze aanpak bestaan verschillende varianten, bijvoorbeeld een quasi-experiment waarin de experimentele en controlegroep samengesteld worden op basis van een selectieprocedure.¹⁷⁷ We stellen echter vast dat experimenten vaak moeilijk te realiseren zijn in de beleidspraktijk. Een regeling kan niet zo maar bepaalde bedrijven uitsluiten omwille van een evaluatie achteraf.¹⁷⁸ Ook moeten er voldoende deelnemers zijn om betrouwbare analyses uit te kunnen voeren. De inzet van controlegroepen is volgens ons wel een indicator dat er meer geavanceerde evaluatiemethoden zijn ingezet.

Wij stellen vast dat in 12 van de 41 evaluaties (bijna dertig procent) een controlegroep is ingezet. Dat gebeurt relatief vaak bij de evaluatie van maatregelen die onder de pijlers Innovatie en Ondernemerschap / Marktcondities vallen. Echter, van relatief veel evaluaties is nog onbekend of er een dergelijke controlegroep is ingezet.

Significantie

De berekening van significantie is een methodiek om te bepalen of een waargenomen verandering (een effect) wel of niet door toeval is ontstaan. Oftewel is bijvoorbeeld een toename van uitgaven aan R&D dankzij de WBSO in een bepaalde periode te herleiden tot deze regeling of spelen er andere factoren een rol (economische groei, een andere innovatiemaatregel, ...). De evaluatiemethodoloog Swanborn stelt dat uitgerekend voor praktijkonderzoek – waarin interventies en evaluatieonderzoek kostbare zaken zijn – het risico om een effect over het hoofd te zien, beperkt wordt. Evaluatieonderzoekers zijn er aan gewend om met interventies te werken, waarvan het effect betwijfeld kan worden met het gevolg dat zij het significantieniveau iets hoger stellen om de kans tot een significant resultaat te komen, te vergroten.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Webbink, H.D. (2006), Causale effecten van beleid. Over gecontroleerde en natuurlijke experimenten, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 31, nr. 8, blz. 72-84.

¹⁷⁸ Hoewel vanaf 2014 met de nieuw in werking getreden Kaderbesluit EZ-subsidies de ruimte om een loterij te gebruiken bij de verdeling van subsidies is verruimd.

¹⁷⁹ Swanborn, P. G. (2002), *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies. Een methodische basis voor evaluatieonderzoek*, Amsterdam, p. 225 e.v..

In slechts 12 van de 41 evaluaties onder deze beleidsartikelen wordt een significantietoets toegepast, terwijl ze allemaal descriptieve analyses bevatten waarin vaak ook verschillen worden gepresenteerd (bijvoorbeeld tussen respondenten).

Type van data-analyse

We hebben ook geïnventariseerd welk type van data-analyse de onderzochte evaluaties hebben gehanteerd. In de volgende tabel staat een overzicht.

Tabel 16: Type data-analyse. (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemersbeleid).

Type data-analyse	Aantal
Regressieanalyse: Analyse van gegevens waarin mogelijk sprake is (kan zijn) van een specifieke samenhang, aangeduid als regressie.	9
Descriptieve analyse: Beschrijving van bepaalde gegevens van een populatie, meestal aan de hand van kengetallen gevisualiseerd in tabellen en grafieken, zoals in deze paragraaf 4.7 gebeurt.	41
Regression discontinuity: De idee achter deze methode is dat er een grens is die bepaalt in welke mate bedrijven aanspraak kunnen maken op een regeling. Een voorbeeld is dat bedrijven die een aanvraag doen voor een subsidie een score krijgen voor hun aanvraag. De aanvragen met een score boven bijvoorbeeld een 6 worden gehonoreerd, terwijl de aanvragen met een lagere score worden afgewezen. Het idee van regression discontinuity is om aanvragen die net wel en net niet gehonoreerd zijn met elkaar te vergelijken. ¹⁸⁰	3
Correlatie: Analyse van eventuele [lineaire] samenhang tussen twee variabelen. Het grote probleem bij empirische beleidsevaluatie is dat instrumenten zoals subsidies of kredieten vaak selectief ingezet worden. Dat wil zeggen dat de groep van bedrijven die heeft meegedaan aan een bepaalde interventie niet vergelijkbaar is met de groep van bedrijven die hieraan niet heeft meegedaan. Een verschil in uitkomsten tussen beide groepen kan daarom net zo goed het gevolg zijn van de verschillen in bedrijfskarakteristieken als van de beleidsinterventie. De correlatie tussen deelname en uitkomst is daarom bij selectieve inzet een onbetrouwbare schatting van het causale effect van de interventie. ¹⁸¹	7
Kwalitatief: Analyse van effecten van een regeling op basis van interviews, deskstudie en andere (niet cijfermatige) bronnen.	41
Propensity score matching: Dit is eigenlijk een verzamelnaam voor technieken waarbij verondersteld wordt dat alle achtergrondvariabelen die relevant zijn voor het wel of niet krijgen van de interventie en die ook van invloed zijn op de uitkomsten van het bedrijf, geobserveerd worden. Bij propensity score matching wordt gezocht naar paren van twee bedrijven die vergelijkbaar zijn in achtergrondvariabelen, maar waarvan er slechts één meegedaan heeft aan de interventie. Door de uitkomsten van deze twee identieke bedrijven met elkaar te vergelijken wordt het causale effect van de interventie geschat. ¹⁸²	1

Uit de bovenstaande tabel volgt dat descriptieve (ofwel beschrijvende) en kwalitatieve analyses veruit de meest toegepaste vorm van data-analyse is. Dit wordt gevolgd door regressie- en correlatieanalyses. Meer geavanceerde typen van data-analyse (regression discontinuity en propensity score matching), onder meer gepropageerd door de Commissie Theeuwes, worden vooralsnog beperkt toegepast.

¹⁸⁰ Commissie Theeuwes (2012), *Durf te meten. Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting*, Den Haag, p. 13.

¹⁸¹ Commissie Theeuwes (2012), p. 11.

¹⁸² Commissie Theeuwes (2012), p. 16.

Gebruik adviesrapport 'Durf te meten' (Commissie Theeuwes)

Tot slot staan we stil bij de vraag welke impact het Theeuwes-rapport heeft op de gehanteerde evaluatiemethoden. Dit rapport is verschenen in eind 2012. We zijn op basis van de ons beschikbare data nagegaan of er sinds het verschijnen van dat rapport een verschuiving heeft plaatsgevonden. Oftewel, is er na 2012 een ander patroon zichtbaar dan in de periode 2005-2012.

Tabel 17: Aandeel type analyse voor en na Theeuwes. (Bron: Dialogic, op basis van Database Innovatie- en Ondernemerschapsbeleid).

	Regressie	Descriptief*	Regression discontinuity	Correlatie	Kwalitatief*	Propensity score matching
2005-2012	14%	100%	0%	14%	100%	0%
2013-2014	42%	100%	25%	25%	100%	8%

* Type analyse dat buiten het Theeuwes rapport valt.

Uit Tabel 17 valt op te maken dat na de Commissie Theeuwes het aantal evaluaties met een statistische focus is toegenomen. We zien vooral het gebruik van regressieanalyses toenemen (van 14 naar 42%) gevolgd door regression discontinuity (van 0 naar 25%) en correlatieanalyses (van 14 naar 25%). Ook stellen we vast dat sinds het Theeuwes rapport twee type analyses worden gebruikt die daarvoor niet werden ingezet (regression discontinuity en propensity score matching).

4.7.3 Conclusie

Op basis van deze beknopte beschrijvende analyse komen wij tot de volgende conclusies:

- Bijna twee op drie regelingen in de beleidsartikelen 12 en 13 wordt geëvalueerd. De meeste evaluaties vinden plaats in de pijlers Innovatie, Investerings/Kapitaalverdieping en Ondernemerschap/Marktcondities (pijlers met de meeste maatregelen) en zij zijn in de meeste gevallen (75%) niet ouder dan vier jaar. De belangrijkste reden waarom een regeling nog niet geëvalueerd is, betreft de te korte looptijd (minder dan vier jaar) om voor een evaluatie in aanmerking te komen.
- Sinds 2010 neemt het aantal evaluaties per jaar aanzienlijk toe in vergelijking met de jaren daarvoor.
- Ongeveer een derde deel van de evaluaties maakt gebruik van controlegroepen.
- Alle evaluaties hanteren beschrijvende statistieken en kwalitatieve analyses als type data-analyse, maar nog geen derde gebruikt statistische significantietoetsen om te onderzoeken hoe betrouwbaar geobserveerde verschillen zijn. Sinds het verschijnen van het rapport Theeuwes zijn er – voor de beleidsartikelen 12 en 13 – nieuwe evaluatiemethoden ingezet (regression discontinuity en propensity score matching) en neemt het aandeel evaluaties dat regressie- en correlatieanalyses gebruikt substantieel toe.

5 Conclusies over beleidsaanpak en beleidsmix

In dit afsluitende hoofdstuk formuleren we onze conclusies over doelstellingen, rationale, doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsmix als geheel. Op basis hiervan doen we suggesties voor aanpassingen in de beleidsmix die potentieel kunnen leiden tot een besparing op de beleidskosten (onder behoud van zoveel mogelijk effect). Ook reiken we enkele aandachtspunten aan die van belang zijn bij het zoeken naar beleidsverbeteringen die kunnen resulteren in hogere maatschappelijke opbrengsten.

De conclusies vatten beknopt de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken samen. Samenvattend luidt het eindoordeel dat EZ goed en gestructureerd nadenkt over legitimatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, maar dat niettemin vooral op het vlak van legitimatie en doelmatigheid nog slagen te maken zijn. Bij legitimatie gaat het onder andere om het daadwerkelijk analyseren van knelpunten waar instrumenten op aangrijpen, het systematisch duiden van knelpunten in termen van markt- en systeemfalen en onderbouwing van de beleidsmix als geheel. De doeltreffendheid en micro-doelmatigheid van regelingen lijkt vaak op orde (EZ heeft goede stappen gezet in de evaluatie hiervan), maar het blijft zaak om uiteindelijk ook - hoe lastig ook - te komen tot een betere inschatting van netto welvaartseffecten van I&O-beleidsinstrumenten. Ook een aantal andere aspecten van doelmatigheid zijn nog onderbelicht, zoals mogelijke overlap tussen instrumenten; stapeling bij instrumentgebruik; en een expliciete afweging van wat de beste instrumentatie is voor een te adresseren knelpunt. Ten aanzien van de beleidsmix constateren we verder onder andere dat EZ kan verduidelijken in hoeverre de I&O-beleidsmix een samenhang kent die ten goede komt aan de doelmatigheid van het totale instrumentarium. Er gaat relatief veel aandacht uit naar de onderlinge relaties van nieuw beleid, maar positionering ten opzichte van het al langer bestaande instrumentarium blijft (in openbare stukken) nog te veel achterwege.

Bij de opties voor beleidsaanpassingen komen drie categorieën aan de orde: 1) Interventies waarvan (individueel) onduidelijk is hoe ze bijdragen aan een verhoging van de arbeidsproductiviteit (o.a. onderdelen van het fiscale ondernemersbeleid in den brede); 2) Interventies die elkaar mogelijk overlappen (o.a. set van financieringsinstrumenten) en 3) interventies waarbij de doelmatigheid beperkt is (mogelijk de Innovatiebox). Tot slot zijn vijf opties genoemd om de doelmatigheid van het I&O-beleid te vergroten, te weten: a) het beter verbinden van ICT (innovatie)beleid met regulier I&O-beleid; b) het verstevigen van de aansluiting tussen nationaal en EU onderzoeks- en innovatiebeleid; c) het sterker interdepartementaal opereren op onderwerpen die cruciaal zijn voor onze toekomstige economische groei en ruimere welvaart; d) het verduidelijken van de positie ten aanzien van de TO2-instituten en in het bijzonder duidelijkheid verschaffen in wat een redelijke bijdrage is voor de instandhouding van de kennisbasis van de toegepaste kennisinstituten TNO en de GTI's waarvoor EZ systeemverantwoordelijkheid heeft, en: e) het beter adresseren van niet-technologische aspecten van innovatie.

5.1 Belangrijkste uitkomsten van deze doorlichting

Een doorlichting veronderstelt een rationele-actorperspectief. Zoals eerder aangegeven zijn wij ons ervan bewust dat I&O-beleid niet enkel is te bezien als het resultaat van een volledig rationeel proces dat losstaat van de context waarin zij tot stand komt.

Integendeel, het I&O-beleid is ook het resultaat van politieke keuzes, interactie tussen bewindspersonen en parlement, beïnvloeding door externe stakeholders en afwegingen zoals die gemaakt worden binnen het ambtelijke apparaat zelf. Het beleid wordt in de praktijk ontwikkeld en uitgevoerd in dialoog met externe partijen waarin een gezamenlijk draagvlak wordt nagestreefd. Er kan geen permanente discussie plaatsvinden over rationale, doeltreffendheid en doelmatigheid van alle 65 hier geanalyseerde begrotingsposten. Een doorlichting is echter bij uitstek wel een geschikt middel om kritisch te reflecteren op de beleidsmix en mogelijke koerswijzigingen. Wel is inherent aan het karakter van een doorlichting dat het vergrootglas ligt op financiële maatregelen, of althans maatregelen met een financieel beslag.

Dit gezegd hebbende komen we tot de volgende overkoepelende bevindingen ten aanzien van de I&O-beleidsmix, zoals die zich over de periode 2009-2013 heeft ontwikkeld (voor meer detail verwijzen we naar de voorliggende hoofdstukken). We gaan er daarbij van uit dat succesvol beleid voldoet aan drie criteria: het is legitiem, het is doeltreffend en het is doelmatig. We lopen onze bevindingen op hoofdlijnen op elk van deze criteria achtereenvolgens langs.

Legitimiteit

1. EZ hanteert een helder logisch model voor het vormgeven van I&O-beleid (gebaseerd op de endogene groeitheorie), dat het vooral impliciet en pas recent meer expliciet communiceert, en op onderdelen nog wat verbeterd kan worden.

Artikel 12 en artikel 13 bevatten (veelal financiële) beleidsinterventies ter stimulering van een sterk innovatievermogen en een excellent ondernemingsklimaat. Beide zijn belangrijke pijlers onder de algemene missie van EZ (duurzame economische groei). Een logisch beleidskader of redeneerlijn helpt om de beleidsafwegingen die worden gemaakt te verhelderen en in hun onderlinge samenhang te bezien. Wij constateren dat EZ haar voorheen impliciete overwegingen in toenemende mate articuleert door middel van het hanteren van een logisch model. Dit beleidskader is geïnspireerd op de endogene groeitheorie en maakt een onderscheid naar vijf determinanten van arbeidsproductiviteitsgroei, te weten R&D en innovatie, marktcondities en menselijk kapitaal (gezamenlijk van belang voor de zogenaamde TFP-groei), kapitaalverdieping of investeringen en overige inputs zoals energie en materialen. Het kader laat daarmee de samenhang tussen stimulering van ondernemerschap en innovatie zien. In hoofdstuk 3 hebben we getoond dat dat ook in de beleidspraktijk is terug te zien. Instrumenten gericht op stimulering van ambitieus ondernemerschap en een *entrepreneurial ecosystem* en innovatie lopen in toenemende mate door elkaar. Dit is vooral zichtbaar onder de pijlers innovatie en kapitaalverdieping waar artikel 12 en artikel 13 begrotingsposten door elkaar voorkomen. Niet zelden gaan het stimuleren van innovatie en innovatief ondernemerschap samen. Zeker indien we de begrotingsposten die samenhangen met het stimuleren van ondernemerschap (inclusief oudedagsvoorzieningen) buiten beschouwing zouden laten, kunnen we stellen dat het onderscheid tussen artikel 12 en artikel 13 in toenemende mate achterhaald lijkt. De toedeling lijkt soms willekeurig en meer gebaseerd op historie dan op inhoud en doelstelling van een belangrijk aantal maatregelen. Dit zou er voor pleiten het onderscheid tussen artikel 12 en 13 op te heffen en de betreffende begrotingsposten onder één beleidsartikel te brengen.

Het model, dat EZ vooralsnog alleen geëxpliciteerd heeft in de recente monitoringsrapportages van het Bedrijvenbeleid, vormt een logisch vertrekpunt voor het realiseren van productiviteitsgroei en dus economische groei. We merken op dat het logisch model nog in ontwikkeling is, en op een aantal punten verbeterd kan worden. Dit kan bijvoorbeeld door nadrukkelijker te argumenteren aan welke groeideterminant individuele beleidsmaatregelen bijdragen. Door het beleidskader systematisch te hanteren,

en dus te onderzoeken of een bepaalde interventie meer productiviteitsgroei sorteert dan een interventie elders, kan EZ waarborgen dat de beleidsinstrumenten in de beleidsmix elkaar logisch aanvullen en een doelmatig geheel vormen. Argumentatie voor de onderlinge positionering van interventies is vooralsnog schaars, maar het logisch model vormt hiervoor een bruikbare basis. EZ zou nog kunnen nagaan in hoeverre andere maatschappelijke doelstellingen anders dan economische groei nog aandacht verdienen buiten de logica van het beleidskader (we denken hierbij bijvoorbeeld aan doelstellingen gerelateerd aan mondiale opgaven op het gebied van volksgezondheid, mobiliteit en duurzaamheid). Hoewel dergelijke doelstellingen vaak primair de verantwoordelijkheid zijn van andere ministeries, erkent EZ dat ze hier ook een rol in heeft. Dit roept de vraag op of EZ vooral vakdepartement wil zijn, dan wel de rol ambieert van interventiedepartement (richting overige departementen) en systeemverantwoordelijke voor innovatie en ondernemerschap. EZ stelt dat ze met haar I&O-beleid sociale thema's wil adresseren langs de route van innovativiteit en ondernemerschap, maar laat zich nauwelijks uit over situaties waarbij productiviteitsgroei en sociale welvaart niet in elkaars verlengde liggen. We geven EZ in overweging meer te reflecteren op de relatie tussen economische groei en sociale welvaart, vooral wanneer er ruimte zit tussen de twee, en aan te geven wat dit betekent voor het I&O-beleid.

2. *EZ hanteert twee complementaire economische perspectieven om interventies te legitimeren: marktperspectief en systeemperspectief. EZ maakt pragmatisch van beide perspectieven gebruik. EZ heeft de beleidsvisie en bijbehorende beleidsmix in de periode 2009-2013 aanzienlijk gewijzigd.*

Het marktperspectief draait om prijzen, kosten en winstprikkelers. Wanneer bedrijven zich onvoldoende privaat rendement kunnen toe-eigenen is er vanuit maatschappelijk perspectief vaak sprake van onderinvestering in R&D en innovatie. Dergelijk marktfalen vormt de legitimatie voor overheidsinterventies die aangrijpen op het prijsmechanisme. In het marktperspectief wordt er ook van uitgegaan dat een concurrerende marktomgeving een belangrijke randvoorwaarde is om bestaande ondernemingen en nieuw toetredende ondernemingen aan te zetten tot innovatie. Betere en/of goedkopere (of geheel nieuwe) producten geeft deze ondernemingen een (meestal tijdelijke) voorspong op concurrenten. Dit resulteert op microniveau in extra omzet, winst en marktaandeel. Op macroniveau draagt de optelsom van innovatieve en concurrerende ondernemingen en bedrijfssectoren bij aan werkgelegenheid, hogere productiviteit en welvaart (en ruimer welzijn bijvoorbeeld in de vorm van oplossingen voor allerlei maatschappelijke vraagstukken). Het systeemperspectief – waarin systeemfalen de basis is voor eventuele overheidsinterventie – stelt dat economische activiteit voortkomt uit interacties in een samenhangend geheel van actoren, systeemfuncties en interventies. Innovatie (en in sterke mate ook innovatief ondernemerschap) wordt gezien als het resultaat van een interactief en onzeker zoek-, experimenteer- en leerproces. Daarbij is een groot aantal verschillende actoren betrokken en spelen naast generatie ook diffusie en gebruik van impliciete en gecodificeerde kennis een rol. Ook de *institutional set up* (het geheel van instituties en actoren en hun aanpassingsvermogen) is van invloed op het verloop van innovatieprocessen en ondernemerschap, die bovendien sterk historisch bepaald en systeemspecifiek zijn. In het systeemperspectief is er ook meer erkenning van heterogeniteit: er is bijvoorbeeld niet één MKB of één financieringsmarkt. EZ maakt pragmatisch van beide perspectieven gebruik. Hoewel beide perspectieven verschillend zijn, zijn er mogelijkheden om van beide argumentaties gebruik te maken.

EZ heeft de beleidsvisie en bijbehorende beleidsmix in de periode 2009-2013 aanzienlijk gewijzigd. Feitelijk is sprake van een beleidstransitie waarbij EZ steeds vaker een door het systeemperspectief geïnspireerde werkwijze is gaan hanteren. De transitie is vooral zichtbaar in het bedrijvenbeleid zoals dat in opeenvolgende nota's vanaf 2011 is

gecommuniceerd. Kenmerkend voor die transitie zijn zaken als gezamenlijk probleemdefinitie, dialoog en interactie, het belang van publiek-private samenwerking, maatwerk in beleidsmixen, focus op leerprocessen, en het tot stand brengen van systeemwijzigingen zoals minder subsidie, meer fiscale stimulering en meer eigen bijdragen, meer vraagsturing van het publiek gefinancierde onderzoek, koppeling aan een groeiagenda. Dat betekent dat in de praktijk steeds meer sprake is van geïntegreerde beleidsaanpakken of netwerkaanpakken waarbij voor een problematiek (groene groei, human capital ontwikkeling die aansluit bij behoeften bedrijfsleven, innovatieopgave van een sector of cluster) in interactie met betrokkenen aanpakken worden vastgesteld waarbij het niet noodzakelijkerwijs uitsluitend de overheid is die financiert en faciliteert. Die beleidsaanpakken zijn in toenemende mate interdepartementaal (vooral voor Topsectorenaanpak) en gekoppeld aan ruimere thema's als human capital, terugdringen van regeldruk, inzet van ICT of economische diplomatie.

3. Legitimering van I&O-beleid komt slechts incidenteel aan de orde in de beleidscommunicatie en is niet systematisch uitgewerkt. EZ kan nog duidelijker maken op welke concreet bestaande knelpunten haar beleid gericht is. Zowel het marktperspectief als het systeemperspectief (twee elkaar aanvullende perspectieven) bieden aanknopingspunten om te onderbouwen op welke knelpunten I&O-beleid aangrijpt.

Met behulp van het logisch model kan EZ redeneren welk soort interventie (in termen van groeideterminanten) relatief het meeste impact heeft op de productiviteit. Afgezien van het feit dat het daarmee een bruikbaar kader is voor het maken van bestedingsafwegingen, geeft het model niet aan op welke specifieke I&O-aspecten ingrijpen wenselijk is. EZ moet het voor buitenstaanders telkens zo goed als mogelijk is aannemelijk maken dat haar beleid gericht is op daadwerkelijk bestaande knelpunten (bijvoorbeeld aan te duiden in termen van markt- en systeemfalen). Dit is nu nog niet altijd het geval. Ook als een aanpassing in de beleidsmix het gevolg is van complexe politiek-bestuurlijke besluitvorming houdt EZ de verantwoordelijkheid om zo goed mogelijk te beargumenteren wat het bestaansrecht en de beste vorm van een instrument zijn. Het onderbouwd formuleren van beleid vraagt om een gedegen analyse van de aard en omvang van het probleem dat ze adresseert. Alleen door aan te tonen dat een knelpunt zich ook werkelijk voordoet kan EZ beleidskeuzes (van haarzelf of opgelegd) rechtvaardigen; enkel het benoemen van een knelpunt is niet voldoende.

In haar publieke communicatie legt EZ zelf slechts in beperkte mate een relatie tussen haar beleidsinstrumenten en het marktfalen en de systeemfuncties waar ze op aangrijpen. Die relatie tussen de huidige I&O-beleidsmix en de diverse te onderscheiden vormen van marktfalen en systeemfuncties lijkt voor veel beleidsinstrumenten overigens wel te leggen (zie de analyse in hoofdstuk 4). Uit de door EZ zelf gestarte en door ons voortgezette "labellingsexercitie", het koppelen van marktfalen en systeemfuncties aan instrumenten per pijler uit het logisch model, blijkt dat maatregelen behorend bij één en dezelfde pijler vaak hetzelfde marktfalen en systeemfunctie adresseren. Dit roept in een aantal gevallen de vraag op waarom er parallelle instrumenten zijn voor hetzelfde knelpunt. Wel kan het zo zijn dat er voor verschillende groepen van bedrijven een problematiek anders uitwerkt en er dus verschillend maatwerk nodig kan zijn.

4. Een aanzienlijk deel van de I&O-beleidsmix is specifiek gericht op het faciliteren van ondernemerschap en innovatie in enkel het MKB. Bij (financiële en overwegend fiscale) regelingen gericht op steun voor ondernemerschap in den brede is de relatie met productiviteitsgroei onduidelijk.

Hoewel in het politieke debat en in beleidsdiscussies regelmatig wordt aangevoerd dat veel van het financieringsinstrumentarium niet toegankelijk is voor het MKB, of dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de kenmerken van het MKB, valt op dat er een

aanzienlijke categorie van begrotingsposten gericht op het faciliteren van ondernemerschap en innovatie in de praktijk neerslaat in het MKB. Van de ruim €32 miljard voor I&O beleidsinstrumenten over de periode 2009-2013 is bijna €15 miljard MKB-specifiek. Dat is niet bijzonder veel als we kijken naar het percentage (innovatieve) bedrijven uit de Nederlandse economie dat tot het MKB behoort, maar men moet ook bedenken dat een deel van het algemene instrumentarium eveneens MKB-deelname toelaat, en in een aantal gevallen extra faciliteert.

Er zijn diverse redenen om veel steun aan het MKB te leveren. Vanuit het logisch model van EZ bezien moeten beleidsinterventies tot productiviteitsgroei leiden. Bij regelingen gericht op snelgroeiende starters' ('gazelles') is duidelijk dat deze groei onder andere moet komen van de spillovers die dergelijke MKB-bedrijven genereren. Er zijn diverse, duidelijk aanwijsbare redenen om innovatief MKB te ondersteunen; ze kunnen moeilijker aan krediet komen, kunnen zoekkosten met betrekking tot partners/klanten niet opbrengen, missen vaardigheden, et cetera. Niet al het ondernemerschap is echter gerelateerd aan innovatie en groeigericht ondernemerschap. Voor de (overwegend fiscale) regelingen gericht op ondernemerschap in den brede is onduidelijk hoe zij bijdragen aan productiviteitsgroei. Uiteraard zijn er redenen om ondernemerschap in het algemeen te steunen: de *threat of entry* maakt bijvoorbeeld dat gevestigde ondernemingen zich innovatiever zullen opstellen, en het zijn niet enkel jonge start-ups die soms plots een sterke (innovatie gedreven) groei doormaken. Als we kijken naar de omvang van het fiscale financieringsinstrumentarium voor MKB in het algemeen dan rijst desalniettemin de vraag of al deze middelen voor fiscale ondernemerschapstimulering werkelijk tot productiviteitsgroei leiden. Het beeld dat ontstaat is dat een deel ervan vooral zorgt voor een verschuiving van werknemerschap naar zelfstanding ondernemerschap, zonder dat duidelijk is waar arbeidscapaciteit het productiefst ingezet kan worden. Denk aan de steun voor horecaondernemers in de vorm van de regeling Laag btw-tarief of werknemers in bijvoorbeeld de thuiszorg die gefaciliteerd door de Zelfstandigenaftrek zich als ZZP'er verhuren. Met het ruimhartige fiscale ondernemerschapbeleid wordt mogelijk een vorm van ondernemerschap gestimuleerd waarvan het twijfelachtig is of zij netto een positieve bijdraagt levert aan de productiviteitsgroei die het ministerie volgens haar missie beoogt. Met 'netto' refereren we hier aan het feit dat de geleverde steun aan ondernemers moet opwegen tegen de productiviteits- of welvaartsgroei die bereikt kan worden door de beschikbare middelen anders in te zetten. Mogelijk zijn instrumenten als Zelfstandigenaftrek en het Lage btw-tarief van enig belang voor de werkgelegenheid (omdat ze werken aantrekkelijker maken), maar dat is niet de primaire doelstelling van I&O-beleid EZ. Het verdient dan ook aanbeveling dat EZ nadrukkelijker differentieert in welk type ondernemerschap zij wenst te faciliteren.

5. *In een geïntegreerd I&O-beleid is het wenselijk dat een aantal welbekende trade-offs in het I&O-beleid duidelijker wordt geadresseerd. Momenteel lijkt er licht te zitten tussen de financiële zwaartepunten van het beleid (fiscale stimulering van ondernemerschap en innovatie) en daar waar de beleidsonderbouwing en beleidsdiscussie overwegend over gaat (specifiek innovatiebeleid en financieringsinstrumenten).*

EZ streeft naar een geïntegreerd I&O-beleid, omdat ze daarmee zo effectief mogelijk knelpunten kan adresseren. Via een geïntegreerde aanpak kan ze waarborgen dat de samenhang tussen de regelingen maximaal is, en dat er bijvoorbeeld geen overlap in de regelingen ontstaat (die extra uitvoeringskosten met zich mee brengt, verwarrend is voor buitenstaanders, en mogelijk afnemende meeropbrengsten kent). Een geïntegreerd en gebalanceerd beleid vraagt bovendien ook dat EZ een aantal afwegingen maakt. Trade-offs die onder andere nadrukkelijker kunnen worden geadresseerd, zijn die tussen generiek en specifiek I&O-beleid, indirect (fiscaal) versus direct I&O-beleid en ondernemerschapbeleid

in de breedte versus ambitieus ondernemerschapsbeleid (een ruimere set van relevante trade offs is opgenomen in sub-paragraaf 5.2.3).

Kijkend naar de begrotingen en communicatiestromen van EZ richting Tweede Kamer signaleren we dat er op een aantal punten onevenwichtigheden lijken te bestaan. Zo observeren we dat een belangrijk deel van de publiek discussie de dominantie en het belang van specifiek I&O-beleid betreft, terwijl het feitelijk aandeel van het specifieke beleid (in het totale I&O-beleid) weliswaar de afgelopen jaren licht is gestegen, maar nog altijd een fractie is van het generieke I&O-beleid (zelfs indien we generieke fiscale maatregelen gericht op stimulering ondernemerschap buiten beschouwing laten). De keuze voor specifieke dan wel generieke stimulering hangt samen met de mate waarin men de overheid in staat acht goede keuzes te maken, hetgeen verklaart waarom er relatief veel om het specifieke beleid te doen is. We observeren dat er ook relatief veel aandacht uitgaat naar nieuwe (financierings-)instrumenten in het I&O-beleid, en naar technologische R&D en innovatie (en er juist weinig ruimte is voor de zachte kanten van R&D en innovatie).

Doeltreffendheid

6. Voor een belangrijk deel van de geëvalueerde begrotingsposten, is tenminste (enige) doeltreffendheid vastgesteld.

Op het niveau van directe doelstellingen van individuele regelingen wordt in veel gevallen aannemelijk gemaakt dat sprake is van tenminste (enige) doeltreffendheid van regelingen. In de budgettair gezien drie grootste pijlers ligt de nadruk overwegend op het vaststellen van 1^e orde effecten (meer R&D, meer samenwerking bij pijler innovatie bijvoorbeeld) of goede uitvoering van wettelijke taken (pijler Ondernemerschap / Marktcondities). Echter het is vanwege methodische knelpunten nagenoeg onmogelijk om vast te stellen in hoeverre deze effecten ook bijdragen aan het realiseren van 2^e orde doelstellingen zoals meer innovativiteit en vooral 3^e orde doelstellingen van EZ. Bij dit laatste gaat het om macro-economische grootheden als welvaart, productie of export of een algemene doelstelling als Top-5 meest concurrerende economieën. Juist ook om die reden is het van groot belang dat EZ een goed geoperationaliseerd beleidskader hanteert, gecombineerd met een deugdelijke probleemanalyse en de 1^e en 2^e orde beleidsdoelstellingen die daarbij horen. Wat betreft de toekomstige bepaling van doeltreffendheid geven wij er de voorkeur aan de inspanningen te richten op het empirisch aantonen van 1^e effecten die nog enigszins zijn te herleiden tot de feitelijke interventie en waar mogelijk te werken met controlegroepen en loting (conform het advies van de Commissie Theeuwes). De vraag is derhalve opportuun of EZ en politiek het empirisch aantonen (volgens de Theeuwes-standaard) van 2^e en 3^e orde effecten per instrument ook moeten ambiëren.

Voor het beperkt aantal maatregelen in de pijlers Human Capital en Energie & Materialen is de doeltreffendheid nog nauwelijks onderzocht. De eerste bevindingen in de Human Capital pijler zijn positief, maar harde metingen vergen evaluaties over langere termijn en beter meetbare doelen. In het geval van de Energie & Materialen pijler geldt dat doeltreffendheid nog niet is bepaald (er is enkel vastgesteld dat meer open en interactieve werkwijzen zijn geïntroduceerd).

7. EZ heeft goede stappen gezet in het vaststellen van doeltreffendheid. De trend naar meer integrale beleidsaanpakken maakt het tegelijkertijd moeilijker om te bepalen of beleidsdoelen bereikt worden. EZ kan deze afweging explicieter communiceren.

Veel van de recent geïntroduceerde instrumenten maken onderdeel uit van meer integrale beleidsaanpakken; sets van maatregelen met meerdere doelstellingen die vaak sterk in interactie met stakeholders tot stand komen (Topsectoren aanpak, *Green Deals*, en recentelijk ook het actieplan Ambitieuw ondernemerschap). Deze beleidsaanpakken zijn

vanwege hun integrale aard niet of nauwelijks te evalueren met de nieuwe evaluatiestandaard voor effectmeting, zoals geformuleerd door de Commissie Theeuwes. Dit is geen onoverkomelijk bezwaar, maar roept wel de vraag op of gekozen moet worden voor meer enkelvoudige instrumenten die goed evalueerbaar zijn, maar wellicht minder goed passen bij meer moderne opvattingen van bedrijvenbeleid of juist meervoudige instrumenten of policy mixes die door hun aard per definitie minder hard te evalueren zijn.¹⁸³ EZ is steeds beter in staat om inzichtelijk te maken hoe ze haar middelen besteedt (o.a. via de nieuwe website volginnovatie.nl), en behoort in internationaal opzicht bovendien tot de voorhoede als het gaat om het verkennen van mogelijkheden van betrouwbare effectmetingen¹⁸⁴, maar gegeven haar gelijktijdige verschuiving naar een systeemaanpak (in plaats van *single agent/single goal instruments*) is het wenselijk dat EZ beargumenteert hoe ze haar afwegingen in dit kader maakt. Door dit beter te communiceren kan ze ook verwachtingen managen ten aanzien van (mogelijkheden voor) effectmeting van haar huidige beleidsmix.

Internationale reviews van evaluaties van verschillende typen instrumenten binnen het I&O-beleid zoals onder andere uitgevoerd door OECD en NESTA leren dat er voor grote delen binnen het I&O-beleid geen eenduidigheid bestaat over "wat wel en wat niet werkt". Op een kwalitatief hoogstaande wijze is de 1^e orde doeltreffendheid van vooral fiscale instrumenten op het gebied van R&D en innovatie (in Nederland de WBSO) relatief het best onderzocht.

Doelmatigheid

8. *Indicaties voor doelmatigheid van O&I-beleidsinstrumenten zijn maar beperkt beschikbaar, en betreffen vooral de efficiënte wijze waarop EZ haar beleid uitvoert (micro-doelmatigheid). Ondanks methodologische beperkingen zou EZ meer kunnen kijken naar de mogelijkheden voor bepaling van (macro-)doelmatigheid van instrumenten.*

Als beleid doeltreffend is volgt de vraag of de waarde ervan opweegt tegen de totale gemaakte kosten. Volgens het logisch groeimodel bestaat die waarde uit de extra welvaart in de toekomst. Het meten daarvan is in de praktijk heel lastig; bestaande methoden zijn vooral geschikt voor het bepalen van directe effecten op de determinanten van het logisch groeimodel.¹⁸⁵ Dat neemt niet weg dat er wel pogingen ondernomen kunnen worden om op

¹⁸³ Deze afweging staat los van het punt dat er een goede probleemanalyse en economische argumentatie aan het beleid ten grondslag moet liggen.

¹⁸⁴ Na het verschijnen van het adviesrapport van de door EZ ingestelde Cie. Theeuwes ("Durf te Meten") heeft ze meer pogingen ondernomen om vooral doeltreffendheid van innovatie-interventies in kaart te (laten) brengen. Ondanks deze positieve ontwikkeling, waarmee EZ ook in internationaal perspectief goed bekend staat met het toepassen van effectmeting, constateren we dat (macro-)doelmatigheidsoverwegingen nog geen vast onderdeel vormen van evaluaties.

¹⁸⁵ De door EZ ingestelde Commissie Theeuwes biedt bruikbare aanbevelingen voor het meten van doeltreffendheid op het niveau van directe uitkomsten (e.g.: meer ondernemers, meer investeringen, meer bèta-studenten). Op de eerste plaats doet EZ er verstandig aan om bij het ontwerpen van nieuwe maatregelen al rekening te houden met de evaluatie ervan. Monitoring en nulmetingen worden inmiddels geregeld toegepast, maar ook bij het vormgeven van procedures liggen kansen om later nauwkeuriger effecten te bepalen (de vraag is uiteraard wel in hoeverre meetbaarheid ten koste moet gaan van effectiviteit). Wanneer er geëvalueerd wordt, is het vervolgens zaak om te kijken naar uitkomsten die daadwerkelijk te meten zijn: met het gebruik van controlegroepen en econometrie kan geanalyseerd worden of er 1^e of 2^e orde effecten zijn. EZ en de politiek moeten een reëel beeld hebben bij het meten van 3^e orde effecten. Dit betreft de uiteindelijke 'outcome' of maatschappelijke impact van beleid. Een logisch groeimodel en ook theoretische inzichten kunnen weliswaar argumenten aanreiken, maar het bepalen van de effecten op de welvaart zal de komende jaren nog de nodige inspanningen vergen van beleidsmakers en

theoretische gronden en op basis van doeltreffendheids-bevindingen te schatten hoe realistisch het is dat de totale maatschappelijke baten opwegen tegen de gemaakte kosten (e.g. zien we alleen verhoogde innovatie-investeringen, of is er een kans dat er ook kennis-spillovers elders neerslaan?).

De kosten bestaan uit het budget van het instrument plus de uitvoeringskosten en de administratieve kosten voor de deelnemers. Dit instrumentenbudget bedraagt doorgaans minstens 90% van de totale kosten, terwijl in de ex-post evaluaties overwegend aandacht wordt geschonken aan de uitvoeringskosten. Volgens evaluatierapporten worden de meeste I&O-instrumenten in 'smalle zin' (uitvoeringskosten of micro-doelmatigheid) doelmatig uitgevoerd. Doordat het grootste deel van de kosten, te weten het budget van het instrument zelf, meestal niet worden meegenomen blijft onduidelijk of er ook sprake is van macro-doelmatigheid. Oftewel: waren de maatschappelijke en economische opbrengsten de kosten van de beleidsinspanning waard, ook in termen van misgelopen consumptie (nu) of alternatieve aanwending? Wanneer het doelmatigheidsaspect niet in evaluaties aan bod komt is het mogelijk dat de daadwerkelijke maatschappelijke baten (afgezet tegen de kosten) ook niet bij benadering worden vastgesteld en kunnen worden afgewogen tegen de maatschappelijke kosten.

Ondanks methodologische beperkingen bij het bepalen van de totale baten zou EZ meer kunnen kijken naar de mogelijkheden voor bepaling van (macro-)doelmatigheid van instrumenten. MKBA-analyses vormen een bruikbaar denkkader om verschillende opties in het I&O-beleid tegen elkaar af te zetten, en daarmee netto welvaartseffecten te kunnen schatten.

9. *EZ kan verduidelijken in hoeverre de I&O-beleidsmix een **samenhang** kent die ten goede komt aan de doelmatigheid van het totale instrumentarium. Er gaat relatief veel aandacht uit naar de onderlinge relaties van nieuw beleid, maar positionering ten opzichte van het al langer bestaande instrumentarium blijft vaak achterwege (in openbare stukken).*

Om tot een doeltreffende en doelmatige beleidsmix te komen dient EZ een logische samenhang tussen nieuwe en bestaande maatregelen te waarborgen. Uiteraard is de introductie van nieuw beleid soms primair het gevolg van politieke keuzes. Toch houdt EZ ook in dat geval de verantwoordelijkheid om de focus en inrichting van het aangekondigde beleid zo goed mogelijk te laten aansluiten bij geobserveerde knelpunten en de interventies die daarvoor al bestaan. Het implementeren van nieuw beleid kan bijvoorbeeld ook gepaard gaan met het herijken of stroomlijnen van bestaand beleid. In de openbare stukken van EZ blijven een aantal aspecten van doelmatigheid voor de hele beleidsmix onderbelicht (in vergelijking tot de aandacht voor doelmatigheid van afzonderlijke interventies). Dit zijn aspecten die wel van belang kunnen zijn om de doelmatigheid van het bestaande O&I-beleid verder te vergroten. We noemen hier overwegingen die van belang zijn bij de opeenvolgende stappen van het beleidsontwerp (i.e. knelpunt vaststellen en adresseren, instrumenttype kiezen, instrument vormgeven):

a. Mate waarin vergelijkbare instrumenten worden geïntroduceerd die een vergelijkbaar **knelpunt** adresseren en dus mogelijk overlappen. Regelmatig komt het voor dat het in redelijkheid onduidelijk is wat de toegevoegde waarde van een (nieuw) instrument is, gegeven andere (bestaande) instrumenten die een vrijwel gelijk probleem oplossen met vergelijkbare middelen. Dit doet zich mogelijk voor bij bijvoorbeeld de diverse instrumenten gericht op stimulering van ondernemerschap in den brede in de pijler

evaluatoren (eerst via empirisch onderzoek naar de beleidseffecten en daarna mogelijk door middel van MKBA-achtige analyses in het I&O-domein zoals eerder gesuggereerd door Prof. Koopmans. Zie voetnoot 115).

Ondernemerschap/Marktcondities en de set van financieringsinstrumenten in de pijler Investerings (zoals BMKB, SEED Capital, Mikrokrediet, Groeifaciliteit, GO en Business Angel Program).¹⁸⁶ Ook zijn er aanwijzingen voor verschillen in doeltreffendheid van de drie fiscale maatregelen gericht op stimulering van R&D en innovatie (WBSO, RDA en Innovatiebox). Waarbij WBSO goed scoort evenals zeer waarschijnlijk RDA, maar dat nog onvoldoende duidelijk is voor de Innovatiebox).¹⁸⁷ Als de onderlinge substitueerbaarheid van de instrumenten groot is, dan kan het doelmatiger zijn instrumenten samen te voegen. Hierop zou EZ uitvoeriger kunnen reflecteren.

Hiermee samenhangend dient EZ bij het vormgeven van een gebalanceerde beleidsmix ook rekening te houden met **stapeling** van instrumentgebruik. EZ stelt weinig expliciet aan de orde dat beleidsinstrumenten, wanneer ze gecombineerd kunnen worden, sommige groepen mogelijk bijzonder bevoordelen. Bijvoorbeeld: er zijn veel instrumenten die Ondernemerschap stimuleren, en gerelateerd hieraan ontvangt het MKB veel subsidie (of belastingvermindering) vergeleken met het grootbedrijf. Afnemende meeropbrengsten van beleid gericht op specifieke groepen kan leiden tot ondoelmatig beleid. Om die reden verdient het aanbeveling na te gaan – bijvoorbeeld via de administratie van RVO.nl – in hoeverre bedrijven in de praktijk gebruik maken van één, enkele of een veelvoud aan financiële beleidsinstrumenten. Het is hierbij van belang in kaart te brengen hoe een eventueel stapelingspatroon eruitziet. Daarbij merken we op dat stapeling op zichzelf niet perse ongewenst hoeft te zijn. Zo is het goed denkbaar dat een bedrijf in opeenvolgende ontwikkelingsfasen behoefte kan hebben aan verschillende vormen van ondersteuning (stapeling in de tijd) of dat een bedrijf tegelijkertijd voor het verschillende knelpunten gebruik maakt van verschillende instrumenten.

b. Expliciete afweging wat de beste **instrumentatie** is voor te adresseren knelpunt. Wanneer EZ wenst te interveniëren zal ze explicieter moeten communiceren of ze dat bij voorkeur door middel van wet- en regelgeving, aansturing van bestaande instituties (bijvoorbeeld bestaande kennisinstellingen een andere opdracht meegeven), door voorlichtingscampagnes, door coördinatie (bijvoorbeeld het bij elkaar brengen van partijen) of via de inzet van financiële instrumenten (bijvoorbeeld een subsidie of een bijdrage aan een bestaande of nieuw te creëren institutie) wenst te realiseren of via een combinatie ervan. We constateren in dit rapport dat EZ gedurende de evaluatieperiode meer is gaan inzetten op niet-financiële instrumenten. De integrale beleidsaanpak die ze momenteel hanteert zoekt nadrukkelijk naar een geheel van interventies waarin regelgeving, maatwerk en PPS (met cofinanciering) de boventoon is gaan voeren, terwijl (nieuwe) subsidiëring juist flink teruggebracht is.

c. **Design** van de gekozen instrumentatie. EZ geeft weinig expliciete overwegingen waarom het ontwerp van individuele (financiële) beleidsmaatregelen zo gekozen is. Ook de evaluatierapporten besteden weinig aandacht aan het design van een instrument. Instrumenten met hetzelfde doel en hetzelfde middel kunnen verschillen in doelmatigheid, omdat ze verschillen in design. De ontwikkeling dat EZ zich steeds meer bezighoudt met beleidsexperimenten is positief, omdat het betekent dat EZ onderzoekt wat de consequenties zijn van bepaalde ontwerpkeuzes. Niet alleen zou EZ voorafgaand aan de

¹⁸⁶ Hierbij past wel een nuancering dat het noodzakelijk kan zijn te differentiëren naar doelgroepen. Er kan een grote heterogeniteit in financieringsvraag en financieringsaanbod bestaan die vraagt om maatwerk.

¹⁸⁷ Zie EC DG for Taxation and Customs Union (2014), *A Study on R&D Tax Incentives. Final report*, Taxation papers, Working paper no. 52 – 2014, CPB in consortium with CAPP, CASE, CEPII, ETLA, IFO, IFS, HIS, European Union, Luxembourg. Een verdere aanwijzing hiervoor moet komen uit de evaluatie van de Innovatiebox die in 2015 plaats heeft.

implementatie van een interventie meer kunnen rapporteren over het design van het instrument of instrumenten, ook verdient het aanbeveling dat ze in dit stadium (ex-ante) al nadenkt over een geschikt evaluatiedesign (zoals aanbevolen door de Commissie Theeuwes en zoals inmiddels toegezegd door de Minister).¹⁸⁸ Door bij het ontwerp van de regeling rekening te houden met het ontwerp van de evaluatie kan ze waarborgen dat ex-post de juiste gegevens beschikbaar zijn.

10. Een explicieter aansluiting tussen nationaal I&O-beleid en Europees onderzoeks- en innovatiebeleid kan het Nederlandse I&O-beleid doelmatiger maken.

De Algemene Rekenkamer wees er in 2011 op dat een expliciete coördinatie van het nationale en Europese onderzoeks- en innovatiebeleid I&O-beleid het beleid van EZ doelmatiger kan maken. We zien dat EZ enerzijds Europese middelen ziet als hefboom voor nationaal beleid: bij de TKI's bijvoorbeeld is de aansluiting bij de Europese Grand challenges geagendeerd (zij het relatief laat), en in de tweede generatie innovatiecontracten speelt aansluiting met Europa een centrale rol. Ook wordt bijgedragen aan JTI's, Eureka-clusters en Eurostars programma. Niettemin zien we in de beleidsstukken, evaluatie en ook begrotingsopstellingen een I&O-beleid dat overwegend nationaal is georiënteerd.

5.2 Suggesties voor verbetering doelmatigheid beleidsmix

Deze doorlichting is tot stand gekomen onder de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) zoals die gold in 2014. Per 2015 is de RPE aangepast. Onder de nieuwe voorschriften dient een besparingsvariant van 20% te worden opgenomen, en is er tevens ruimte voor het in beeld brengen van verbeteringen in de beleidsmix die leiden tot een hogere doelmatigheid. In overleg met het Ministerie van FIN is in deze doorlichting aandacht besteed aan beide: we doen suggesties voor aanpassingen in de beleidsmix die potentieel kunnen leiden tot een besparing van de beleidskosten, en agenderen aandachtspunten in de I&O-beleidsmix die kunnen leiden tot hogere maatschappelijke opbrengsten. In onze argumentatie bouwen we voort op de rationeel economische argumenten en observaties zoals die in hoofdstuk 1-4 zijn gebruikt. We beschouwen ook dezelfde onderdelen uit de beleidsmix als in voorgaande hoofdstukken (in essentie de 65 begrotingsposten).

Bij die suggesties zijn naar ons idee drie zaken van bijzonder belang:

- In de eerste plaats moeten de suggesties worden gezien in het licht van het saldo van ombuigingen en intensiveringen die voor beide begrotingsartikelen vanaf kabinet Rutte I en daaropvolgende kabinetten zijn doorgevoerd. Voor de periode vanaf 2014 tot 2018 geldt dat per saldo €457 miljoen in 2014 tot circa €57 miljoen in 2018 op jaarbasis wordt geïntensiveerd (ontwerpbegroting 2015 ten opzichte van de ontwerpbegroting 2011, exclusief stopzetten FES-programma's).
- Op de tweede plaats moeten de suggesties niet worden geïnterpreteerd als pleidooien voor het integraal afschaffen van instrumenten; we wijzen enkel op de elementen in de beleidsmix die bijzondere aandacht verdienen in pogingen om het beleid doelmatiger te maken. De argumentatie die we aandragen verschaft een basis om te bepalen hoe het budget van een interventie meer in lijn kan worden gebracht met de gronden die er zijn om het betreffende beleid te voeren. Als er sprake is van onvoldoende onderbouwing kan dus juist ook de onderbouwing worden verbeterd, en daarmee bijvoorbeeld de focus van een instrument. En als er

¹⁸⁸ Zie kamerbrief van de Minister van EZ dd. 13 december 2012 met een Reactie op Durf te meten: Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting (Commissie Theeuwes), kenmerk: AEP / 12378954.

sprake is van meerdere instrumenten voor vergelijkbare doelen en doelgroepen lijkt stroomlijning van het instrumentarium meer voor de hand te liggen.

- Tot slot geldt dat suggesties tegen elkaar moeten worden afgewogen en is het uiteindelijk aan overheid en politiek om tot keuzes te komen. Om die reden zal EZ zelf een beleidssynthese opstellen die voortbouwt op dit analytische achtergrondstudie. Om de afwegingen op het niveau van de beleidsmix zo goed als mogelijk te maken zullen we hieronder nog wel kort de in onze ogen meest centrale trade-offs benoemen.

5.2.1 Terug naar het analysekader van deze doorlichting

Zoals we in paragraaf 1.2 hebben toegelicht hebben we onderstaand analysekader gebruikt voor deze doorlichting. Dit analysekader illustreert op welk niveau (micro / meta) en waarover (rationale / evaluatie) wij uitspraken kunnen doen over de legitimiteit (rationale), doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsmix in het bedrijvenbeleid. Legitimiteit is daarbij een randvoorwaarde voor doeltreffendheid en doeltreffendheid op zijn beurt een voorwaarde voor doelmatigheid. Bij dit laatste maken we een onderscheid naar micro-doelmatigheid en macro-doelmatigheid (zie bijvoorbeeld Bijlage B). Zowel voor besparingen als voor intensiveringen zou moeten gelden dat een beleidsmix wenselijk is met de grootst mogelijke (macro-)doelmatigheid. Dit betreft het gecombineerde effect van de regelingen, afgewogen tegen de totale kosten ervan. Idealiter wordt er bespaard op het instrument of begrotingspost die het minst aan de totale doelmatigheid toevoegt c.q. geïntensiveerd op het instrument of begrotingspost die het meeste aan de macro-doelmatigheid toevoegt. In hoofdstuk 1 merkten we al op dat er echter weinig bekend is over de synergiën tussen beleidsmaatregelen; het analyseren van de rechterbovenhoek in Figuur 1 vergt een buitengewoon ingewikkeld soort meta-analyse.¹⁸⁹ Om toch een indruk te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de totale beleidsmix volgden we twee routes: we hebben een poging gedaan om te kijken of de beleidsmix in ieder geval qua argumentatie logisch is opgebouwd (ex-ante, cel 1 en 2 in Figuur 1), en we zijn de evaluatie-bevindingen van alle regelingen nagegaan (ex-post, cel 3 in Figuur 1).

Figuur 18: Analysekader voor de doorlichting

META (mix)	2: Legitimering voor de gehele beleidsmix	4: Effectiviteit en efficiëntie van de gehele beleidsmix
	1: Legitimering voor individuele regelingen	3: Effectiviteit en efficiëntie van individuele regelingen
MICRO (regeling)	RATIONALE	EVALUATIE

Door deze bevindingen in samenhang te bezien konden we vaststellen welke regelingen relatief het meest doeltreffend (op zijn minst) en het meest (macro-)doelmatig zijn (in een ideale wereld). Die bepaling is van belang voor eventuele afwegingen over besparingen en intensiveringen.

¹⁸⁹ Een dergelijk meta-analyse is simpelweg niet haalbaar. Het is niet mogelijk het gecombineerde effect van 65 regelingen op een betrouwbare manier vast te stellen.

5.2.2 Suggesties voor besparingen

Interventies waarvan (individueel) onduidelijk is hoe ze bijdragen aan een verhoging van de arbeidsproductiviteit

Op basis van argumentatie van EZ, aangevuld met onze eigen poging om een rationale te identificeren¹⁹⁰, is in hoofdstuk 4 en Bijlage D eerst bepaald wat de rechtvaardiging van *individuele regelingen* is (cel 1 linksonder in Figuur 1). De meest voor de hand liggende manier om een taakstelling te realiseren is immers het aanpassen van regelingen waarvan men (nog) niet of onvoldoende kan onderbouwen hoe ze bijdragen aan productiviteitsgroei. Van regelingen met een gebrek aan of twijfelachtige legitimiteit is het immers onwaarschijnlijk dat ze toch doeltreffend en doelmatig uitwerken (zie Bijlage B).¹⁹¹

Op diverse plekken in deze doorlichting is opgemerkt dat dit aan de orde is bij de generieke steun voor zelfstandigen via het fiscale instrumentarium. Hoewel een groot deel van de 12&13-middelen ingezet wordt voor het MKB, is maar voor een beperkt deel van de regelingen duidelijk hoe ze bijdragen aan productiviteitsgroei. In budgettaire termen gaat het dan vooral om fiscale ondernemerschapsinstrumenten. Daar waar het om het stimuleren van 'ambitieuze' ondernemers gaat, constateren we dat productiviteitsgroei kan voortvloeien uit de externaliteiten van de nieuwe producten waar ze mee komen, of bijvoorbeeld de druk die ze zetten op andere bedrijven (*threat of entry*). In het geval van de Zelfstandigenaftrek, het Lage btw-tarief, de Stakingsregelingen en de Meewerkaftrek, en de FOR en KOR, regelingen die tezamen goed zijn voor ruim meer dan de helft van het budget voor artikel 12 en 13 in de periode 2009-2013, is het relatief onduidelijk waarom er een netto positief effect op productiviteitsgroei zou plaatsvinden (zie argumentatie in o.a. paragraaf 3.2). De regelingen leiden mogelijk tot meer ondernemerschap, maar er zijn geen empirische of theoretische gronden om aan te nemen dat de aldus gestimuleerde ondernemers productiever opereren dan wanneer ze elders werknemer zouden zijn geweest. Het feit dat bovengenoemde fiscale maatregelen gericht zijn op stimulering van 'ondernemerschap in den brede' impliceert een mogelijke mismatch tussen beleidsambitie (productiviteitsgroei a.g.v. innovatief en ambitieus ondernemerschap) en beleidsuitvoering (groei van vooral het aantal ondernemingen). Rationeel gezien is het fiscale ondernemerschapsbeleid gericht op zelfstandigen daarom de meest voor de hand liggende kandidaat om te heroverwegen.¹⁹²

Een andere regeling waarvan de legitimering zwak is, is de Subsidieregeling Innovatieve (Zee-)Scheepsbouw (SIZ/SIS). Dit is juist een regeling met een zeer bescheiden aandeel in het totale budget voor artikelen 12 en 13 voor de periode 2009-2013. Op het oog is dit een regeling die spillovers zou moeten genereren doordat ze innovatie bevordert. In hoofdstuk

¹⁹⁰ Overigens zonder daarbij vast te stellen of knelpunten die een markt- of systeemfalen veroorzaken zich ook daadwerkelijk voordoen, iets wat voor het bepalen van de daadwerkelijke beleidsinzet wel gewenst is.

¹⁹¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat optimaal beleid betekent dat er na interventie nog altijd markt- en systeemfalen kunnen blijven bestaan. De reden is dat beleid doorgaans afnemende meeropbrengsten kent, waarbij de positieve marginale opbrengsten van het beleid op een bepaald punt kleiner worden dan de marginale kosten er van. Extra beleid blijft vanaf dit punt doeltreffend, maar is niet meer doelmatig. Uiteraard doet deze opmerking niets af aan het feit dat interventies gebaseerd moeten zijn op een gedegen economische argumentatie; we wijzen er enkel op dat belangengroepen en de politiek zich dienen te realiseren dat maatschappelijk optimaal beleid minder intensief is dan wanneer gepoogd wordt om markt- en systeemfalen tot in het uiterste te bestrijden.

¹⁹² Denken we aan een taakstelling van 20%, dan lijkt het vrijwel onmogelijk om de twee grootste regelingen uit het I&O-beleidsarsenaal (Zelfstandigenaftrek en het Lage btw-tarief) buiten beschouwing te laten.

4 is echter al aangegeven dat ze vooral dient om voor Nederland een level-playing-field te creëren ten opzichte van (een paar) andere landen die hun scheepsbouwindustrie ondersteunen.

Interventies die elkaar mogelijk overlappen

Door naar de combinatie van regelingen te kijken (cel 2 linksboven in Figuur 1) hebben we ook geobserveerd dat enkele regelingen in de beleidsmix elkaar mogelijk overlappen, qua doelstellingen op elkaar lijken en soms sterk op elkaar lijken. Ergo: zelfs wanneer er op zichzelf wel een rationale aan te wijzen is voor een individuele beleidsmaatregel kan het zijn dat ze in de praktijk maar een marginaal doelmatigheidseffect sorteert omdat ze elkaar overlappen. Hier is te overwegen te komen tot een duidelijk overkoepelend perspectief op het geheel in plaats van onderdelen. We denken hierbij aan twee sets van regelingen.

In de eerste plaats is overlap een belangrijke kwestie bij de set van financieringsinstrumenten in de pijler Investeringsinstrumenten (zoals BMKB, SEED Capital, Mikrokrediet, Groeifaciliteit, GO en Business Angel Program, samen goed voor minder dan 2% van het beschikbare budget voor artikel 12 en 13 over de periode 2009-2013).¹⁹³ Mogelijk adresseren alle regelingen een knelpunt dat zich daadwerkelijk manifesteert, maar zoals we in Bijlage B aangeven is beleid alleen zinvol als het knelpunt niet al door andere regelingen wordt aangepakt (in dat geval is het probleem immers al verholpen). Op het moment dat diverse financieringsinstrumenten eenzelfde marktfalen adresseren (in dit geval informatie-asymmetrie) is de vraag gerechtvaardigd of dit het bestaan van zeven of acht ervan nog wel (macro-)doelmatig is.¹⁹⁴ Bij de financieringsinstrumenten kan overlap bovendien ook optreden doordat er zowel vanuit artikel 12 als vanuit artikel 13 aparte instrumenten zijn opgezet die bijvoorbeeld ambitieuze starters willen ondersteunen. Bij regelingen die hetzelfde mechanisme willen aanpakken zullen de meeropbrengsten gering zijn. In dat geval is het raadzaam om instrumenten te elimineren. Als blijkt dat één regeling onvoldoende groot is om een knelpunt te verhelpen, kan men ook kiezen om de budgetten van overlappende regelingen samen te voegen (al dan niet gedeeltelijk). In dat geval zal de bezuiniging niet de omvang hebben zoals bij het volledig afschaffen van een regeling, maar komt de besparing vooral uit een verbeterde doelmatigheid in de beleidsuitvoering (i.e. micro-doelmatigheid). Het uitvoeren van één regeling verloopt doorgaans doelmatiger dan het uitvoeren van parallelle regelingen: er zijn schaalvoordelen in het managen van de regeling.¹⁹⁵ Ook voor gebruikers is het overzichtelijker als ze niet geconfronteerd worden met meerdere regelingen van eenzelfde aard. Zelfs wanneer

¹⁹³ Na 2013 zijn er hier nog regelingen bijgekomen, zoals de Vroege fase financiering en het Funds-of-Funds (c.q. Toekomstfonds). De beleidsturbulentie op het vlak van financieringsinstrumenten zijn in belangrijke mate het gevolg perikelen op de kapitaalmarkt als gevolg van de financiële crisis.

¹⁹⁴ Wel kan het zo zijn dat het bestaan van overheidsinstrumenten en het oordeel wat daarmee over de risico's en financierbaarheid van een bedrijf in de markt beschikbaar komt, de reguliere markt mee kan helpen vlottrekken.

¹⁹⁵ Schaalvoordelen in het uitvoeren van beleid pleiten er in theorie ook voor om de 'micro' doelmatigheid van kleine financieringsinstrumenten eens goed tegen het licht te houden: zij hebben relatief hoge uitvoeringskosten, waardoor ze disproportioneel grote opbrengsten per euro steun moeten hebben (in vergelijking tot grote financiële instrumenten). In de praktijk kennen de meeste kleine 12/13-instrumenten geen financieringsoverdracht, en vervalt dit argument.

¹⁹⁶ Wel moet opgemerkt worden dat het bestaande financieringsinstrumentarium met een relatief gering kasbudget, via garanties en kredieten, een meervoudige multiplier creëert voor investeringen in de economie. Verder zijn de kosten van beheer van bijvoorbeeld garantieregelingen in belangrijke mate afhankelijk van het totaal uitstaande garantiebudget. Het ineenschuiven van dergelijke regelingen zal daarmee relatief weinig effect hebben op de reductie van de beheerslasten.

alle regelingen in stand worden gehouden pleit dit laatste ervoor om het instrumentarium dusdanig vorm te geven dat de relatie tussen de regelingen duidelijk is voor de gebruikers.

Een tweede set betreft de drie fiscale maatregelen gericht op stimulering van R&D en innovatie (de trits WBSO, RDA en Innovatiebox in de pijler Innovatie, samen goed voor bijna 20% van het beschikbare budget voor artikel 12 en 13 over de periode 2009-2013). De maatregelen hebben vergelijkbare doelstellingen en er zijn inmiddels aanwijzingen dat de relatieve doeltreffendheid van de regelingen verschilt.¹⁹⁷ De doeltreffendheid van de WBSO is gebleken uit de recente evaluatie van WBSO en ook de doeltreffendheid van de sterk hierop lijkende RDA lijkt aannemelijk. Wat betreft de doeltreffendheid van Innovatiebox-achtige instrumenten worden onder andere in de door CPB geleide studie (geen reguliere evaluatie in opdracht van EZ) kritische kanttekeningen geplaatst. Mede in dat licht bezien is de evaluatie van de Innovatiebox die voor 2015 op de rol staat van essentieel belang en nodig om te kunnen bepalen of een verdergaande stroomlijning dan de reeds gesuggereerde integratie van WBSO en RDA opportuun is.¹⁹⁸

Interventies waarbij de doelmatigheid beperkt is

Afgezien van de rationale voor beleid is ook de uiteindelijke doeltreffendheid en vooral doelmatigheid van individuele regelingen van belang (cel 3 linksboven in Figuur 1). In hoofdstuk 4 is al aangegeven dat het niet mogelijk is gebleken om een volledig beeld te krijgen van de doelmatigheid van alle *individuele regelingen*, laat staan van een combinatie ervan. Desondanks geven evaluaties en impactmetingen wel een beeld van welke regelingen doelmatig zijn, en welke hooguit doeltreffend. We wijzen er nogmaals op dat het vanuit het perspectief van doelmatigheid niet uitmaakt of het budget van een regeling hoog of laag is: bij het identificeren van besparingsopties is enkel van belang of de kosten hoog zijn in verhouding tot de totale baten die een interventie uiteindelijk genereert.

Een analyse van beschikbare evaluatie en monitoringgegevens van individuele regelingen leert dat áls er onderzoek wordt gedaan naar doelmatigheid, dit vooral gebeurt bij financiële instrumenten. De verklaring is dat men bij het verschaffen van subsidies of fiscale voordelen kan vragen in hoeverre dit zich vertaalt in additionele bedrijfsactiviteiten zoals investeringen. Het gaat dan op typisch op geld te waarderen effecten als additionele R&D-investeringen of additioneel verkregen financiering. Hoewel het hier enkel om 1^e orde effecten gaat - de totale maatschappelijke baten zijn breder dan dat - geeft dit wel een grof beeld van de verhouding tussen beleidskosten en -opbrengsten. Zeker na het afschaffen van de meeste subsidie-instrumenten wordt het merendeel van het 12/13-budget gealloceerd via fiscale regelingen. Over de fiscale regelingen gericht op stimulering ondernemerschap hebben we ons hierboven al uitgelaten. Voor de fiscale innovatieregelingen geldt dat er meer onderbouwing is, maar een belangrijke vraag is hoe doelmatig de instrumenten uiteindelijk werkelijk zijn. In de al eerder aangehaalde studie onder leiding van het CPB is aangegeven dat er een rangorde is in de mate waarin fiscale innovatiestimulering effectief lijkt.¹⁹⁹ Uit een benchmark van verschillende typen regelingen in meer dan 30 landen komt naar voren dat stimulering van investeringen in speur- en

¹⁹⁷ Zie EC DG for Taxation and Customs Union (2014), *A Study on R&D Tax Incentives. Final report*, Taxation papers, Working paper no. 52 – 2014, CPB in consortium with CAPP, CASE, CEPII, ETLA, IFO, IFS, HIS, European Union, Luxembourg.

¹⁹⁸ In de EZ-begroting 2015 is al aangekondigd dat nader zal worden onderzocht om de RDA en WBSO per 2016 te integreren, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 34 000 XIII, nr. 2.

¹⁹⁹ European Commission's Directorate-General for Taxation and Customs Union (2014), *A Study on R&D Tax Incentives. Final report*, Taxation papers, Working paper no. 52 – 2014, CPB in consortium with CAPP, CASE, CEPII, ETLA, IFO, IFS, HIS, European Union, Luxembourg.

ontwikkelingswerk (WBSO en ook RDA) doelmatiger lijkt uit te werken dan bedrijven korting geven op hun winstbelasting (zoals de Innovatiebox doet). De verklaring hiervoor is dat er van de WBSO (en zeer waarschijnlijk RDA) een concrete hefboomwerking uitgaat. Tenminste een deel van de bedrijven wordt aangezet meer pre-competitief onderzoek te doen, met alle kennis-spillovers van dien. De Innovatiebox, die vooralsnog niet is gekoppeld aan artikel 12 noch aan een ander artikel op de Rijksbegroting, is een extra beloning voor de winst die bedrijven al nastreven en zet op theoretische gronden naar verwachting minder direct aan tot innovatie. Niet alleen is de WBSO dus beter onderbouwd; bestaande onderzoeken tonen ook aan dat de WBSO daadwerkelijk tot additionele R&D-investeringen en innovatie leidt (hoewel er grote variatie in de schattingen bestaat). Voor de Innovatiebox is hier vooralsnog geen bewijs voor.

Een van de hamvragen in het I&O-beleid is tenslotte in hoeverre gerichte subsidie en bijdragen aan instituties te prefereren zijn boven generieke fiscale maatregelen. Wanneer beleid een concreet knelpunt adresseert neemt de kans toe dat ze een doelmatige uitwerking heeft eveneens toe, aangenomen dat het knelpunt daadwerkelijk een grote belemmering vormt voor kennisproductie en –disseminatie en aangenomen dat de overheid daadwerkelijk in staat is het knelpunt te identificeren. Anders gezegd: als een subsidie of een bijdrage aan een organisatie heel gericht een knelpunt succesvol bestrijdt is de kans relatief groot dat het om een doelmatig instrument gaat.²⁰⁰ Dit veronderstelt wel dat een overheid ook in staat is het knelpunt te identificeren en er de juiste vorm van directe steun aan verbindt. Het geloof of een overheid daartoe in staat is, is in belangrijke mate ook een politieke aangelegenheid.

5.2.3 Aandachtspunten voor vergroten opbrengsten I&O beleidsmix

Bij het identificeren van mogelijkheden om de opbrengsten van het I&O-beleid te vergroten geldt mutatis mutandis hetzelfde; de vraag welk instrument het meeste effect heeft op de macro-doelmatigheid dient leidend te zijn. Een manier om de totale effectiviteit en efficiëntie van het beleid aan te scherpen is door het budget van reeds doelmatige regelingen uit te breiden. Daarbij rijst wel de vraag wanneer de opbrengsten van budgetverruiming beginnen af te nemen. Nog meer geld voor een reeds succesvolle interventie als de WBSO sorteert mogelijk minder doelmatigheidswinst dan geld dat besteed wordt aan de diverse alternatieve manieren om het Nederlandse innovatiesysteem en ondernemerschapsklimaat effectiever te laten functioneren. Uit deze doorlichting zijn diverse opties te destilleren om de doelmatigheid van het I&O-beleid te vergroten. We geven hier vijf aandachtspunten ter overweging mee:

- Verbind het innovatie gerelateerde ICT-beleid nog beter met regulier I&O-beleid. Had het ICT-beleid voorheen nog de status van afzonderlijk beleidsterrein; de afgelopen jaren is ze steeds meer ingebed in het I&O-beleid. Het E-overheid deel van het ICT-beleid is hoofdzakelijk georiënteerd op het afhandelen van interactie tussen ondernemers en de overheid, en daarmee duidelijk gepositioneerd in de context van het scheppen van marktcondities die gunstig zijn voor het ondernemerschap. Tegelijkertijd wordt ook onderkend dat ICT sterk verweven is met R&D en innovatie. Hoewel er op een aantal fronten zeker al geëxperimenteerd wordt met ICT als verbindende factor (bijv. in de ICT-doorbraakprojecten en in de “roadmap” voor de topsectoren), is dit deel van het ICT-beleid nog minder

²⁰⁰ Zelfs als de regeling op zichzelf maar een lage additionaliteit kent hoeft dat niets te betekenen, omdat het effect dat tot stand komt als het goed is ook een hefboomwerking heeft op innovatie- en ondernemerschapsdynamiek elders in het economische systeem (dit is immers het principe van beleid dat knelpunten adresseert).

geïntegreerd met het innovatiebeleid. Ondanks de brede belangstelling voor thema's als 'internet-of-things' en 'smart industry', ook van de kant van EZ, komt de potentie van ICT-toepassingen tot dusver maar weinig tot zijn recht in het totale I&O-budget.²⁰¹

- Verstevig de aansluiting tussen nationaal en EU onderzoeks- en innovatiebeleid. In conclusie 10 in paragraaf 5.1 gaven we al aan dat expliciete coördinatie van het nationale en Europese onderzoeks- en innovatiebeleid het I&O-beleid van EZ doelmatiger kan maken. Dat maakt het ook noodzakelijk en wenselijk om ook nadrukkelijker vanuit het I&O-beleid te reflecteren op de *societal challenges* die leidend zijn gemaakt in het Europese onderzoeks- en innovatiebeleid. Dat past in de ontwikkeling naar een ruimer welvaartsbegrip dat al onderdeel uitmaakt van de logische redeneerlijn achter het I&O-beleid.
- Ga na in hoeverre EZ een prominenter rol kan spelen bij onderwerpen die cruciaal zijn voor het veilig stellen van toekomstige economische groei en ruimer toekomstige welvaart. We denken daarbij in het bijzonder aan de thema's human capital, duurzaamheid en in mindere mate volksgezondheid. Dit kan deels door beter aansluiting te zoeken met Europese onderzoeks- en innovatieprogramma's (en andere EU-lidstaten), maar ook door nadrukkelijker aan te sturen op intensiever agendavorming en samenwerking met de departementen die hiervoor systeemverantwoordelijke zijn zoals OCW, I&M en VWS.
- Bepaal zo goed als mogelijk is wat een redelijke bijdrage is aan de instandhouding van de kennisbasis van de toegepaste kennisinstituten TNO en GTI's, waarvoor EZ verantwoordelijkheid heeft als onderdeel van artikel 12. Een zorgpunt in de beleidsmix is al wat langer de positie van de kennisinstituten voor toegepast onderzoek.²⁰² EZ is pas relatief recent beleidsverantwoordelijk voor TNO, Deltares en NLR (en daarnaast al langer voor MARIN en via een ander artikel ook voor DLO via het voormalige LNV), en dus ook de basisfinanciering van deze instituten. Daarbij is het financieringsmodel van de instituten in 2011 gewijzigd. De basisfinanciering is verminderd en de flexibele of incidentele bijdrage is in de praktijk toegenomen. De idee was dat de instituten meer (pre-competitieve) opdrachten moeten binnenhalen, mede als onderdeel van de Topsectorenaanpak (onder andere via de TKI-regeling). Echter, dit is tot dusverre niet in alle gevallen in voldoende mate gelukt. Bovendien waarschuwt een organisatie als OECD in haar review voor het te ver wegsnijden van basisfinanciering richting TO2 instituten, en houdt ze een pleidooi om zowel in het fundamentele (waar OCW systeemverantwoordelijkheid heeft) en het toegepaste onderzoek "gezonde financieringsstromen" overeind te houden. EZ zal snel duidelijkheid moeten verschaffen in het TO2 dossier en ook aan moeten geven hoe de TO2 instituten passen in de totale I&O-beleidsmix, welke rollen zij krijgen toebedeeld en welke (bij voorkeur meer stabiele en voorspelbare) financieringsstromen daarbij horen.
- Zorg dat ook de niet-technologische aspecten van innovatie voldoende geadresseerd worden. Zoals eerder vermeld hebben sommige instrumenten een bias naar technologische R&D en innovatie. Hoewel sociale innovatie en de ontwikkeling van nieuwe dienstenconcepten zich soms dicht op de markt bevinden, is het niet per definitie zo dat er geen kennis-spillovers zijn. Voor een grote groep

²⁰¹ Zie voor een uitgebreide beschouwing Dialogic (2014), *De impact van ICT op de Nederlandse economie*, studie uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van EZ, Utrecht.

²⁰² Zie bijvoorbeeld de discussie naar aanleiding van de Ad hoc Commissie 'brugfunctie TNO en GTI's' (2004), *De kracht van directe verbindingen*, Den Haag alsmede Dialogic (2011), *Eindevaluatie Vraagsturing TNO en GTI's*, Den Haag. De laatste is nog net onder verantwoordelijkheid van OCW uitgevoerd.

bedrijven geldt dat ze veel competitiever kunnen zijn door hun kennis niet alleen te vermarkten in de vorm van goederen, maar zeker ook in de vorm van diensten. Zolang bedrijven deze mogelijkheid over het hoofd blijven zien, en marktpartijen onvoldoende in staat zijn om bedrijven te begeleiden bij het verkennen van nieuwe business modellen en innovatiestrategieën, is er grond voor overheidsingrijpen (o.a. op basis van het opheffen van coördinatiegebreken en ondersteuning bij het ontwikkelen van vaardigheden).

We benadrukken dat beleidsaanpassingen op verschillende manieren vormgegeven kunnen worden. Men kan bestaande regelingen meer openstellen voor zachte innovatie en ICT-innovatie (zoals bij de WBSO al een beetje gebeurd is met de verruiming naar software), maar er zijn ook interventies denkbaar die bijvoorbeeld kennisuitwisseling bevorderen door bruggen te slaan tussen bedrijven die eenzelfde behoefte hebben aan kennis over diensteninnovatie of het gebruik van ICT-faciliteiten. Welke beleidswijziging het meest opportuun is hangt af van de exacte systeemcondities op een bepaald moment, hetgeen weer afhankelijk is van ontwikkelingen die soms ook buiten de invloedssfeer van EZ voordoen (e.g. aanpassingen in beleid van ministeries als OCW, ontwikkelingen in de mondiale economie, et cetera). Bij beleidsaanpassingen spelen trade-offs die in belangrijke mate de verantwoordelijkheid zijn van beleidsmakers en politiek. In deze doorlichting zijn er (in dit hoofdstuk, maar eveneens in paragrafen 2.2, 3.1 en hoofdstuk 4) al een flink aantal de revue gepasseerd. We noemen er hier tien:

1. Generiek versus specifiek I&O-beleid;
2. Indirect (fiscaal) versus direct I&O-beleid;
3. I&O-beleid met of zonder speciale aandacht voor MKB;
4. ICT-beleid als specifiek aspect of geïntegreerd in vooral innovatiebeleid;
5. Overwegend nationaal I&O-beleid versus met EU afgestemd I&O-beleid (inclusief bijbehorende aandacht voor maatschappelijke uitdagingen)
6. Innovatiebeleid gericht op 'harde' dan wel eveneens op 'zachte' aspecten van innovatie;
7. Ondernemerschapsbeleid in de breedte versus ambitieus ondernemerschapsbeleid;
8. Separaat dan wel geïntegreerd innovatie en (innovatief) ondernemerschapsbeleid;
9. I&O-beleid waarin overheid vooral financier of juist netwerkpartner is;
10. EZ als vakdepartement dan wel als interventiedepartement richting overige departementen en systeemverantwoordelijke voor innovatie en ondernemerschap.

We constateren dat momenteel EZ op de meeste van de 10 trade-offs vooral een bias heeft naar de eerste van de twee genoemde extreme posities. Tegelijkertijd zien we dat er sprake is van bewegingen op de meeste van de continua. Zo lijkt het maximum van indirect I&O-beleid bereikt, is er in toenemende mate een bereidheid om na te denken of de huidige MKB-bias in het bestaande I&O-beleid gewenst is en lijkt er in toenemende mate de bereidheid om beter en dieper na te denken over de afstemming van nationaal en Europees I&O-beleid. Ook is er in toenemende mate oog voor de zachte kant van innovatie, lijken innovatie- en ondernemerschapsbeleid naar elkaar toe te groeien en stelt EZ zich steeds meer en vaker op als netwerkpartner schakelend tussen verschillende beleidsrollen en niet louter als financier. Een I&O-beleidsmix moet ons inziens meebewegen met het domein en de daar gevraagde rollen. Dat vergt dat EZ enerzijds bereid is te experimenteren, te leren en te schakelen tussen rollen en anderzijds een beleidsmix die voldoende transparant en stabiel is. Daarbij geldt ook dat het uiteindelijk niet alleen gaat om de doelmatigheid van afzonderlijke regelingen, maar van de beleidsmix als geheel. Dat vergt ook een goed overzicht van en inzicht in het instrumentarium als geheel en de bereidheid dit ook als samenhangend geheel te beschouwen. Ook daaraan heeft deze doorlichting gepoogd een bijdrage te leveren.

Bijlage A | Begrotingsoverzicht

In onderstaande tabel staan de gerealiseerde kasuitgaven van artikel 12 en 13 voor de periode 2009-2013, alsmede de begroting voor 2014-2017. Per regeling is aangegeven of (en op welk subniveau) een regeling is meegenomen. Deze tabel berust op door EZ aangeleverde gegevens, en is gemodelleerd naar de structuur die EZ hanteert in haar jaarlijkse begroting. Doordat regelingen soms samengevoegd of uitgefaseerd worden, verandert de samenstelling en structuur van de EZ-begroting van jaar op jaar. Dit betekent dat een enkele post niet op de plaats staat waar men haar (op grond van samenhang met andere regelingen) logischerwijs zou verwachten. Het Topsectorenbeleid is bijvoorbeeld geen aparte post, maar bestaat uit een combinatie van nieuwe en verlengde interventies.

Met het oog op de overzichtelijkheid van de tabel is er in samenspraak met EZ soms voor gekozen om regelingen te bundelen (ook op het laagste niveau). Een voorbeeld is 'Stakingsaftrek', wat een combinatie is van 'Doorschuiving stakingswinst', 'Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in successiewet' en 'Vrijstelling overdrachtsbelasting bedrijfsoverdracht in familiesfeer'.

Voor het ICT-beleid geldt dat er voor de posten e-overheid en ICT-innovatie enkel gegevens t/m 2013 beschikbaar zijn. Daarnaast is de data voor de periode 2009-2011 beschikbaar op het niveau van deze twee posten, maar voor 2012 en 2013 is de informatie alleen op het allerhoogste niveau beschikbaar (ICT-beleid). In de analyses in deze doorlichting hebben we de aanname gedaan dat voor de laatste twee jaren dezelfde verdeling geldt als voor de jaren 2009-2011. Een overzicht van de concrete regelingen die onder de respectievelijke posten vallen, staat in Tabel 4.

Tenslotte merken we op dat de getoonde getallen enkel weergeven wat voor iedere post de omvang is van de middelen die op de begroting van artikelen 12 en 13 staan. Er zijn diverse instrumenten die deels ook bekostigd worden via andere artikelen of ministeries. Zo zijn de middelen voor het Techniekpact bijvoorbeeld afkomstig van OCW, en is ook de AWT(I) jarenlang gefinancierd vanuit OCW (het jaarlijkse budget was in totaal ongeveer €700k).

Begrotingspost (artikel 12)	Gerealiseerde kasuitgaven (in duizenden euro's)					Begroting (in duizenden euro's)				Kasuitgaven 2009 - 2013
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
✓ Innovatiekrediet	€16.905	€19.102	€35.786	€27.296	€48.965	€69.358	€76.454	€55.099	€46.149	€148.054
Risicokapitaal	€10.048	€9.039	€10.507	€12.350	€16.500	€15.593	€18.674	€26.043	€18.380	€58.444
✓ SEED Capital (TechnoPartner)	€10.048	€9.039	€10.507	€12.350	€16.500	€15.593	€18.674	€26.043	€18.380	€58.444
Technopartner overig	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
✓ Fund of Funds	€-	€-	€-	€-	€17.073	€117.800	€21.600	€21.700	€17.600	€17.073
✓ Vroegefase financiering (via ROMs, STW en RVO)	€-	€-	€-	€-	€17.000	€27.000	€10.000	€12.000	€12.000	€17.000
✓ MIT	€-	€-	€-	€-	€10.353	€21.388	€27.957	€29.308	€29.239	€10.353
✓ Eurostars	€1.298	€2.243	€4.165	€5.680	€6.949	€7.592	€11.174	€15.255	€16.556	€20.335
Lucht- en Ruimtevaart	€8.226	€30.292	€21.936	€21.922	€7.812	€20.445	€13.347	€4.873	€4.301	€90.188
✓ Lucht- en Ruimtevaart	€3.884	€30.292	€21.936	€21.922	€7.812	€20.445	€13.347	€4.873	€4.301	€85.846
Bijdrage aan NIVR	€4.342	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€4.342
Innovatie overig	€182.680	€185.596	€138.100	€96.356	€48.564	€14.741	€10.052	€2.801	€3.137	€651.296
Uitdagingskrediet (voorloper Inno.Kred.)	€5.275	€1.648	€661	€252	€206	€-	€-	€-	€-	€8.042
✓ Innovatieplatform	€3.423	€1.757	€3	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€5.183
✓ Smart Mix	€8.090	€9.871	€8.823	€3.186	€3.424	€1.004	€502	€-	€-	€33.394
Programmatie Aanpak	€152.098	€260.836	€221.584	€197.430	€155.049	€133.243	€97.408	€37.061	€15.147	€986.997
✓ Innovatieprogramma's, incl. gelieerde PPS'en	€107.539	€185.877	€200.852	€197.184	€154.799	€132.979	€97.144	€36.797	€14.883	€846.251
Micro-electronicastimulering	€-	€4.346	€220	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€4.566
✓ Kenniswerkers	€19.783	€18.471	€32	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€38.286
High Tech Topprojecten	€23.050	€51.950	€20.000	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€95.000
Actieplan Life Sciences / Biopartner DGBI	€1.396	€-	€65	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€1.461
Bijdrage aan Nederland Maritiem Land	€330	€192	€415	€246	€250	€264	€264	€264	€264	€1.433
✓ Besluit subsidies Investerings Kennisinfrastuctuur (BSIK)	€57.024	€20.517	€31.610	€6.797	€3.282	€-	€-	€-	€-	€119.230
✓ Innovatiegerichte onderzoeksprogramma's	€17.940	€14.102	€12.159	€14.383	€12.007	€7.306	€6.645	€2.219	€2.555	€70.591
✓ Stichting Toekomstbeeld der Techniek	€197	€273	€191	€215	€215	€199	€198	€210	€210	€1.091
✓ Innovatie Prestatie Contracten (IPC)	€26.117	€32.067	€30.207	€44.019	€16.622	€1.086	€-	€-	€-	€149.032
✓ Innovatievouchers	€14.934	€20.001	€13.490	€1.669	€-	€-	€-	€-	€-	€50.094
NOI (Nederland Ondernemend Innovatieland)	€219	€827	€284	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€1.330
Overig (art 12)	€4.798	€6.040	€5.213	€12.330	€7.008	€4.109	€2.443	€108	€108	€35.389
Onderzoek en opdrachten (art 12)	€-	€3.362	€1.966	€2.154	€1.436	€2.558	€1.464	€1.538	€1.538	€8.918
✓ Agentschap NL / RVO.nl	€66.928	€96.689	€97.410	€90.419	€96.634	€88.713	€79.621	€69.194	€66.197	€448.080
✓ Innovatie-attachés	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
Bijdrage Agentschap Telecom	€5.529	€6.009	€5.268	€67	€293	€141	€139	€139	€139	€17.166
✓ TNO	€29.059	€29.190	€147.180	€145.931	€154.840	€136.874	€113.349	€113.911	€110.235	€506.200
✓ Toeslag Topconsortia voor Kennis & Innovatie	€-	€-	€-	€-	€25.434	€66.534	€80.945	€101.101	€115.273	€25.434
Internationaal Innoveren	€-	€-	€-	€-	€-	€4.000	€14.000	€24.000	€34.000	€-
✓ JTI's (ENIAC&ARTEMIS, nu ECSEL)	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
✓ Eurekaclusters (ITEA&Catrene)	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
Horizon2020	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-

Begrotingspost (artikel 12)	Gerealiseerde kasuitgaven (in duizenden euro's)					Begroting (in duizenden euro's)				Kasuitgaven 2009 - 2013
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Topsectoren (overig)	€153.090	€235.658	€242.596	€227.401	€183.625	€175.022	€135.645	€65.881	€37.100	€1.042.370
✓ Topsectorenaanpak (werkbudget)	€-	€-	€-	€-	€1.205	€1.800	€900	€900	€900	€1.205
✓ TTI's/TKI's	€35.106	€35.315	€39.555	€20.977	€11.643	€18.974	€15.974	€7.337	€695	€142.596
✓ STW	€10.549	€18.000	€16.916	€22.499	€21.528	€22.042	€21.627	€20.847	€20.622	€89.492
✓ Grote Technologische Instituten (GTI's)	€6.209	€14.259	€46.670	€49.047	€54.802	€41.191	€40.833	€31.742	€30.944	€170.987
✓ Syntens	€32.967	€33.038	€32.506	€31.453	€19.797	€-	€-	€-	€-	€149.761
✓ Ruimtevaart (ESA)	€91.155	€58.436	€111.136	€48.805	€92.895	€90.230	€61.925	€76.753	€64.018	€402.427
✓ Rijksoctrooiwet	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom	€-	€-	€-	€60	€-	€-	€-	€-	€-	€60
✓ RDA	€-	€-	€-	€250.000	€226.000	€302.000	€238.000	€131.000	€126.000	€476.000
✓ WBSO	€704.000	€700.000	€921.000	€872.000	€775.000	€764.000	€802.000	€812.000	€802.000	€3.972.000
✓ Innovatiebox	€88.000	€345.000	€601.000	€852.000	€-	€-	€-	€-	€-	€1.886.000
Overig artikel 12										
✓ SBIR algemeen	€-	€-	€-	€1.306	€1.161	€1.417	€1.500	€1.500	€1.500	€2.467
✓ Adviesraad voor Wetenschap en Techniek	€-	€-	€-	€-	€-	€16	€662	€662	€662	€-

Begrotingspost (artikel 13)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2009 - 2013
✓ BMKB	€55.561	€64.534	€73.605	€126.302	€102.422	€91.500	€71.000	€42.594	€37.594	€422.424
✓ Groeifinancieringsfaciliteit	€1.759	€514	€2.447	€2.720	€2.360	€9.343	€9.365	€9.365	€9.365	€9.800
✓ Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)	€46.364	€8.236	€11.861	€16.375	€9.274	€11.842	€11.842	€11.842	€11.842	€92.110
✓ Borgstelling Scheepsnieuwbouw	€-	€-	€-	€-	€44	€9.668	€3.679	€3.679	€3.679	€44
Bevorderen ondernemerschap	€5.395	€9.835	€6.636	€7.928	€7.383	€12.370	€27.222	€11.292	€6.555	€37.177
Bevorderen ondernemersch. (divers)	€5.395	€9.835	€5.854	€7.324	€6.949	€12.370	€27.222	€11.292	€6.555	€35.357
✓ Techniekpact	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
✓ Corporate Governance	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
✓ Transparantiebenchmark	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
✓ Innovatiegericht inkopen	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
Ambitieuus ondernemerschap	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
Bedrijfsbeëindigingshulp	€-	€-	€782	€604	€434	€-	€-	€-	€-	€1.820
✓ Interdep. Programma Biobased Economy	€-	€-	€-	€10.741	€6.668	€1.094	€-	€-	€-	€17.409
✓ Green Deals	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
✓ Mikrokrediet / Qredits	€9.827	€5.088	€851	€750	€30.989	€-	€-	€-	€-	€47.505
Uitfinanciering oude subsidies (overig)	€45.153	€49.402	€49.989	€57.645	€31.484	€14.392	€12.751	€7.885	€4.318	€233.673
✓ Subsidieregeling Innovatieve Scheepsbouw	€5.097	€5.762	€10.079	€5.479	€7.704	€4.800	€2.000	€1.000	€-	€34.121
✓ Besluit Subsidie Regionale Investeringsprojecten	€18.093	€-	€9.438	€9.659	€3.765	€1.362	€1.601	€2.276	€300	€40.955
✓ Valorisatieprogramma	€-	€-	€5.243	€10.586	€13.557	€7.426	€8.849	€4.308	€4.018	€29.386
✓ Beroepsonderwijs in bedrijf	€6.968	€12.820	€12.709	€6.661	€2.252	€503	€-	€-	€-	€41.410
✓ Sub.reg. KennisExploitatie (TechnoPartner)	€6.280	€5.042	€-	€1.224	€1.648	€-	€-	€-	€-	€14.194
✓ Business Angel Progr. (TechnoPartner)	€-	€-	€237	€294	€109	€301	€301	€301	€-	€640

Begrotingspost (artikel 13)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2009 - 2013
✓ Onderwijs & Ondernemerschap	€5.848	€8.331	€4.059	€6.794	€2.167	€-	€-	€-	€-	€27.199
Actieplan veilig ondernemen RVO.nl	€2.867	€17.447	€8.224	€16.948	€282	€-	€-	€-	€-	€45.768
Onderzoek en ontwikkeling	€5.830	€5.719	€7.142	€3.942	€4.706	€2.105	€1.402	€1.400	€1.400	€27.339
ICT-beleid (overkoepelend)	€49.500	€54.700	€48.070	€28.850	€17.820	€14.527	€17.819	€18.254	€17.263	€198.940
✓ 1. E-overheid	€22.000	€35.200	€22.800	€8.695	€3.210	€-	€-	€-	€-	€91.905
✓ 2. ICT-innovatie / ICT-beleid	€27.500	€19.500	€25.270	€20.155	€14.610	€-	€-	€-	€-	€107.035
Beleidsvoorbereiding en evaluaties (art 13)	€11.207	€13.481	€17.870	€5.499	€831	€1.774	€2.559	€2.116	€2.116	€48.888
✓ Regiegroep Regeldruk: ACTAL	€769	€624	€4.876	€1.154	€1.005	€2.316	€2.330	€2.330	€2.330	€8.428
NBTC	€17.053	€16.893	€17.069	€15.213	€13.536	€10.167	€8.471	€8.450	€8.450	€79.764
Toerisme (incl. NBTC)	€1.227	€604	€1.352	€1.020	€271	€239	€240	€240	€240	€4.474
Overig toerisme	€1.227	€386	€1.352	€768	€-	€-	€-	€-	€-	€3.733
UNWTO	€-	€218	€-	€252	€271	€239	€240	€240	€240	€741
Bijdrage aan WIPO	€337	€347	€390	€569	€352	€400	€400	€400	€400	€1.995
Bijdragen aan instituten (Ondernemerschap)	€9.073	€7.282	€7.196	€9.401	€7.894	€10.099	€9.144	€7.636	€7.369	€40.846
✓ Internationaal ondernemen (NFIA, HGIS)	€1.247	€929	€1.029	€2.671	€2.042	€6.715	€6.465	€5.315	€5.198	€7.918
Bijdragen aan instituten (divers)	€7.826	€6.353	€6.167	€6.730	€5.852	€3.384	€2.679	€2.321	€2.171	€32.928
Data en informatievoorziening MKB (EIM)	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
MVO Nederland	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
Jong Ondernemen	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
New Venture	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
✓ Kamer van Koophandel / Ondernemerspleinen	€-	€-	€-	€18.496	€153.144	€138.119	€107.271	€116.622	€114.549	€171.640
Vernieuwingsprogramma's RVO.nl	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
Bevorderen Ondernemerschap RVO.nl	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
DICTU	€-	€-	€-	€-	€8.149	€108	€-	€-	€-	€8.149
Logius: College en Forum Standaardisatie	€-	€11.149	€10.732	€7.493	€8.699	€2.209	€2.209	€2.209	€2.209	€38.073
Joint Strike Fighter (JSF)	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-	€-
✓ Zelfstandigenaftrek	€1.570.000	€1.459.000	€1.768.000	€1.866.000	€1.820.000	€1.888.000	€1.853.000	€1.874.000	€1.896.000	€8.483.000
✓ Fiscale oudedagsreserve (FOR)	€224.000	€221.000	€60.000	€52.000	€53.000	€53.000	€54.000	€54.000	€54.000	€610.000
✓ Meewerkaftrek	€9.000	€8.000	€8.000	€8.000	€7.000	€7.000	€7.000	€6.000	€6.000	€40.000
✓ Stakingsaftrek	€14.000	€14.000	€17.000	€17.000	€17.000	€16.000	€16.000	€15.000	€15.000	€79.000
✓ Doorschuiven stakingswinst	€354.000	€396.000	€409.000	€422.000	€430.000	€449.000	€466.000	€483.000	€502.000	€2.011.000
✓ Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	€297.000	€359.000	€607.000	€374.000	€425.000	€384.000	€408.000	€420.000	€431.000	€2.062.000
✓ Laag btw-tarief	€1.361.000	€1.495.001	€1.436.000	€1.527.000	€1.643.000	€1.663.000	€1.685.000	€1.706.000	€1.727.000	€7.462.001
✓ Kleine Ondernemersregeling (KOR)	€95.000	€98.000	€110.000	€113.000	€129.000	€136.000	€143.000	€150.000	€159.000	€545.000

Bijlage B | Legitimatie, doelmatigheid en doeltreffendheid I&O beleid

In deze bijlage lichten we de drie sleutelbegrippen en wat ze betekenen voor de ontwikkeling van beleidsinstrumenten op het terrein van innovatie en ondernemerschapsklimaat nader toe. We hanteren daarbij de terminologie voor kwalitatieve ex-ante kosten-batenanalyses op het gebied van innovatie die in de praktijk vaak zijn gebruikt.²⁰³ Zij zijn kwalitatief, want een cijfermatige onderbouwing is praktisch niet mogelijk. We lopen – net als in het hoofdrapport in hoofdstuk 4 – legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid langs. We houden precies deze volgorde aan, want van instrumenten waarvan de legitimiteit onduidelijk is kan niet bepaald worden of ze doeltreffend zijn; en instrumenten die niet doeltreffend zijn kunnen niet doelmatig zijn. Bovendien zou EZ volgens het rationele actorperspectief geloofwaardig moeten maken dat er geen doelmatiger instrument bestaat dan het voorgestelde (beste onder de alternatieven) en moeten reflecteren op wat dan de beste beleidsmix is.

Legitimiteit

Voor een succesvol instrument is het nodig dat aan de eis van economische legitimiteit wordt voldaan.²⁰⁴ Dat wil zeggen dat het ministerie een grondige inhoudelijke probleemanalyse opstelt van het concrete marktfalen of systeemfalen (zie verder paragraaf 2.2) dat het instrument wil bestrijden, inclusief een kwalitatieve inschatting van de omvang van dat falen. Een probleemanalyse is meer dan het plakken van een etiket van markt- of systeemfalen op het instrument.

Het markt- of systeemfalen zou bovendien ex-ante moeten worden gekoppeld aan een productiefactor in het logische groeiemodel van EZ (zie paragraaf 2.1), zodat de redeneerlijn naar toekomstige welvaart consistent blijft. Instrumenten waar dat moeilijk blijkt, hebben een aanzienlijke kans niet legitiem te zijn.

Verder zou expliciet aan de orde moeten komen, waarom het juist EZ is die moet ingrijpen en niet een ander ministerie of andere overheid. Bij dit laatste gaat het er om aannemelijk te maken dat het instrument goed past binnen het reeds bestaande pakket van nationale

²⁰³ We baseren deze paragraaf voor een groot deel op de praktische toepassing door het CPB van ex-ante kwalitatieve kosten-batenanalyses van innovatie- en onderwijsprojecten die een beroep deden op het Fonds Economische Structuurversterking. Voor een precieze verantwoording, zie Ossokina, O. & A. Verrips (2009), *Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen*, CPB Memorandum, nummer 232, 24 september 2009. Specifiek voor MKBA's bij innovatie pleiten Aalbers, R, B. Baarsma en C.C. Koopmans (2006), *Maatschappelijke kosten en baten bij innovatiebeleid*, publicatienummer. 881, SEO, Amsterdam. Voor recente algemene beoordelingscriteria zie: CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Den Haag en wat betreft de marktfalen en doeltreffendheid van het innovatiebeleid zie CPB (2011), *Innovatiebeleid in Nederland: De (on)mogelijkheid van effectmeting*, Den Haag (zie voor een bespreking paragraaf 3.3 en bijlage F).

²⁰⁴ We gaan hierbij wederom uit van het rationele actorperspectief. In de praktijk kan er uiteraard ook sprake zijn van een politieke legitimiteit.

en internationale (EU) stimuleringsmaatregelen van innovatie en ondernemerschap.²⁰⁵ Wanneer er een economische legitimering voor overheidsingrijpen is, is het immers van belang dat de beoogde interventie niet al onderdeel uitmaakt van een ander beleidsinstrument. Overlap in de vorm van beleidsmaatregelen met hetzelfde doel kan negatieve gevolgen hebben voor zowel de doeltreffendheid (een regeling kan weinig impact hebben als ze weinig toevoegt aan een bestaande regeling) als de doelmatigheid ervan (uitvoeringskosten zijn vaak hoger bij parallelle regelingen). Geringe doeltreffendheid maakt dat het onwaarschijnlijk is dat de baten de kosten overstijgen. Beleid is dus alleen legitiem als ze een werkelijk bestaand knelpunt adresseert, dat niet al wordt verholpen door de markt of door andere al bestaande maatregelen.²⁰⁶

Doeltreffendheid

Een succesvol instrument moet ex-ante voldoen aan de voorwaarde van doeltreffendheid. Met doeltreffend bedoelen we dat het instrument het doel bereikt, dat direct volgt uit de probleemanalyse van het marktfalen of systeemfalen. Een overtuigende argumentatie voor economische legitimiteit is dus een voorwaarde voor doeltreffendheid.

Het is wezenlijk dat het doel van het instrument precies en afgebakend is gedefinieerd, en dit geldt overigens ook voor andere kernbegrippen van een instrument. Precisie en afbakening zijn noodzakelijke voorwaarden om nu en later aan onafhankelijke buitenstaanders uit te kunnen leggen dat het instrument goed werkt. Daarmee wordt ook vermeden dat belanghebbenden oneigenlijk gebruik maken van een instrument, leidend tot minder doeltreffendheid.

Een voorwaarde voor doeltreffendheid is bovendien aansluiting van het instrument op een van de groeideterminanten van het groeiemodel dat EZ voor ogen staat (zie paragraaf 2.1), want anders onttrekt het zich aan een consistente argumentatie naar het hoofddoel van I&O-beleid: meer welvaart in de toekomst.

Instrumenten die moeilijker op doeltreffendheid zijn te beoordelen zijn instrumenten met meer doeleinden, want de vraag gaat zich dan voordoen op welk doel het instrument moet worden afgerekend. In theorie is het daarom te prefereren dat elk beleidsinstrument één hoofddoel heeft. Indien een instrument meerdere doelen wil bereiken zou dit expliciet moeten worden beargumenteerd en gecommuniceerd.

Een ander aspect van doeltreffendheid is het ontwerp / design van een regeling. Als het doel vast ligt en het instrument (bijvoorbeeld een subsidie) ook, dan ligt nog lang niet vast of het instrument doeltreffend zal zijn. Veel hangt af van de vormgeving van de regeling, zoals tijd om in te schrijven, de grenzen voor doelgroepen binnen de regeling en de beoordelingsprocedure. Een zwak design kan de doeltreffendheid van een instrument verminderen en kan leiden tot meer verdringing van privaat geld door publiek geld. Het design is bovendien belangrijk om de doeltreffendheid van een instrument ex-post te kunnen meten. Hier is verbetering mogelijk, want EZ heeft het wel veel over de vormgeving van het beleid, maar het ministerie motiveert in de praktijk weinig de keuze voor het ontwerp van de specifieke instrumenten.

²⁰⁵ Zie Algemene Rekenkamer (2011) *Innovatiebeleid*, Den Haag. De Algemene Rekenkamer meent dat EZ het beleid kan verbeteren door meer integratie van het innovatiebeleid van EZ met dat beleid van de EU.

²⁰⁶ Hiermee bedoelen we dat bijvoorbeeld de toegevoegde waarde van de Innovatiebox bovenop de WBSO en RDA moet worden aangetoond of de toegevoegde waarde van een extra financieringsinstrument bovenop al bestaande financieringsinstrumenten.

Doelmatigheid

Een succesvol instrument moet verder voldoen aan de voorwaarde van doelmatigheid. Met doelmatig bedoelen we dat alle publieke kosten²⁰⁷, vermeerderd met de administratieve lasten van de participanten, in redelijkheid naar verwachting lager zijn dan de toekomstige²⁰⁸ publieke opbrengsten van de doeltreffendheid ervan. Minder abstract geformuleerd: als het instrument wel doeltreffend is, maar waarschijnlijk meer kost dan het op termijn zal opbrengen dan kan het beter niet uitgevoerd worden. Hier volgt direct uit dat de kwestie van doelmatigheid pas speelt, als aan de voorwaarde van een redelijke doeltreffendheid is voldaan. Doelmatigheid is dus het uiteindelijke afrekenpunt voor een succesvol instrument.

In veel ex-post evaluaties van instrumenten van I&O-beleid vraagt het ministerie naar de omvang van de extra BBP als gevolg van het betreffende instrument (conform het groeimodel zoals opgenomen in paragraaf 2.1). Dat is praktisch nooit te bepalen en inherent een gevolg van het investeringskarakter van I&O-beleid. Effecten op productie/productiviteit worden ook op korte termijn al verwerkt, maar volledige doorwerking van het beleid in productie/productiviteit neemt een langere periode in beslag en strekt zich uit tot een periode van 5-10 jaar. Intussen zullen er zoveel veranderingen zijn geweest in de inzet van de andere productiefactoren, dat de invloed van het huidige I&O-beleid op de toekomstige groei empirisch niet te isoleren zal zijn. Het lijkt nuttig dit feit te erkennen en ook te erkennen dat de raming van de opbrengsten in termen van de waarde van kennis-spillovers en samenwerking moeilijk is.

Echter, dat geeft geen vermindering van de last voor EZ om bij elk instrument de macro-doelmatigheid als een serieuze kwestie aan de orde te stellen (naast de micro-doelmatigheid, de operationele kosten van de uitvoering van een instrument). Het zou namelijk een verkeerde reactie zijn om de macro-doelmatigheid over te slaan, zoals nu vaak blijkt te gebeuren. Als er aanzienlijke twijfel is of de maatschappelijke baten hoger zijn dan de maatschappelijke kosten, zou het een aansporing moeten zijn de omvang van die baten van de macro-doeltreffendheid in alle redelijkheid beter ex-ante te beargumenteren.

De beste onder de alternatieven

Het is niet voldoende dat een instrument ex-ante in alle redelijkheid voldoet aan de criteria legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid. Er is nog een andere voorwaarde waaraan dat instrument moet voldoen als we een rationale actorperspectief hanteren. Die is dat EZ beargumenteert dat een beter alternatief ontbreekt. We onderscheiden de volgende drie aspecten:

- Alternatieven op het niveau van I&O-instrumenten. Daarbij denken we aan subsidies, fiscale aftrek, betere coördinatie, voorlichtingscampagnes of andere wet- en regelgeving. Bij het laatste kan voor de mondiale maatschappelijke problemen rond bijvoorbeeld CO2 en gezondheid ook aan aanpassing van de Europese wet- en

²⁰⁷ Het gaat hier om de som van de subsidies of fiscale uitkeringen en van de kosten van de uitvoeringsorganisatie. In de praktijk blijkt dat de nadruk bij ex-post evaluaties vaak ligt op het werk van de uitvoeringsorganisatie, terwijl de subsidies en fiscale uitkeringen (die meer dan 90% van de kosten uit maken) buiten beschouwing blijven.

²⁰⁸ Dat betekent ook dat deze toekomstige opbrengsten verdisconteerd moeten worden om ze te kunnen vergelijken met de huidige publieke kosten. Dit wordt vaak vergeten, waardoor de opbrengsten mogelijk te gunstig worden voorgesteld.

regelgeving worden gedacht in plaats van instrumenten die alleen voor Nederland gelden.²⁰⁹

- Alternatieven buiten het veld van I&O-instrumenten. I&O-instrumenten zijn niet de enige instrumenten die innovatie en ondernemerschap kunnen stimuleren. Uit de grondige probleemanalyse die we voorstellen, kan volgen dat het knelpunt van het I&O-probleem ook kan liggen bij de randvoorwaarden. Een voorbeeld is dat in een sector te weinig concurrentie kan bestaan, zodat ondernemingen elkaar onvoldoende prikkelen tot innoverend ondernemerschap.
- Alternatieven op het niveau van de beleidsmix, zoals de afwegingen tussen generiek en specifiek beleid, subsidies versus fiscale aftrek, kleine versus grote instrumenten, meer of minder integratie van nationaal met bijvoorbeeld EU-beleid, de afweging tussen instrumenten gericht op MKB en grote ondernemingen of de afweging tussen eenvoudige instrumenten elk met één doel en complexe instrumenten met meer doelen (zie paragraaf 3.1.5).

De beste beleidsmix

In paragraaf 2.1.2 concluderen we dat, als we alles zouden weten, de optimale beleidsmix een gevolg is van het doel om de welvaart optimaal te verdelen over heden en toekomst volgens de preferenties die in de samenleving leven. De beste beleidsmix is dan dus die mix die correspondeert met de verdeling van de omvang van de markt- en systeemfalen. Het is derhalve belangrijk dat EZ reflecteert of zij daadwerkelijk de grootste knelpunten – uitgedrukt in markt- en systeemfalen – adresseert met de redelijkerwijs best mogelijke beleidsmix van legitieme, doeltreffende en doelmatige instrumenten.

²⁰⁹ We constateren in dit rapport dat EZ gedurende de doorlichtingsperiode meer is gaan inzetten op niet-financiële instrumenten. De integrale beleidsaanpak van het ministerie impliceert een beweging in het geheel van interventies waarin regelgeving, maatwerk en PPS (met cofinanciering) de boventoon voert. De omvang van de directe subsidies is relatief klein en EZ heeft met de inzet van het Bedrijvenbeleid aangegeven te beogen dit verder terug te willen dringen.

Bijlage C | Tijdslijn

In deze bijlage gaan we, voor elk van de vijf jaren waar de doorlichting betrekking op heeft, na hoe de minister van EZ de Tweede Kamer informeert c.q. antwoord geeft op vragen en verzoeken van diezelfde Tweede Kamer. Om deze communicatiestroom in beeld te brengen hebben we via de site www.rijksoverheid.nl alle brieven, nota's, besluiten die de minister met de Tweede Kamer heeft gewisseld alsmede kamerstukken waarin de dialoog met de Tweede Kamer is vastgelegd op een rij gezet en geanalyseerd. De centrale vraag in onze analyse kan als volgt worden geformuleerd: waarover spraken de minister en de Tweede Kamer en in hoeverre worden strategische overwegingen achter het I&O-beleid toegelicht door de minister?

Toelichting gebeurtenissen en strategische overwegingen 2009

Kennis, innovatie en onderwijs

In juli 2008 geeft het kabinet een eerste reactie af op het SER-advies '*Duurzame Globalisering: een wereld te winnen*' dat op 20 juni 2008 werd uitgebracht. In januari 2009 volgt een uitgebreide kabinetsreactie. Om draagvlak te creëren voor een open en internationale koers naar duurzame globalisering zet het kabinet in op een brede beleidsagenda. Hiertoe worden de volgende keuzes gemaakt:

- *Hervorming van het internationale financiële stelsel.* Het kabinet geeft aan dat aanpassingen gewenst zijn op diverse terreinen, zoals de prikkels in de financiële sector, het Europese toezicht en de rol van het IMF. Ook moet de Doha Development Round zo snel mogelijk succesvol worden afgerond.
- *Een internationale gemeenschap die werkt aan een meer solide en rechtvaardiger economisch fundament van de internationale rechtsorde.* De conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) bieden hierbij een goed multilateraal kader. Ook geeft het kabinet aan bilateraal overleg te zullen voeren om de urgentie van sterkere 'global governance' voor verduurzaming van de globalisering op de agenda te krijgen.
- *Versterken EU-samenwerking.* Samenwerking (o.a. door middel van de Lissabonstrategie) zorgt ervoor dat landen weerbaarder kunnen worden met betrekking tot globalisering. Ook heeft de EU een belangrijke voortrekkersrol voor meer internationale financiële stabiliteit.
- *Specialisatie van het bedrijfsleven richting hoogwaardige activiteiten.* Op nationaal niveau wil het kabinet de randvoorwaarden verbeteren voor verdere specialisatie van het bedrijfsleven richting hoogwaardige activiteiten. Daarom zet het kabinet in op extra onderwijs en scholing, meer technologische en maatschappelijke innovatie en een sterkere internationale oriëntatie en logistieke regie.
 - *Extra investeringen onderwijs:* het kabinet zet in op een ambitieuze studiecultuur en uitdagender onderwijs (met een grotere deelname en minder uitval en goede docenten). Ook wordt ingezet op een ambitieus onderzoeksklimaat, waarbij accenten worden gelegd op wetenschapsgebieden waarmee op nationale en internationale maatschappelijke en economische behoeften kan worden ingespeeld. De keuze hiervoor wordt toegelicht in '*Het Hoogste Goed, Strategische Agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid*'. Inspanningen om onderwijsinstellingen en studenten te helpen bij toegang tot de internationale onderwijs- en arbeidsmarkt worden nader uitgewerkt in de Internationaliseringagenda '*het Grenzeloze Goed*'. Het kabinet zet

tevens in op het stimuleren van spin-offs van toegepaste kennis door in het hoger onderwijs o.a. Centers of Entrepreneurship op te zetten en door startende ondernemers te helpen bij het exploiteren van kennis via het TechnoPartner-programma. Daarnaast heeft het kabinet op 3 december 2008 afspraken gemaakt met universiteiten, hogescholen en het bedrijfsleven over een 'valorisatie-agenda' voor betere kennisbenutting en samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven.

- o *Extra investeringen in innoverend ondernemerschap*: door middel van innovatieprogramma's worden bedrijven en kennisinstellingen aangespoord tot extra investeringen en topprestaties in de sleutelgebieden. Ook worden maatschappelijke innovatieagenda's opgesteld. Aan het begin van de kabinetsperiode zijn er bovendien extra middelen bestemd voor investeringen in innoverend ondernemerschap. Het gaat om intensivering van het basis- en programmatisch pakket (in het bijzonder voor het MKB) zoals bijvoorbeeld de uitbreiding van de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO), invoering van innovatiekredieten, uitbreiding van de innovatievouchers en de introductie van innovatieprestatiecontracten (IPC's) voor het MKB. Daarnaast is in 2009 een extra half mld. euro beschikbaar voor de selectieve continuering van projecten voor kennis, innovatie en onderwijs die in deze kabinetsperiode aflopen en worden gefinancierd uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Deze FES-projecten zullen aansluiten bij de sleutelgebieden en maatschappelijke innovatieagenda's.
- o *Een blijvend concurrerend vestigingsklimaat*: Het kabinet ziet vooralsnog geen aanleiding voor een grote belastingherziening, maar neemt wel maatregelen om het fiscale stelsel toekomstbestendig te houden, bijvoorbeeld door de lasten op arbeid via vergroening te verlagen. Ook streeft het kabinet naar vereenvoudigingen binnen het huidige systeem. Ook wordt ingezet op 'zachte' vestigingsvoorwaarden (o.a. Expat Desks, snelle en doeltreffende procedures).
- o *Een grotere rol als regisseur van internationale distributiestromen*: Het kabinet zet in op meer efficiëntie in het vervoer tussen vervoersknooppunten door betere gegevensuitwisseling. Ook wordt ingezet op het ontwikkelen van nieuwe concepten van supply chain management.
- o *Internationaal ondernemerschap*: Er wordt ingezet op het voorlichten van bedrijven omtrent regelgeving en het faciliteren van hun start op buitenlandse markten (o.a. door het programma Prepare2start en economische missies). De effectiviteit van economische diplomatie is versterkt door de opstelling van een strategische reisagenda. Ook wordt er meer samenhang aangebracht tussen het beleid op het terrein van innovatie en internationaal ondernemen (o.a. door de innovatieprogramma's te voorzien van een internationale dimensie van het programma 2g@there).

Op 3 augustus 2009 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de invulling van de FES-enveloppe van €500 miljoen ten behoeve van het domein kennis, innovatie en onderwijs (zie bovenstaand). ITER-NL en het onderdeel Netwerkschool van het voorstel Beroepsonderwijs worden gehonoreerd (met respectievelijk €8 miljoen en €14 miljoen). Daarnaast worden er in oktober nog zes (verbeterde) FES-voorstellen ingediend en beoordeeld. Het Kabinet besluit deze voorstellen te honoreren en informeert de Kamer op 18 december 2009. Het gaat om de volgende projecten: Towards a sustainable open innovation ecosystem (binnen het thema HTSM, voor 125 miljoen euro), Food & Nutrition Delta (binnen het thema Flowers & Food voor €40 miljoen), Towards a value creation

through an integrated innovation infrastructure (binnen het thema Life Sciences & Health, voor 81 miljoen euro), BE-Basic en CATA-2 (binnen de thema's Chemie en Energie, voor respectievelijk €60 miljoen en €10 miljoen), en Versterk (binnen het thema Onderwijs, voor €34,8 miljoen). Het resterende budget is beschikbaar voor eventuele honorering van de nieuwe FES-voorstellen op de thema's ICT, Water, Klimaat & Ruimte en Creatieve industrie en voor de verzoeken tot overbruggingsfinanciering voor TI Pharma en TTI Groene Genetica.

In september 2009 wordt de Tweede Kamer bericht over de nieuwe opzet van de Transparantiebenchmark (een verzoek van de SER met het oog op het initiatief 'internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen'). De Transparantiebenchmark is een jaarlijks onderzoek naar de inhoud en kwaliteit van maatschappelijke verslaglegging bij Nederlandse ondernemingen. De vaste onderzoeksgroep wordt uitgebreid (met een groot deel van de FEM 500 ondernemingen) en ook zullen de criteria worden herzien per 2010. In november 2009 geeft Staatsecretaris Heemskerk een reactie op het SER-rapport 'waarde winnen, ook in de keten' en op diverse moties. Op basis van het eerste voortgangsrapport ten aanzien van het SER initiatief Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen wordt vastgesteld dat er onvoldoende voortgang zichtbaar is. De SER is daarom gevraagd om met een helder werkprogramma te komen met daarin een indicatie waar het bedrijfsleven wil staan in 2012 en een planning van activiteiten. Het werkplan wordt op 3 december besproken.

Kennisinfrastructuur en inzet kenniswerkers

In het beleidsdebat 'Effectiviteitsverantwoording' met de Eerste Kamer op 3 februari 2009 zegt minister Verhoeven toe om de kamer te informeren over de oplossing van de problematiek rond innovatie- en kenniswerkers. In een brief aan de Tweede Kamer (15 mei 2009) en Eerste Kamer (8 juni 2009) wordt hierop teruggekomen. In het aanvullende beleidsakkoord 'Werken aan toekomst' is voor 2009 en 2010 in totaal €280 miljoen beschikbaar gesteld voor versterking van de kennisinfrastructuur en tijdelijke inzet van private kenniswerkers in het publieke domein. De middelen worden ingezet via twee sporen: kenniswerkers (€180 miljoen) en High Tech Topprojecten (€100 miljoen). In een brief lichten minister van der Hoeven en minister Plasterk deze sporen toe en geven aan dat de tender in juni opengesteld zal worden. Het doel van de tender is om de gevolgen van de crisis voor de kennispositie van Nederlandse bedrijven te dempen (de werkgelegenheid van onderzoekers in de private sector komt tijdelijk onder druk te staan en dit kan leiden tot verlies aan R&D-capaciteit) en ook kansen te benutten voor een duurzame en innovatieve economie.

In juni 2009 wordt aan de Tweede Kamer de notitie 'naar een robuuste kenniseconomie' aangeboden, waarmee het kabinet invulling geeft aan het, in het aanvullend beleidsakkoord aangekondigde, voornemen om de ontwikkeling van onderwijs, innovatie en kennis naar het niveau van tenminste het OESO-gemiddelde te brengen. Hiervoor wordt in deze kabinetsperiode nog €500 miljoen uit de FES ingezet in het kennisdomein. Het doel is en blijft om tot de meest concurrerende economieën te behoren. Meer concreet: een top 5 positie in de *Global Competitiveness Index*. Een dergelijke positie vereist een uitstekende kennisbasis, een geschoolde bevolking (inclusief een aantrekkelijk klimaat voor buitenlands toptalent) en een ondernemend bedrijfsleven. In de notitie worden een aantal beleidsprioriteiten aangewezen, waaronder een goed ondernemings- en innovatieklimaat. De aanpak bestaat uit drie sporen:

- *Randvoorwaarden voor economische dynamiek op orde via een uitstekend vestigings- en ondernemingsklimaat;*
- *Het breed versterken van het innoverend vermogen en ondernemerschap via een generiek basispakket.* Generieke maatregelen betreffen: de structurele en tijdelijke

verruiming van de WBSO (om ook innovatie in de dienstensector te stimuleren), verruiming van de Octrooiibox (en uiteindelijk omvorming tot een Innovatiebox), verruiming van de IPC's, verhoging Innovatiekrediet voor duurzame projecten (in het kader van het pakket 'duurzaam ondernemen'), 'launching customer' en SBIR (ondersteunen innovatief vermogen bedrijfsleven vanuit overheid);

- *Selectieve inzet op internationaal excellente clusters van kennis en bedrijvigheid via innovatieprogramma's en Pieken in de Delta.* De innovatieprogramma's zullen verder worden doorontwikkeld, mede op basis van de uitkomsten van de 'mid term review' en de adviezen van de IP commissie 'Scheepbouwer'.

In november 2009 volgt een voortgangsrapportage omtrent de Innovatieprogramma's. Er wordt geconcludeerd dat de programmatische aanpak een succesvolle verrijking is van het innovatiebeleid. De grootste uitdaging voor de komende jaren ligt in het breder benutten van de opgebouwde kennis via innovaties van bedrijven die de programma's nu nog van een afstand volgen.

Ondernemersbeleid

De Experimentenwet BI-zones (BIZ) gaat per 1 mei 2009 van start en is één van de instrumenten gericht op het stimuleren van het lokale ondernemingsklimaat in winkelgebieden en op bedrijventerreinen. De wet maakt het mogelijk dat ondernemers gezamenlijk kunnen investeren in een veilige en aantrekkelijke bedrijfsomgeving, waarbij alle ondernemers meebetalen. Het instrument dat hiervoor wordt ingezet, is een gebiedsgerichte heffing die door de gemeente op verzoek van een (nader bepaalde) meerderheid van de ondernemers kan worden ingesteld.

Op 19 mei 2009 wordt door de Tweede Kamer in totaal 64 vragen gesteld inzake de *doorlichting Ondernemersbeleid* (uitgevoerd door EIM). Deze vragen hebben onder andere betrekking op de effecten van het beleid, de theorie achter het beleid, de uitvoeringskosten van beleid, de invloed van de recessie op ondernemersbeleid, administratieve lastendruk, doeltreffendheid van het ondernemersinstrumentarium, sociale samenhang en ondernemerschap, ondernemersbeleid bij andere ministeries, toegankelijkheid van financiering, Kamers van Koophandel, informatievoorziening en de kennis en vaardigheden van starters, dienstverlening van uitvoerende organisaties en de Innovatievouchers. Deze vragen worden stuk voor stuk beantwoord. Belangrijk ten aanzien van de doorlichting is dat het kabinet aangeeft dat ze het eens is met de hoofdconclusie van EIM (inclusief de kanttekening), namelijk dat het ondernemersbeleid in grote lijnen doeltreffend en legitiem is. De kanttekening luidt dat de doelgerichtheid te wensen over laat, omdat de link tussen de doelstellingen per regeling en de operationele doelstelling op de begroting niet altijd expliciet wordt gearticuleerd.

Een belangrijk punt in het ondernemersbeleid is de doorgroei van ondernemingen. In september 2009 wordt een voortgangsrapportage aangeboden met betrekking tot de maatregelen die genomen zijn ten behoeve van de doorgroei (en aangekondigd in de brief '*Vergemakkelijken van Doorgroei*'). Het gaat om het verminderen van regeldruk, administratieve lasten en kosten; verschuiven uitvoerende taken en risico's (doel: beperken regeldruk); verbeteren informatievoorziening (onder andere KvK, TenderNed, Nalevingshulp) en verlicht regime. In deze rapportage is ook een top 10 van belemmeringen opgenomen, opgesteld door VNO-NCW en MKB-Nederland. Beide organisaties zijn van mening dat het kabinet zou moeten inzetten op flexibilisering van de arbeidsmarkt, het vergemakkelijken van werkgeverschap, het verminderen van administratieve lasten m.b.t. loonadministratie, goede toegang tot kapitaal, faciliteren van internationaal zakendoen, het bevorderen van innovatie, meer fysieke ruimte om te groeien, beter toezicht door lokale overheden en betere vergunningsverlening. Het kabinet

geeft aan op verschillende punten maatregelen te hebben genomen. Het zou per medio 2010 makkelijker moeten worden om een BV te starten.

ICT-beleid

In november 2009 volgt een kabinetsreactie op het advies '*Regeldruk Bedrijven en ICT*'. Het advies geeft aanbevelingen en suggesties voor het verder versterken van de bijdrage van ICT aan het behalen van de doelstellingen van dit kabinet om de lastendruk voor bedrijven fors te verminderen en daarbij de kwaliteit van de (digitale) dienstverlening van de overheid verder te verbeteren. In de reactie stelt het kabinet dat ze het belang van ICT omarmt bij het verminderen van lastendruk en het versterken van de concurrentiekracht. Kernpunten uit de kabinetsreactie zijn: omarming van de noodzaak om te komen tot een omslag in de ICT-aanpak door bedrijfsprocessen centraal te stellen, ervaring opdoen met een ketenaanpak, starten van een integrale aanpak gericht op implementatie en (bestuurlijk) draagvlak, beschikbaar komen van een instrument om administratieve lastenreductie van ICT-projecten te kunnen ramen en het geven van een impuls aan semantische standaardisatie door prioritering kansrijke terreinen.

Kredietverstrekking aan bedrijven

In 2009 is er veel aandacht voor de kredietverlening aan bedrijven. De *Werkgroep Kredietverlening* stelt vast dat de markt voor kredietverlening aan bedrijven geconfronteerd wordt met aanbodproblemen bij de banken, naast de verminderde vraag naar kredieten die gebruikelijk is bij een recessie. Het kabinet neemt diverse maatregelen om de kredietverstrekking aan bedrijven op gang te houden (naast overnames en kapitaalinjecties in banken en de garantiestellingen voor bancaire leningen) zijn dit:

- *Uitbreiding van de Borgstellingsregeling voor het MKB (BBMKB)*: per 2 november 2008 is het krediet voor starters opgetrokken van 100.000 euro naar 200.000 euro. Het maximale borgstellingskrediet voor overige bedrijven is verhoogd van €1 miljoen naar €1,5 miljoen en de regeling wordt ook opengesteld voor MKB bedrijven van 100-250 werknemers.
- *Uitbreiding van de Exportkredietverzekering*: het doel is exportbevordering en een zo compleet mogelijke markt voor kredietverzekering.
- *Groeifaciliteit*: een 50% garantie van maximaal €2,5 miljoen op risicokapitaal verstrekt door banken en participatiemaatschappijen ten behoeve van het MKB. Voor 2009 is een garantiebudget voorzien van €119 miljoen.
- *De Garantie Ondernemingsfinanciering (GO)*: Deze tijdelijke regeling, ingevoerd vanwege de kredietcrisis, bouwt voort op de Groeifaciliteit en omvat een 50% garantie tot €25 miljoen van leningen, ongeacht de omvang van het bedrijf.
- *Verruiming Faciliteit Opkomende Markten (FOM)*. Bedrijven kunnen per investering maximaal €10 miljoen (voorheen €5 miljoen) aan borgstelling krijgen van het ministerie van Economische Zaken ten behoeve van de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO).
- *Mikrokredieten*: in januari 2009 starten twee pilots, namelijk SZW-borgstellingsregeling en Qredits, met gezamenlijk een landelijke dekking voor kredieten tot €35.000.
- *Tante Agaathregeling*: Deze regeling geeft een fiscaal voordeel aan particulieren die een achtergestelde lening verstrekken aan starters.

Door middel van een brief worden er op 14 april Kamervragen gesteld ten aanzien van het gebruik van deze regelingen en eventuele klachten en belemmeringen. Deze worden in een reactie op 22 april beantwoord. De gebieden met relatief veel klachten zijn (onder andere op basis van onderzoeken van KMPG en PWC): de bouwsector (grote vraaguitval) en duurzame investeringen (business case lastig als gevolg lage olieprijs).

Tijdens het algemeen overleg op 23 april bespreekt men de mogelijkheid om interventieteams in te stellen die op verzoek van banken nagaan hoe bedrijven met problemen geholpen kunnen worden, de mogelijkheid om een intermediair in te stellen tussen bedrijven en banken en de mogelijkheid voor een nationaal meldpunt waar bedrijven kredietafwijzingen kunnen melden. De aanleiding is de vraag of banken ook in de kern gezonde bedrijven financiering weigeren. Dit punt komt tevens naar voren in het spoeddebat van 20 mei. In beide overleggen worden tevens suggesties gedaan om de bestaande regelingen te optimaliseren. In juni levert EIM bovendien de resultaten op van twee vervolgonderzoeken ten aanzien van de financiering van gevestigde MKB-bedrijven.

In de brief van juni 2009 komt de minister terug op de Kamervragen en geeft een overzicht van de stand van zaken:

- Verminderen complexiteit BBMKB: diverse banken zijn inmiddels bezig met het stroomlijnen van de procedures. Door eerdere aanpassingen van de BBMKB (zie boven) sluit de regeling inmiddels goed aan op de kredietverleningssystemen van banken. Verder wordt besloten om de eisen ten aanzien van de eigen inbreng van directeur-groootaandeelhouders (DGA's) te verlichten. Er zal met het ministerie van VWS worden gekeken naar de mogelijkheid om de uitsluiting van de gezondheidszorg op te heffen. Ook wordt bezien of er vanwege de kredietcrisis extra mogelijkheid van opschorting van aflossingen binnen de BBMKB moet worden geboden. De eerder geopperde premieverlaging wordt niet doorgevoerd, aangezien de banken hebben aangegeven dat premieverlaging of –uitstel niet tot substantieel extra kredietverlening zal leiden.
- Garantie Onderdernemingsfinanciering: er wordt gekeken of de regeling opengesteld kan worden voor 'fresh money' en voor exportkredietgaranties.
- Scheepsbouwregeling: de knelpunten (onder andere de hoogte van het borgstellingspercentage) zijn besproken en naar tevredenheid van de scheepsbouw opgelost. Begin juli wordt de aangepaste juridische tekst doorgesproken.
- Kredietverzekering: het gaat hier om de verzekering van betalingsrisico's door commerciële kredietverzekeraars. Door de crisis zijn veel limieten verlaagd of ingetrokken. Het kabinet wil de limieten weer gaan verhogen zodat de handel doorgang kan vinden en commerciële relaties gehandhaafd kunnen worden. Er wordt overleg gevoerd tussen het ministerie van EZ, het ministerie van Financiën en kredietverzekeraars.
- ROM's: er zal overleg plaatsvinden met de ROM's om te kijken of middelen vanuit de Europese investeringsbank regionaal ingezet kunnen worden. Overleg volgt op 22 juni.
- Duurzame (energie) investeringen: eerder werd vastgesteld dat de energiesector extra last heeft van de verslechterde marktomstandigheden. Er wordt echter aangegeven dat de verruiming van het generieke kredietinstrumentarium voldoende verlichting zou moeten geven. Aanvullende maatregelen worden daarom niet genomen.
- Beschikbaarheid eigen vermogen: In de Tweede Kamer werd gevraagd om aandacht te geven aan extra mogelijkheden om eigen vermogen aan te trekken, bijvoorbeeld via participatiemaatschappijen. EZ geeft aan al de nodige instrumenten te hebben, zoals Groeifaciliteit en Technopartner Seed Faciliteit. Na overleg met de participatiemaatschappijen wordt besloten om geen aanvullende maatregelen te treffen.

In oktober 2009 komt de minister terug op het verzoek van 23 april om te bekijken of het mogelijk is om een tijdelijke intermediair in te stellen. Er zijn inmiddels middelen beschikbaar gesteld voor een dergelijk initiatief: de Kredietdesk, die door MKB Nederland, VNO-NCW en Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) zal worden opgericht. De

kredietdesk gaat klachten over de kredietverlening door banken registreren en analyseren. Ook kan het contact opnemen met de desbetreffende bank om de klacht te bespreken. Daarnaast dient de kredietdesk als vraagbaak voor het bedrijfsleven bij het (voorbereiden van) aanvragen van leningen.

In december wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rondom microfinanciering in Nederland. Hierbij wordt ook nogmaals toegelicht waarom het Kabinet inzet op het stimuleren van ondernemerschap. Ondernemerschap wordt gezien als een van de sleutels tot het realiseren van economische groei. "De waarde van ondernemerschap zit vooral in de positieve invloed op werkgelegenheid en arbeidsproductiviteit". Maar ook maatschappelijke effecten worden genoemd, zoals de positieve invloed op maatschappelijke en sociale doelstellingen, zoals arbeidsparticipatie. Het kabinet heeft dan ook de ambitie uitgesproken om het starten van een eigen bedrijf sneller, aantrekkelijker en eenvoudiger te maken. Daarom is men gestart met microfinanciering, waarmee specifieke drempels, onder andere de beperkte toegang tot kapitaal en gebrek aan ondernemerschapsvaardigheden, worden aangepakt. Ook wordt ingegaan op het advies van McKinsey omtrent de toekomstvisie voor 2015. Op basis van het advies (en de kanttekeningen door de Raad van Microfinanciering die de ambities erg hoog vindt) is de minister voornemen om Qredits in 2010 extra exploitatiesubsidie te verlenen. Tevens wil men het nog op te richten Netwerk Microfinanciering NL voor de komende vier jaar financieel ondersteunen.

Strategische Kennisagenda

Eind 2009 presenteert het ministerie van EZ haar *Strategische KennisinvesteringsAgenda*. Twee belangrijke uitdagingen die hierin aandacht krijgen, zijn: ruimte geven aan vernieuwing en het slim positioneren van Nederland in de Wereld. Op basis van deze uitdagingen heeft EZ vijf hoofdlijnen geformuleerd, met bijbehorende kennisvragen: *consequenties van crisis en recessie; verantwoordelijkheidsverdelingen markt en overheid; verschuivende machtsverhoudingen; nieuw industriebeleid en schaarste duurzaamheid en transitie*. Deze agenda zal de komende jaren uitgewerkt worden langs deze vijf hoofdlijnen.

Toelichting gebeurtenissen en strategische overwegingen 2010

Kennis, innovatie en onderwijs

In april 2010 (er was uitstel aangevraagd voor het beantwoorden van de vragen) beantwoordt de minister (mede namens de minister van OCW) de vragen die zijn gesteld in januari 2010 naar aanleiding van de invulling van de FES-enveloppe van €500 miljoen (zie bovenstaande beschrijving 'kennis, innovatie en onderwijs' in 2009). In de beantwoording verantwoordt de minister de keuze voor de honorering van ITER-NL2, Netwerkschool en de 6 overige projecten en de keuze om het resterende budget te gebruiken als overbruggingsfinanciering voor TI Pharma en TTI Groene Genetica. Er wordt ook beargumenteerd op welke wijze er is getracht om focus en massa te creëren: "voor de indieningsprocedure zijn thema's geformuleerd die aansluiten op de speerpunten in het innovatiebeleid van het kabinet. Vervolgens is aan de verantwoordelijke departementale trekkers gevraagd om per thema, waar mogelijk en zinvol, te komen tot één samenhangend voorstel per thema. Om er voor te zorgen dat selectief continuïteit werd geboden aan succesvolle projecten, is in het beoordelingstraject met name door de Commissie van Wijzen (CvW) hierop getoetst. Ook was een positieve mid-term review van de projecten uit voorgaande FES-enveloppes een noodzakelijke voorwaarde voor honorering van middelen uit de FES-enveloppe van €500 miljoen. Ook werd getoetst op maatschappelijke en economische impact".

In juni 2010 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de besluitvorming omtrent de verdere invulling van de FES-enveloppe. De nieuwe voorstellen zijn beoordeeld door de Commissie van Wijzen voor Kennis & Innovatie en het Centraal Planbureau. Op grond van deze beoordelingen heeft het kabinet op 28 mei 2010 besloten om het CIRP-voorstel te honoreren met €10,5 miljoen. Voor het COMMIT-voorstel wordt een reservering gemaakt van €50 miljoen en aan de indieners van het 3D-voorstel wordt €5 miljoen ter beschikking gesteld om hen meer tijd te geven voor verdere ontwikkeling van en de eerste aanzet tot een nieuwe integrale gebiedsgerichte aanpak. Het kabinet heeft eveneens besloten om de voorstellen voor overbruggingsfinanciering van TI Pharma en de TTI Groene Genetica te honoreren met respectievelijk €6 miljoen en €3,4 miljoen. Met dit kabinetsbesluit resteert binnen deze enveloppe een bedrag van minimaal €52,3 miljoen. Dit blijft gereserveerd voor kennis en innovatie. Het is aan een nieuw kabinet om te besluiten over aanwending van deze middelen.

In oktober 2010 reageert het kabinet op de voortgangsrapportage door de CvW over de ICES/KIS-3 programma's. In het kader van de ICES/KIS-3 (BSIK) impuls (2004-2012) heeft het kabinet aan 37 kennisconsortia een totale subsidie van €800 miljoen toegezegd uit de FES. Het kabinet stelt op basis van de rapportage vast dat de projecten er redelijk tot goed in zijn geslaagd om aan hun doelstellingen te voldoen. Het pleidooi van de CvW om aandacht te blijven geven aan valorisatie en verankering wordt onderschreven. EZ zal de consortia opdragen om de aanbevelingen van de CvW over te nemen. Daarnaast zal aan deze aanbevelingen verder invulling worden gegeven doordat Agentschap NL in 2010 en 2011 twee workshops ter bevordering van de kwaliteit van de rapportage en valorisatie en verankering voor de ICES/KIS-3 consortia zal organiseren.

In november 2010 wordt het eindrapport '*Evaluatie Fonds Economische Structuurversterking (FES)*' op het domein Kennis, Innovatie en Onderwijs aangeboden aan de Tweede Kamer. Als gevolg van het regeerakkoord zal er echter in deze kabinetsperiode geen additionele voeding van het FES plaatsvinden voor investeringen binnen dit domein. Dat betekent dat de aanbevelingen van het rapport nu niet relevant zijn voor een eventuele (her)inrichting van de FES-procedures. In een latere brief van 22 november wordt toegelicht dat de FES ook niet bedoeld was als bron om deze initiatieven structureel voort te zetten. Hiervan is nooit sprake geweest en dit zou alle betrokkenen bekend moeten zijn. In de FES 500 ronde (2009) is hier bij wijze van hoge uitzondering, in verband met de economische crisis, eenmalig vanaf geweken.

Ondernemerschaps- en innovatiebeleid

De Tweede Kamer leden Blanksma (CDA) en Elias (VVD) hebben eind 2009 een motie ingediend, waarin de regering wordt verzocht een overzicht te maken van alle ondernemerschaps- en innovatiesubsidies, daarin aan te geven of er onderzoek is verricht naar de effectiviteit van de instrumenten en als dat gebeurd is, de uitkomst van het onderzoek te vermelden en de Kamer daar voor 1 februari 2010 over te berichten. Eind januari wordt daaraan tegemoetgekomen. In de brief wordt o.a. de samenhang in het EZ-instrumentarium besproken en toegelicht (zie onderstaande figuur).



In de toelichting zoomt men in op het beleid dat specifiek gericht is op het stimuleren van innovatie en ondernemerschap:

- De module *starten, groeien en overdragen* omvat het ondernemerschapsbeleid dat gericht is op het verminderen van barrières ten behoeve van ondernemerschap. De financiële instrumenten richten zich hierbij met name op het corrigeren van marktfalen. De kamer is in 2009 geïnformeerd over de uitkomsten van de doorlichting (zie bovenstaand).
- De module *innoveren* beslaat het basispakket van het innovatiebeleid van EZ gericht op het stimuleren van ondernemers om meer aandacht te besteden aan innovatie, meer samen te werken en om kennis beter te benutten. Voor ieder instrument is de effectiviteit onderzocht. Uit deze studies blijkt een hoge mate van additionaliteit. Voor instrumenten die te jong zijn om een evaluatie uit te voeren (zoals de IPC's en Innovatiekredieten) geldt dat de instrumenten zijn vormgegeven in interactie met marktpartijen en ervaringen en evaluaties van soortgelijke instrumenten.
- de module *sterktes in innovatie* betreft de programmatische aanpak, met als belangrijkste onderdeel de innovatieprogramma's. In 2009 is door EIM een MTR uitgevoerd van de het programmatisch innovatiebeleid (zie bovenstaand).
- *Internationaal ondernemen & internationaal excelleren en samenwerking* zijn twee modules gericht op het stimuleren van internationaal ondernemen en het vermarkten van nationale sterktes op buitenlandse markten. De regelingen die direct ondernemerschap en innovatie stimuleren zijn Prepare2start, 2g@there en Package4growth. De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 2010 geïnformeerd worden over de resultaten.
- De module *sterktes in de regio* omvat het gebiedsgerichte economisch beleid. Hier zijn met name Pieken in de Delta en EFRO Ondernemerschap & Innovatie van belang. Pieken in de Delta wordt later in 2010 geëvalueerd, maar op basis van beschikbare cijfers lijkt het programma een hoge additionaliteit te kennen. De deelname van bedrijven aan het EFRO-project is hoger dan verwacht. Ook hier volgt later in 2010 een voortgangsrapportage.

Ten aanzien van het gebiedsgericht beleid is er ook veel aandacht voor campusontwikkeling. Aan Buck Consultants wordt de opdracht gegeven om een inventarisatie te maken van (initiatieven tot) campussen, een inschatting te geven van campussen van nationaal belang en de economische meerwaarde van stimulering van campusontwikkeling. Ook vindt er op 26 februari 2010 een gezamenlijke bijeenkomst plaats met campusorganisaties, gemeenten, provincies en bedrijven. Ook hieruit blijkt dat campussen een belangrijke rol kunnen spelen in het vergroten van de concurrentiekracht.

De resultaten van de bijeenkomst en het rapport van Buck Consultants worden meegenomen in de toepassing en verdere ontwikkeling van het instrumentarium van het gebiedsgerichte beleid.

In augustus 2010 wordt de '*evaluatie van Pieken in de Delta*' aangeboden aan de Tweede Kamer. Met Pieken in de Delta wordt ingezet op het stimuleren van economische sterktes (waar tot 2006 juist ingezet werd op het wegwerken van achterstanden). Een focus op het verder uitbouwen van sterktes wordt geacht een grotere bijdrage te leveren aan de economie. Op hoofdlijnen wordt geconcludeerd dat de effectiviteit en efficiëntie van de regeling in orde is. Aandachtspunt is de rolinvulling van de programmacommissies (die niet uniform en transparant is), het overzicht van subsidieregelingen (aanvragers vinden het lastig te beoordelen welke regeling ze het beste kunnen benutten voor hun project), de mogelijkheid voor cofinanciering over de grenzen van programmagebieden heen en coördinatie en samenhang tussen Pieken in de Delta en de regeling/beleid van cofinanciers.

In oktober 2010 wordt de publicatie '*Sterke regio's: investeren in clusters van nationaal belang*' aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze publicatie licht de samenhang van de gebiedsgerichte aanpak toe en toont een overzicht van projecten gefinancierd vanuit de FES-enveloppe Sterke Regio's. Ook wordt beschreven hoe de negen Sterke Regio-projecten het internationale vestigingsklimaat van Nederland versterken.

In navolging van 2009 is er in 2010 ook aandacht voor de doorgroei van bedrijven en het wegnemen van belemmeringen. In april worden twee onderzoeksrapporten aangeboden waarin is onderzocht in welke mate de administratieve lasten en kosten van heffingen en het aansprakelijkheidsrisico voor werkgevers de doorgroei van kleine en/of startende bedrijven belemmeren. Uit beide onderzoeken blijkt dat deze regelingen de doorgroei niet of slechts in bescheiden mate belemmeren.

In april 2010 wordt de kamer geïnformeerd over de voortgang ten aanzien van de BI-Zones (BIZ). Uit de monitor blijkt dat er veel animo is voor de experimenten. Sinds de start zijn er ongeveer 60 initiatieven gestart. De wet voorziet duidelijk in een behoefte om goede initiatieven betaalbaar te maken en de lasten evenwichtig te verdelen over alle ondernemers in het gebied. Wel is men kritisch over de inspanningen die de opzet kost. Ook de draagvlak-eisen zijn hoog. Om ondernemers en gemeenten te ondersteunen met de (verdere) invoering van BIZ, is er door de VNG een modelverordening opgesteld, die inmiddels aan de hand van de eerste ervaringen is geactualiseerd. Ondernemers en gemeenten die mee willen doen aan de experimenten hebben nog tot 1 mei 2011 de tijd om een BIZ op te richten. De wet loopt nog tot 1 juli 2015. Voor 1 januari 2013 zal een evaluatie plaatsvinden, waarna politieke besluitvorming plaats kan vinden over een eventueel vervolg.

In juli 2010 wordt het evaluatieonderzoek '*Innovatiegerichte Onderzoeksprogramma's (IOP's)*' aangeboden aan de Tweede Kamer. De projecten van een IOP worden uitgevoerd door publiek gefinancierde kennisinstellingen en zijn gericht op de behoefte van het bedrijfsleven aan langere termijn kennis voor innovatie. Het instrument IOP is sinds 2006 geïntegreerd in de innovatieprogramma's. De hoofdconclusie is dat het instrument nog goed beantwoordt aan het hoofddoel, namelijk versterking van het fundamenteel! strategisch onderzoek in de richting van de innovatiebehoefte van het bedrijfsleven. Voor de nog lopende IOP's wordt een nieuwe evaluatiemethodiek ontwikkeld.

In oktober wordt het *evaluatierapport omtrent de IPC's* aangeboden aan de Tweede Kamer. Uit de evaluatie blijkt een effect op het innovatiegedrag van de deelnemende bedrijven alsook de prestaties van bedrijven. In de brief aan de Tweede Kamer geeft minister Verhagen aan dat de uitkomsten zullen worden betrokken bij het verder vormgeven van dit instrument in 2011.

Omslag innovatiebeleid

Op 17 november geeft de minister een toelichting op de vormgeving van de geplande verlaging van de innovatiesubsidies. Voor het ondernemerschaps- en innovatiebeleid wil het kabinet komen tot meer focus en massa in subsidies. Subsidies worden herijkt, gebundeld en vereenvoudigd en alleen bewezen effectieve subsidies worden nog verstrekt. Dit zal tevens leiden tot een inkrimping van de uitvoering van het beleid. Een deel van de innovatiesubsidies zal worden verstrekt via een revoluerend fonds. Het kabinet is voornemens de verlaging van subsidies voor innovatie en ondernemingsklimaat te compenseren door lastenverlaging via de vennootschapsbelasting (Vpb) en de WBSO. Aanvullend wordt ook de lastenverzwaring als gevolg van de verhoging van de assurantiebelaasting teruggedrukt via de Vpb en de WBSO. Voordelen van deze fiscale regelingen zijn de lage administratieve lasten voor bedrijven en lage uitvoeringskosten bij de overheid. In een brief van 22 november worden de gemaakte keuzes ten aanzien van het nieuwe beleid nogmaals toegelicht (naar aanleiding van Kamervragen). Het beleid zal drie sporen volgen:

- Het scheppen van de *juiste randvoorwaarden voor ondernemerschap en innovatie* (onder andere afschaffen onnodige regels);
- Het aanbieden van een *eenvoudig en transparant bedrijfsgericht innovatie instrumentarium* (onder andere door beperking van het aantal innovatiesubsidies, uitbreiding van fiscale voorzieningen en het inrichten van een revoluerend fonds);
- De inzet op een *effectieve kennisinfrastructuur* waarin samenhang en valorisatie centraal staan.

Eind november 2010 volgt tevens een kabinetsreactie op vragen van diverse partijen over de begroting 2011. Benadrukt wordt dat het kabinet vasthoudt aan de ambitie voor een top-5 positie op de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum. Het kabinet geeft aan om ondernemers daarom de ruimte te willen geven door het wegnemen van belemmeringen voor ondernemerschap, bijvoorbeeld door administratieve lasten en regeldruk te verlagen en de dienstverlening aan ondernemers te verbeteren (Ondernemersplein). Daarnaast wil het kabinet, samen met het bedrijfsleven en kennisinstellingen, de sterktes in economische topgebieden uitbouwen. Per topgebied komt er een integrale agenda met concrete actiepunten ter versterking van de Nederlandse concurrentiekracht én een duurzame samenleving samen met het bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Horizon 2020

De Europese Raad stelt in juni 2010 de *Europa 2020 strategie* vast (de opvolger van de Lissabonstrategie). De Europese Commissie heeft lidstaten verzocht in november 2010 al een beperkt '*concept Nationaal Hervormingsprogramma*' aan te leveren. In dit conceptprogramma wordt een vertaalslag gemaakt van de Europese doelen naar nationale doelen en worden de belangrijkste knelpunten voor groei en de belangrijkste voorziene beleidsacties op deze terreinen besproken. Ook worden in dit concept programma knelpunten gesignaleerd en beleidsdoelen geformuleerd om deze knelpuntenpunten aan te pakken.

Op het gebied van innovatie en onderzoek heeft Nederland de ambitie om te behoren tot de top vijf van kenniseconomieën. Het regeerakkoord laat zich niet uit over een Nederlandse R&D-doelstelling. Het belangrijkste knelpunt is de omvang van private R&D- en innovatie-uitgaven. Nederlandse private R&D- en innovatie-uitgaven zijn relatief laag. Dit kan een negatief effect hebben op de toekomstige economische groei en het concurrentievermogen van de Nederlandse economie. Aanpakken van dit knelpunt zal

leiden tot positieve neveneffecten in de gehele economie. De volgende beleidsvoornemens worden genoemd:

- Concentratie van innovatiebeleid bij het nieuwe ministerie EL&I om de samenhang tussen wetenschap, toegepast onderzoek en innovatie te versterken;
- Economische topgebieden krijgen prioriteit;
- Verschuiving van innovatiesubsidies naar generieke (fiscale) beleidsinstrumenten, vereenvoudiging, stroomlijning en gerichte inzet subsidies voor topgebieden;
- Aandacht voor innovatiegericht inkopen;
- Decentralisatie regie op het regionaal economisch beleid;
- Gerichte investeringen Agrofoodcluster in innovatie en verduurzaming;
- Thematische onderzoeksprogramma's om valorisatie wetenschappelijk onderzoek te stimuleren;
- Meer ruimte voor specialisatie van onderwijsinstellingen.

Kredietverstrekking aan bedrijven

In januari 2010 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over het gebruik van de diverse financieringsinstrumenten. Er wordt geconstateerd dat de BMKB-regeling en Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) een toenemend gebruik kennen. De verruiming van de BMKB-regeling en het verhogen van de maximale garantie voor GO heeft hieraan bijgedragen. Ook de *EIM financieringsmonitor* wijst op een groeiend gebruik van de regelingen. In 2010 zullen de eerdere knelpunten omtrent financiering worden aangepakt via de bestaande regelingen en de Kredietintermediair. Aanvullend wordt begin 2010 een Task Force Kredietverlening opgericht (door de voorzitter van MKB Nederland). Deze Task Force zal waar nodig, op basis van een analyse van de informatie van onder meer de Ondernemerskredietdesk, gezamenlijke voorstellen ontwikkelen om de kredietverlening te verbeteren. In december 2010 volgt een eindverslag van deze Taskforce met een overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van kredietverlening. Hierin wordt aangegeven dat het overheidsinstrumentarium in de afgelopen periode waardevol is gebleken om de effecten van de financiële crisis op de kredietverlening aan het bedrijfsleven te mitigeren.

In februari wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over een de aanpassingen in de BMKB- en GO kredietregelingen. Op basis van de MKB Monitor van EIM blijkt dat kleinere leningen relatief vaak worden afgewezen. Er wordt besloten tot een verhoging van het borgstellingspercentage voor bestaande bedrijven van de facto 45% naar 80% (voor zover dit borgstellingskredieten van niet meer dan €200.000 betreft). Daarmee wordt het borgstellingspercentage gelijk aan dat voor starters. In de gesprekken met de banken blijkt namelijk dat dit eraan kan bijdragen dat een aanmerkelijk aantal kleinere, bestaande mkb-bedrijven een banklening zouden kunnen krijgen.

In februari 2010 wordt de Kamer tevens geïnformeerd over de checklist voor kredietaanvragen, die voor meer transparantie moet zorgen in de voorwaarden voor de behandeling van kredietaanvragen (zoals eerder toegezegd). Deze checklist is opgesteld door de Ondernemerskredietdesk.

In augustus 2010 wordt de Tweede Kamer tevens geïnformeerd over het besluit tot aanvullende financiering van de Stichting Microkrediet Nederland (Qredits) voor kredieten aan ondernemers (niet exploitatie). Het bevorderen van kleinschalig ondernemerschap is namelijk van belang voor de economische dynamiek, duurzame re-integratie en draagt bij aan de versteviging van de sociale cohesie in de wijken. Qredits blijkt erg succesvol, met als gevolg dat de €15 mln., bestemd om leningen mee te verstrekken, nu vrijwel is uitgeput. Qredits heeft aanvullende financiering nodig, om kredieten te kunnen blijven verstrekken. In gesprekken met banken blijkt de vraag naar gewone commerciële financiering van Qredits echter nog te vroeg. EZ gaat daarom akkoord met het verstrekken

van steun (garantstelling en achterstelling) bij het verkrijgen van de financiering via de banken. In 2010 wordt ook besloten om het gehele garantie instrumentarium (BMKB, Groeifaciliteit en Garantie Ondernemingsfinanciering) te verlengen tot en met 2011. Banken lopen hierdoor minder risico bij een kredietaanvraag, waardoor ondernemers hun kredietaanvraag eerder geaccepteerd zullen zien. Dat dergelijke instrumenten belangrijk blijven komt bijvoorbeeld naar voren in de financieringsmonitor van EIM (augustus 2010).

Toelichting gebeurtenissen en strategische overwegingen 2011

Kennis, innovatie en onderwijs

In april stuurt staatssecretaris Bleker, mede namens de minister van EL&I, de antwoorden op Kamervragen van de leden Koppejan en Verburg (gesteld op 15 maart 2011) over Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Hij benadrukt dat het kabinet met het nieuwe beleid (ook) in blijft zetten op MVO en het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven hierbij.

Op 17 april stuurt de staatsecretaris ook een brief aan de Tweede Kamer als reactie op de *tweede voortgangsrapportage van de SER-commissie Internationale Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*. Hij geeft aan dat de overheid het bedrijfsleven ondersteunt bij de invulling van internationaal MVO met een breed scala van instrumenten zoals de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen, economische diplomatie (zoals ook aangegeven in de recente actualisering van de *Mensenrechtenstrategie* van het kabinet), voorlichting via AgentschapNL en MVO Nederland, de Transparantiebenchmark, beleid ten aanzien van maatschappelijke verslaglegging en het duurzaam inkopen beleid van de overheid (als afnemer en als voorbeeld). Daarnaast ondersteunt de overheid het SER-initiatief met capaciteit die ter beschikking komt via MVO Nederland. De voortgangsrapportage laat zien dat op vele fronten hard wordt gewerkt aan ketenverantwoordelijkheid. In de reactie wordt aangegeven dat wordt gehoopt dat sociale partners in de toekomst (nog) meer zullen doen om de achterblijvers mee te krijgen. De staatsecretaris ziet hierbij ook een belangrijke rol voor brancheorganisaties.

In mei worden door Bleker de nog openstaande vragen beantwoord naar aanleiding van het algemeen MVO-overleg van 27 april. Ten aanzien van de aanbevelingen die Milieudefensie heeft opgesteld naar aanleiding van het *rapport Castermans* (verduidelijking zeggenschap Nederlandse moederbedrijven over buitenlandse dochters, verduidelijking van het begrip onrechtmatige daad door een juridische bindende gedragscode en de oprichting van een milieu- en mensenrechtenfonds) ziet Bleker geen aanleiding tot wijzigingen. Ook de suggestie voor een meldpunt voor overleg wordt van de hand gewezen. Ook de vragen ten aanzien van het nationaal contactpunt OESO-richtlijnen (NCP), naleving van de MVO en *code Tabaksblat* en de komst van de *Congowet* worden beantwoord, maar leiden niet tot wijzigingen van huidig beleid.

In september 2011 wordt de toekomst en financiering van MVO Nederland (2012-2014) besproken. Een eerdere evaluatie heeft aangetoond dat MVO Nederland effectief en efficiënt functioneert. Ook toont de studie aan dat er nog een belangrijke publieke taak ligt om bewustwording en kennis over MVO en de toepassing ervan verder te stimuleren bij het bedrijfsleven. Dit was voor de minister een belangrijke aanleiding om in gesprek te gaan over de toekomst. Hij kan zich vinden in de opzet van het door MVO Nederland opgestelde businessplan en is voornemens om MVO Nederland ook de komende jaren te steunen in het uitvoeren van haar publieke taak. MVO Nederland ontvangt in 2012 nog de basissubsidie van €1,6 miljoen. Daarna verandert de opzet. De algemene basissubsidie vervalt en wordt vervangen door een subsidie voor de uitvoering van specifieke publieke taken. Hiermee is een bezuiniging van 25% gemoeid en dit betekent tevens dat MVO Nederland voor haar algemene organisatiekosten niet alleen meer op het Rijk kan

vertrouwen, maar in toenemende mate ook private financiering zal moeten aantrekken.

In november stuurt staatssecretaris Bleker (EL&I) een brief aan de Tweede Kamer over het stimuleren van de rol van ondernemingsraden op het gebied van MVO (een ambitie die werd geformuleerd op het Algemeen Overleg van 27 april). De SER is gevraagd om hiertoe een advies uit te brengen. De SER geeft aan dat ondernemingsraden een stimulerende rol kunnen vervullen op het gebied van MVO en geeft aan dat de Wet op de Ondernemingsraden (WOR), en daarnaast het Burgerlijk Wetboek (BW), veel aanknopingspunten biedt om deze rol van ondernemingsraden vorm te geven. De minister deelt deze bevinding en geeft daarom aan dat het vooralsnog niet nodig en wenselijk is om wetgeving te wijzigingen.

In juli 2011 worden de resultaten van de Kenniswerkersregeling (die eind 2010 afliep) gepubliceerd "*Hoe de Nederlandse economie haar kenniswerkers behield*" en in september naar de Tweede Kamer gestuurd. De publicatie laat zien hoe bijna 1900 kenniswerkers bij verschillende kennisinstellingen werden ondergebracht en waaraan zij samen met ruim 180 jonge onderzoekers werkten. Eind 2010 keerde 90% van hen terug naar zijn oude werkgever. De doelstelling van de regeling, het behoud van de kenniswerkers voor de Nederlandse economie, is daarmee gehaald. De minister geeft aan dan ook blij te zijn dat vanaf 2013 de mobiliteit van kenniswerkers tussen bedrijven en kennisinstellingen bevorderd zal worden via het fiscaal innovatiepakket.

In december 2011 reageert het Kabinet op de voortgangsrapportage door de CvW over ICES/KIS-3 (BSIK) projecten in 2009. Op grond van het rapport stelt het kabinet vast dat alle projecten 'voldoende' tot 'uitstekend' geslaagd zijn. Het pleidooi van de CvW om blijvende aandacht te geven aan de valorisatie en verankering van de resultaten wordt door het kabinet onderschreven. Aan de verantwoordelijke ministers zal worden gevraagd op verankering en valorisatie toe te blijven zien.

Ondernemerschaps- en innovatiebeleid

Begin 2011 wordt de *voortgangsrapportage Innovatieprogramma's 2010* aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit is de laatste verslaglegging, waarin staat beschreven wat de ontwikkelingen zijn geweest rondom de innovatieprogramma's. De inzichten worden meegenomen bij het nieuwe beleid inzake de economische topgebieden.

In februari 2011 wordt het nieuwe bedrijvenbeleid, zoals aangekondigd in het Regeerakkoord, verder toegelicht in de *bedrijfslevenbrief 'Naar de Top'*. De ambitie blijft om tot de top 5 van kenniseconomieën te behoren. In de brief wordt gesteld dat de globalisering, evenals een aantal maatschappelijke uitdagingen, kansen biedt voor Nederlandse bedrijven. Hiervoor is wel een nieuwe aanpak nodig. Private R&D-uitgaven blijven namelijk achter, bedrijven (met name het MKB) profiteren onvoldoende van onderzoek van publieke kennisinstellingen, MKB'ers hebben moeite met het vinden van financiering voor relatief risicovolle projecten, het overheidsbeleid wordt ervaren als onsamenhangend en ondoorzichtig en de overheid is sterk georganiseerd langs de lijnen van Haagse beleidsdossiers in plaats van langs de (sector)structuur van het Nederlandse bedrijfsleven. Het nieuwe beleid zet daarom in op:

- Een meer *sectorale aanpak*
- Meer *vraagsturing* door het bedrijfsleven
- Minder specifieke subsidies, maar *meer generieke lastenverlichting*
- *Meer ruimte voor ondernemers*: verminderen regeldruk, inrichting Innovatiefonds, lagere lasten voor bedrijven, één loket voor bedrijven, belonen valorisatie-inspanningen, gunstige ruimtelijke condities voor bedrijven, benutting ICT.

Er wordt gekozen voor het inrichten van topsectoren, omdat Nederland op deze manier zijn unieke internationale onderscheidende sterktes kan benutten. De topsectoren kenmerken zich door een sterke markt- en exportpositie, een stevige kennisintensiteit, intensieve samenwerking tussen ondernemers en kennisinstellingen en de potentie een innovatieve bijdrage aan maatschappelijke uitdagingen te leveren. De volgende negen topsectoren worden daarom aangewezen: Agro-Food, Tuinbouw en uitgangsmaterialen, High Tech Materialen en Systemen, Energie, Logistiek, Creatieve Industrie, Life-sciences, Chemie en Water. Het wordt belangrijk gevonden om per sector specifieke knelpunten en kansen te identificeren, omdat algemeen overheidsbeleid (bijv. op gebied van onderwijs of zorg) heel verschillend kan uitwerken op sectoren. In de nieuwe aanpak wordt het opstellen van sectorale actieagenda's nadrukkelijk gedaan in samenspraak met bedrijven en kennisinstellingen aangezien zij dit het beste kunnen inschatten. Voor elke topsector wordt daarom een Topteam ingesteld. Op de overheidsbegroting komt circa €1,5 mld. beschikbaar voor de topsectoren. De Topteams kunnen voorstellen indienen om deze middelen zo effectief en doelmatig mogelijk te besteden. Op 17 juni 2011 presenteren de Topteams hun agenda.

Een essentieel onderdeel van de bedrijfslevenbrief is het aanpakken van belemmerende regels. In februari wordt het *Programma Regeldruk Bedrijven 2011-2015* gepresenteerd. De aanpak is deels gebaseerd op adviezen van de commissie Regeldruk Bedrijven (onder leiding van dhr. Wientjes) en Actal. De aanpak bestaat uit vier elkaar deels overlappende en aanvullende onderdelen:

- *Kwantitatieve doelstellingen*: De administratieve lasten worden voor bedrijven in de periode tot en met 2012 met netto 10% verminderd. Hiertoe worden diverse reductiemaatregelen gepresenteerd (onder andere vereenvoudiging loonheffingen en verkorten aangifte vennootschapsbelasting). Vanaf 2013 worden de administratieve lasten voor bedrijven jaarlijks met netto 5% verminderd (onder andere door verlagen administratieve lasten ZZP'ers);
- *Voorkomen van nieuwe regeldruk*: experimenteren met gebruik integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), versterken en stroomlijning toetsing, experiment structureel inzetten internetconsultatie bij de departementale voorbereiding van wetgeving, stimuleren van de keuze voor juridische instrumenten die een positief effect hebben op regeldruk.
- *Verbeteren van de dienstverlening*: verbeteren beschikbaarheid en toegankelijkheid digitale voorzieningen voor bedrijven, elektronisch ondernemingsdossier, één loket voor ondernemers (Ondernemersplein), Standard Business Reporting (SBR), bewijs van goede dienst, regionale uitvoeringsdiensten (bijv. vergunningverlening), automatische vergunningsverlening (Lex Silencio Positivo) en vaste verandermomenten voor nieuwe wet- en regelgeving.
- *Vertrouwen en toezicht*: onder andere invoeren inspectievakantie, waarmee bedrijven maximaal twee inspectiebezoeken per jaar krijgen, indien dat bedrijf drie jaar lang goed naleefgedrag heeft laten zien.

Daarnaast wordt het takenpakket van Actal omgevormd: dossiertoets in plaats van systeemtoets, strategische advisering over vermindering regeldruk waar nodig en adviseren naar aanleiding van concrete klachten van het bedrijfsleven (zoals dat nu gebeurt door de Commissie Regeldruk Bedrijven).

In april volgt de tweede voortgangsrapportage ten aanzien van de experimenten met de bedrijveninvesteringszones (BIZ), zoals ingevoerd in 2009. De periode om mee te doen is verlengd tot 1 januari 2012 op basis van eerdere signalen dat verlening gewenst was. Een aantal experimenten (onder andere op bedrijventerreinen) lijkt namelijk moeilijker op gang te komen. Daarbij kunnen deze beoogde initiatieven bijdragen aan een nog betere spreiding van BIZ-experimenten over het land, waarmee deze verlenging zal bijdragen aan

een beter inzicht ten behoeve van de evaluatie van BIZ als instrument. Tot slot heeft in de afweging meegespeeld dat in de praktijk de koppeling tussen BIZ en de systematiek van de WOZ zodanig is dat nieuwe BIZ-experimenten in de regel in januari van start gaan. Daarmee is het logisch om initiatiefnemers tot 1 januari 2012 de tijd te geven om het initiatief tot een succesvolle afronding te brengen. De monitor laat zien dat er veel animo is voor de experimenten. Een derde van de initiatieven die sinds 2009 zijn genomen, blijkt wel (tijdelijk) gestopt (onder andere doordat er te weinig draagvlak is). Initiatieven hebben vooral betrekking op winkelgebieden (en minder op bedrijventerreinen). Over het algemeen zijn betrokkenen tevreden, maar een aandachtspunt blijft de inspanningslasten. Een deel van de respondenten is ook kritisch over het (nog) ontbreken van resultaten, onvoldoende communicatie en de verdeling van kosten. Ook lijkt de regeling niet gebruikt te worden voor nieuwe initiatieven, maar vooral voor financiering van bestaande activiteiten.

Minister Verhagen reageert op 23 mei op het artikel '*de overheid focust te veel op starters*'. In dit artikel stelt dr. Lex van Teeffelen van de Hogeschool Utrecht dat het kabinet zich te veel richt op startende ondernemers, "terwijl ondernemers die een bedrijf overnemen ('overnemers') een veel belangrijkere rol spelen voor onze economie". Hij benadrukt dat het ondernemersbeleid zich richt op alle ondernemers. Bovendien wordt 1 op de 3 borgstellingen voor het MKB (BMKB) gebruikt voor financiering van een bedrijfsovername. Ook wijst de KvK ondernemers op de mogelijkheid van het kopen van een bedrijf (*campagne 'kopen'*).

In mei wordt het evaluatierapport naar de werking van de *vraagsturing voor het toegepaste onderzoek bij TNO en de Grote Technologische Instituten (GTI's)* opgestuurd naar de Tweede Kamer. Het toepassingsgerichte onderzoek wordt door het regeerakkoord mede gekoppeld aan het topsectorenbeleid. TNO en de GTI's zullen hun vraagprogrammering versterken en hun onderzoek meer richten op de topsectoren. Op dit moment wordt de inrichting van de vraagsturing van het toegepaste onderzoek bij TNO en GTI's in verband met de topsectorenaanpak verder vorm gegeven. De uitkomsten van de evaluatie zullen daarbij worden betrokken. In de kabinetsreactie op de agenda's van de topsectoren zal de minister hier op terugkomen.

Op 27 mei gaat de minister in op een vraag van dhr. Verhoeven over gedwongen winkelnering bij TNO en op welke wijze vrijere concurrentie tussen kennispartijen wordt bevorderd. Ten eerste stelt de minister dat er geen sprake is van gedwongen winkelnering: TNO verleent geen subsidie aan bedrijven, noch ontvangen bedrijven subsidie als zij participeren in onderzoek uitgevoerd door TNO. Bedrijven die meedoen aan cofinancieringsprojecten dragen op vrijwillige basis bij aan deze projecten. TNO verwerft haar bedrijfsopdrachten in concurrentie met anderen op basis van integrale kostprijs en zonder kruissubsidie. Door de versterkte vraagsturing uit de topsectoren zullen bedrijven bovendien meer dan tot nu toe invloed uitoefenen op de onderzoeksallocatie en de onderzoeksprogrammering. De minister geeft aan van plan te zijn om daarbij privaat-publieke samenwerking (PPS) nog sterker in te voeren ten behoeve van een integraal onderzoek- en innovatiebeleid. Het mogelijke risico van oneerlijke concurrentie wordt serieus genomen (o.a. afgegeven door NIZO). Daarom wordt ingezet om meer afstemming tussen de publiek gefinancierde onderzoeksprogramma's en privaat onderzoek. Op deze wijze zal de overheid selectiever omgaan met de verminderde middelen voor TNO, teneinde synergie te bevorderen en overlap zoveel mogelijk te voorkomen.

Op 16 augustus ontvangt de Tweede Kamer een brief van minister Verhagen (EL&I) met een reactie op de uitvoering van de motie van het Kamerlid Dijksma (PvdA) met betrekking tot het betrekken van regio's bij het topsectorenbeleid en met name bij het tot stand komen van de kabinetsreactie op de adviezen van de topteams voor Prinsjesdag. Hij geeft aan dat decentrale overheden nauw betrokken waren bij het tot stand komen van de

adviezen en de nadere uitwerking daarvan. Verschillende decentrale overheden zijn door de topteams geconsulteerd, bijvoorbeeld bij regionale workshops, veldbezoeken en hoorzittingen. Ook hebben de topteams in hun adviezen schriftelijke inbreng van decentrale overheden betrokken. In het najaar van 2011 vindt overleg plaats met regio's over uitvoering van de agenda's en de wijze waarop dit wordt vormgegeven.

Begin 2011 geeft minister Verhagen aan langer nodig te hebben om met zijn visie te komen op de Ondernemerspleinen (zoals genoemd in de *bedrijfslevenbrief*) en de reactie op de *wetsevaluatie Kamers van Koophandel*. Op 9 september wordt aangegeven dat de huidige KvK's en Syntens zullen worden samengevoegd tot één centraal bestuursorganisatie met de status van zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). In een brief van 13 oktober 2011 wordt de Tweede Kamer verder geïnformeerd over de plannen. Tevens vormt deze brief de beleidsreactie op de wetsevaluatie Kamers van Koophandel. Er moet één nieuwe, herkenbare organisatie ontstaan met nieuw elan, die ondernemersgericht en ondernemend is en datgene gaat doen waar ondernemers echt behoefte aan hebben: het leveren van hoogwaardige dienstverlening voor substantieel minder geld en met minder bureaucratie. Deze nieuwe organisatie zal toegankelijk, laagdrempelig en herkenbaar moeten zijn voor alle ondernemers. De Ondernemerspleinen zullen zo ingericht worden dat ze dé toegang vormen voor ondernemers tot de overheid. Daarbij wordt ingezet op verregaande digitalisering, zodat de ondernemer er ook 24/7 terecht kan. Zodra de basisstructuur staat, wordt de aansluiting bekeken met andere organisaties. Om met de Ondernemerspleinen een goede start te kunnen maken, zullen de huidige Kamers van Koophandel en Syntens worden samengevoegd. Dit vergt ook een herinrichting van de organisatiestructuur en de governance. Ook zal overgestapt worden naar een begrotingsfinanciering (de heffingen op grond van de Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1997 en de Handelsregisterwet 2007 wordt per 2013 afgeschaft). In november 2011 volgt nog een Algemeen Overleg omtrent de Ondernemerspleinen. Wegens tijdgebrek voor het beantwoorden komt de minister in december terug op nog openstaande vragen, o.a. ten aanzien van de financiering, nadere invulling regionale taak, het profijtbeginsel, het handelsregister en het vervoltraject.

In oktober 2011 verstuurt minister Verhagen een rijksbreed overzicht van alle innovatiemiddelen die vanaf 2008 beschikbaar zijn voor innovatie en wetenschappelijk onderzoek. Ook wordt het standpunt van het kabinet nogmaals samengevat: "de lijn van het kabinet is dat ondernemers geen complexe subsidies nodig hebben om te innoveren, maar uitstekende randvoorwaarden. Vanuit dit uitgangspunt bouwt het kabinet aan een versterking van het innovatievermogen met minder subsidies, meer kredieten, een aantrekkelijk fiscaal pakket en een kennisinfrastructuur die in dienst staat van de economie en maatschappij. Hiertoe is het van belang dat het fundamentele en toegepaste onderzoek meer met elkaar worden verbonden en dat de samenwerking tussen het bedrijfsleven en kennisinstellingen (en de overheid) wordt geïntensiveerd, waardoor (extra) private investeringen in R&D worden gerealiseerd".

ICT-beleid

In mei 2011 wordt de *Digitale Agenda.nl* aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze agenda schetst het ICT-beleid voor de periode 2011-2015. De focus ligt op de bijdrage die ICT kan leveren aan de economische groei in Nederland: Hoe kan ICT slim worden ingezet voor groei en welvaart? Welke randvoorwaarden zijn daarvoor nodig? ICT blijft een doorbraaktechnologie en is daarmee cruciaal voor onze economische groei. De agenda kent vier pijlers:

- *Meer ruimte voor ondernemers om slimmer te werken:* o.a. programma ordening elektronische communicatie (2012), Cloud Computing (2012), Open Data (2011);

- *Snelle en open infrastructuur*: o.a. actualisatie handreiking 'goed op weg met breedband en menukaart TaskForce NGN (2012), jaarlijkse breedbandmonitor (2012);
- *Digitale veiligheid en vertrouwen*: o.a. programma veilig elektronisch zakendoen (2012) en de website storingmeldingen (2012);
- *Kennis die werkt*: o.a. programma Digitale vaardigheden beroepsbevolking (2012).

De agenda sluit daarmee aan op de *Bedrijfslevenbrief* en de *brief over lagere regeldruk*. Een geslaagde uitvoering van deze agenda voor de periode 2011 - 2015 geeft een krachtige impuls aan innovatie en economische groei. Tevens ligt de *Digitale Agenda.nl* in het verlengde van de Digitale Agenda van Eurocommissaris Kroes.

In oktober 2011 beantwoordt de minister vragen over het bericht dat Nederland op de ranglijst van sterkste IT-landen sterk gedaald is naar de 10e plaats wereldwijd. De minister geeft aan dat de gebruikte index (*IT Industry Competitiveness Index*) geen volledige reflectie is van het bredere beeld van scores. In de laatste Digitale Agenda scoreboard van de Europese Commissie, gepubliceerd op 31 mei 2011, scoort Nederland als een van de beste EU-lidstaten op het terrein van ICT. Het belang van ICT voor economie en samenleving wordt echter wel onderstreept en is dan ook een belangrijk doorsnijdend thema voor alle topsectoren. Daarnaast komen een groot aantal ICT acties -gericht op alle ondernemers- terug in de *Digitale implementatie agenda 2012-2015*, die in het najaar aan de Kamer zal worden gestuurd.

Kredietverstrekking

De belangrijkste financieringsinstrumenten zijn de Borgstellingregeling MKB voor het MKB en de Garantie Ondernemingsfinanciering voor grotere bedrijven. Alle verruiming van de betreffende regelingen zijn tot en met 2011 verlengd. In Februari verschijnt de vierde kwartaalrapportage van 2010. Hieruit blijkt een goede benutting van de financieringsinstrumenten. Het onderzoek van EIM geeft echter wel aan dat de solvabiliteitspositie van het MKB aanmerkelijk achterblijft in vergelijking met het grootbedrijf. Tevens zijn de voorwaarden waaronder krediet kon worden verkregen in de loop van 2009 fors aangescherpt. Deze ontwikkelingen vragen om het continueren van de monitor ten aanzien van bedrijfsfinanciering, teneinde de financieringsinstrumenten voortdurend op de ontwikkelingen in de kapitaalmarkt te laten aansluiten.

In februari wordt door Verhagen ook aangekondigd dat hij een expertgroep onderzoek zal laten doen en advies uit zal laten brengen over de ontwikkelingen op de markt van bedrijfsfinanciering. Ook laat hij de invloed van de financiële crisis op de bancaire dienstverlening aan het bedrijfsleven in kaart laten brengen en een evaluatie uitvoeren van de regeling Brostelling MKB-Kredieten (BMKB) over de periode 2005-2010. In juni 2011 worden de resultaten aangeboden aan de Kamer. Op basis van deze rapporten wordt de conclusie getrokken dat de financiële dienstverlening voor bedrijven in algemene zin geen gevaar loopt. De BMKB, inclusief de recente uitbreidingen, heeft een goede bijdrage geleverd aan de toegang van het MKB tot bancaire kredietverlening. Aandachtspunt is dat bedrijven die reeds voor de crisis moeite hadden om aan financiering te komen, ook nu deze problemen nog ervaren. Innovatieve bedrijven zijn daarnaast niet altijd in staat om kredieten rond te krijgen na de startfase van hun onderneming. In september zal de minister terugkomen op passende maatregelen, waarbij ook ingegaan zal worden op de vormgeving van het Innovatiefonds MKB+. Op twee punten worden direct al acties genomen: vertaling van aanbevelingen van de expertgroep naar acties en er wordt een aanvraag ingediend bij het Europees Investeringsfonds als gedeeltelijk budgettaire dekking voor toekomstige schades BMKB. Indien deze aanvraag wordt gehonoreerd, dan zou dat een verhoging van het garantiebudget mogelijk kunnen maken.

In juni beantwoordt de minister van EL&I ook de vragen die gesteld zijn door het lid Verburg (CDA) over kredietverstrekking (en de verschillen tussen de behandeling van MKB'ers en grote bedrijven). De minister geeft aan dat voor zover verschillen in behandeling een economische verklaring hebben, het niet in de rede ligt om de banken daarop aan te spreken. Voor zover dat niet het geval is, ligt hier in eerste instantie een rol voor de toezichthouders als NMa en AFM. Waar actie nodig is zal hierop terugkomen worden in de bedrijfslevenbrief die in september zal worden gestuurd (als reactie op de Expertgroep, zie boven).

Op 29 augustus wordt de *eerste halfjaarrapportage inzake de benutting van de financieringsinstrumenten* aan de Tweede Kamer gestuurd (NB: met ingang van 2011 is de rapportage van 1x per kwartaal teruggebracht naar 1x per half jaar, in lijn met het voornemen om het aantal kamerbrieven te verminderen). Uit de rapportage blijkt dat het gebruik van de BMKB onverminderd hoog blijft (er loopt inmiddels een aanvraag bij het EIF om een verruiming van het budget mogelijk te maken, zie ook bovenstaand). Het gebruik van de GO is in het eerste half jaar van 2011 iets afgenomen ten opzichte van de eerste zes maanden van vorig jaar. Dit hangt samen met het feit dat banken de kredietverlening aan het grotere MKB en kleinere grootbedrijf in 2011 weer meer op eigen kracht doen zonder gebruik te maken van de GO. Het gebruik van de Groeifaciliteit valt iets lager uit dan verwacht (er wordt nader onderzocht wat de redenen zijn). Ook het gebruik van het Innovatiekrediet loopt iets achter op de prognose, maar de verwachting is dat dit jaar het volledige budget wordt benut. Ten aanzien van de SEED-faciliteit is de verwachting dat de streefwaarde van 30 participaties dit jaar gehaald wordt.

Toelichting gebeurtenissen en strategische overwegingen 2012

Kennis, innovatie en onderwijs

In januari kondigt de minister aan dat de topsectoren op basis van de human capital agenda's (zie ook de volgende sectie) een Masterplan Bèta en Techniek op hebben gesteld. Het Masterplan bevat de acties die de topsectoren gezamenlijk willen oppakken om verwachte tekorten aan vakkrachten in bèta en techniek terug te dringen. De doelstelling van het Masterplan is om jaarlijks 40.000 bètatechnici extra aan te trekken, direct uit het onderwijs, dan wel uit andere sectoren via zij-instroom.

Op 13 januari worden er Kamervragen ingediend door het Lid Schouten (ChristenUnie) naar aanleiding van het bericht "*kenniscrisis is nijpend, technici nauwelijks te vinden*", door Yacht. Deze vragen worden een maand later beantwoord. De minister deelt de visie dat er personeelstekorten dreigen in de technische sector. Hij is echter van mening dat er geen sprake is van een kenniscrisis aangezien er verschillende oplossingen voor handen zijn. Hij verwijst hierbij o.a. naar het Masterplan Bèta en Techniek.

Op 16 april geeft de Kamer een kabinetsreactie af en geeft aan verheugd te zijn met het hoge ambitieniveau in het Masterplan. De vier doelen die het kabinet zich met het onderwijs en het bedrijfsleven stelt – meer technici opleiden, betere opleidingen, meer technici in technische beroepen en technici langer in de techniek vasthouden – leiden tot een groot aantal concrete maatregelen. Die zijn onder te verdelen in zes clusters:

- *Een goed begin*: meer aandacht voor techniek in het primair en voortgezet Onderwijs, door o.a. het voortzetten van het stimuleringsprogramma voor Platform Bèta Techniek en het starten van een 3-jarig programma in het PO voor gastlessen en workshops door professionals in 2012 (i.s.m. het bedrijfsleven);
- *Beter en aantrekkelijker techniekonderwijs*: o.a. door de vakmanschaproute en technologieroute, het beschikbaar stellen van €6 miljoen voor wervingsactiviteiten en inhoudelijke vernieuwing, en het beschikbaar stellen van middelen (in de

periode 2011-2013 €11 miljoen per jaar) voor het sectorplan van de 3TU.Federatie;

- *Betere aansluiting tussen opleidingen en de arbeidsmarkt:* o.a. door het tegengaan van versnippering en het beschikbaar stellen van €7 miljoen voor hbo-masters, (waaronder masters in de topsectoren);
- *Steviger samenwerking tussen scholen en bedrijven:* o.a. door uitbreiding van het aantal Centra voor Innovatief Vakmanschap en Centres of Expertise (in totaal is hier €36,4 miljoen voor beschikbaar), Associate-degree programma's en inzetten op meer vakspecialisten in de klas;
- *Werken in de techniek aantrekkelijker maken:* Op 1 januari 2013 treedt het vitaliteitspakket in werking;
- *Slimmer en productiever werken in de techniek:* De subsidieregeling ESF 2007-2013 is per maart 2012 opengesteld voor branches en het programma excelleren.nu van MKB Nederland wordt ook de komende periode ondersteund.

Om bestuurlijke drukte te voorkomen kiest het kabinet voor een *stuurgroep Bèta & Technologie* en een programmamanager voor de operationele uitvoering. Deze programmamanager dient als eerste de mogelijkheden in kaart te brengen waarop lopende initiatieven voor bèta en technologie elkaar kunnen versterken of kunnen worden gebundeld. Daarnaast kan de aankondiging van de topsectoren om met 'topsectoren-beurzen' de aantrekkingskracht op studenten te vergroten verder worden uitgewerkt.

In februari wordt de Kamer geïnformeerd over de resultaten ten aanzien van de evaluatie van de Technologiestichting STW over de periode 2005-2010. Naar aanleiding van de vorige evaluatie werden eind 2005 afspraken gemaakt met het STW-bestuur over een groeipad naar meer programmatisch werken. Aansluiting bij de toenmalige programmatische aanpak van EZ was daarbij het uitgangspunt. In dat verband is vanaf 2007 de volledige bijdrage van EZ respectievelijk EL&I ingezet voor de Perspectiefprogramma's. Dit zijn onderzoeksprogramma's gericht op het oplossen van innovatieknelpunten door het ontwikkelen van nieuwe technologie via een multidisciplinaire aanpak. Dit in samenwerking met gebruikers, met medefinanciering door private partijen en met specifieke activiteiten gericht op valorisatie en ondernemerschap. EL&I en NWO onderschrijven dat STW haar taken in de afgelopen jaren goed en efficiënt heeft uitgevoerd en dat STW een belangrijke toegevoegde waarde biedt in het wetenschaps- en technologiedomein. De aanbevelingen die gedaan worden, worden vrijwel allemaal in zijn geheel overgenomen.

In maart wordt de Tweede Kamer ook geïnformeerd over de voortgang van het MVO-beleid en in het bijzonder over de bevordering van de naleving van de OESO-richtlijnen. De overheid heeft van 2005-2011 actieve steun verleend aan het mandaat van Prof. Ruggie als speciaal vertegenwoordiger van de VN voor bedrijfsleven en mensenrechten. Een van de resultaten is dat de verantwoordelijkheid van bedrijven om mensenrechten te respecteren in de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen opgenomen is bij de herziening van de OESO-richtlijnen onder Nederlands voorzitterschap vorig jaar. Ook het principe van 'due diligence' is toegevoegd. Aan het begin van 2012 heeft de EC opdracht gegeven voor het ontwikkelen van 'due diligence-handleidingen' voor drie sectoren: uitzend- en werving- en selectiebureaus, informatie- en communicatietechnologie en de olie- en gasector. Het onderwerp staat ook op de agenda bij MVO Nederland. Er zijn een aantal activiteiten die due diligence en MVO-beleid bevorderen gestart. Zo is o.a. de Transparantiebenchmark opnieuw aanbesteed voor de periode 2012-2013. In juni 2012 presenteert de SER de eindevaluatie van het SER-initiatief *Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO)*. 19 oktober geeft het kabinet een reactie hierop. De evaluatie laat zien dat er veel activiteiten zijn georganiseerd op het vlak van MVO en duurzame ontwikkeling. Het kabinet juicht het toe dat de SER zich

bij voortzetting van het initiatief zal committeren aan het uitdragen van de OESO-richtlijnen. Monitoring blijft een aandachtspunt. De minister vraagt aandacht voor het uitdiepen van concepten, zoals due diligence en risicoanalyse in de keten.

Ondernemerschaps- en innovatiebeleid

In januari 2012 bieden de voorzitters van de topteam een samenvatting aan van de innovatiecontracten en de human capital agenda's aan de minister. De maanden er voor is door de topteam gewerkt aan het opstellen van roadmaps voor onderzoek & innovatie. Bij het bedrijfsleven heeft zich dit vertaald in intentieverklaringen en directe commitments. De voorzitters van de topteam stellen in de begeleidende brief dat er een aantal zaken van belang zijn om de definitieve innovatiecontracten af te kunnen sluiten: duidelijkheid over de inzet van publieke middelen per topsector (de omvang, maar ook de wijze waarop deze worden ingezet), duidelijkheid over TKI's en RDA+, de aansluiting van het MKB en een antwoord op de matchingsvraag vanuit Horizon 2020. Ook wordt aangegeven dat een aantal sectoren (zoals de logistiek en de creatieve industrie) van mening zijn dat het huidige instrumentarium niet helemaal past bij hun manier van innoveren.

De minister stuurt op 16 januari deze stukken richting de Tweede Kamer en geeft een eerste reactie af. Hij is blij met de voorstellen voor de innovatiecontracten en de human capital agenda's. Hij geeft aan op korte termijn €20 miljoen vrij te maken voor cofinanciering van deelname aan de Joint Technology Initiatives. Ook wordt gemeld dat er werk wordt gemaakt van de doelstelling om 2,5% van het inkoopbudget van de overheid te besteden aan innovatiegericht inkopen (incl. SBIR) en dat er in de tweede helft van januari gesprekken gevoerd zullen worden met de provincies en enkele steden hoe regio en Rijk elkaar kunnen versterken. De minister zal de komende twee maanden bovendien benutten om duidelijkheid te geven over de overheidsbijdrage aan de innovatiecontracten (een eerste inventarisatie op basis van de ingediende innovatiecontracten laat echter zien dat de ambities de budgettaire kaders overschrijden). In de brief wordt ook ingegaan op de kaders die de minister voor ogen heeft ten aanzien van de TKI's: i) een consortium met een structureel karakter voor regie, netwerkvorming en kennis(ver)deling; ii) bundeling van excellente privaat-publieke samenwerking in topsectoren, met een minimale omvang van €5 miljoen per jaar, iii) een langetermijnstrategie met een meerjarenwerkplan op basis van het innovatiecontract, iv) vraaggestuurde inzet van kennisinstellingen en bedrijfsleven (met name ook MKB) met minimaal 40% private cofinanciering (cash of in kind-bijdragen), en v) een internationaal toonaangevend profiel (bijvoorbeeld aansluiting op Europese of andere internationale programma's). De minister kondigt ook aan dat hij de RDA+ zal verbreden, zodat naast bedrijven ook kennisinstellingen (in het bijzonder universiteiten en hogescholen) worden geprikkeld om bij te dragen aan de TKI's. Vanaf 2013 wordt vanuit het aanvullende innovatiepakket €90 miljoen ingezet voor de RDA+. Dit is €40 miljoen meer dan eerder aangekondigd. De definitieve vormgeving van de RDA+ zal plaatsvinden na de evaluatie van de S&O afdrachtvermindering (WBSO) in maart 2012.

In januari 2012 verschijnt tevens het rapport '*snelle groeiers in de topsectoren*'. Hierin wordt geconcludeerd dat het aandeel snelle groeiers op basis van omzet hoger is in de topsectoren dan in de niet-topsectoren, maar het aandeel snelle groeiers op basis van werkgelegenheid juist lager. De minister geeft aan het rapport als een nuttige 0-meting te zien. De overheid zal blijven inzetten op snelle groeiers (o.a. door het Innovatiefonds MKB+), omdat juist deze bedrijven bijdragen aan innovatie, productiviteit en werkgelegenheid. De minister benadrukt echter dat banenontwikkeling wel van belang is, maar als afgeleide van de totale welvaartscreatie. Daarom moet er ook niet te veel gefocust worden op verschillen tussen sectoren; deze staan namelijk niet op zichzelf.

In maart reageert de kamer op het AWT-advies '*Scherp aan de Wind*' (dat is uitgebracht in augustus 2011). Het advies gaat in op de trends en ontwikkelingen in het Europese

onderzoeks- en innovatiebeleid, de gevolgen voor Nederland en de wijze waarop Nederland hierop kan inspelen. Het kabinet ziet het merendeel van de aanbevelingen als een ondersteuning van haar beleid. Europese middelen zullen ingezet worden als hefboom voor nationaal beleid (de innovatiecontracten zullen hierbij als leidraad dienen), er zal aangesloten worden bij Europese maatschappelijke zwaartepunten (maar ook sleuteltechnologieën) en er worden middelen vrijgemaakt voor het cofinancieren van de zogenaamde Joint Technology initiatives (op verzoek van de topsector High Tech).

Op 26 maart worden diverse evaluatiestudies aangeboden aan de Tweede Kamer: de evaluatie van de programmatische aanpak, de evaluatie van Point-One Boegbeeld, de eindevaluatie van het innovatieprogramma Food & Nutrition en het advies van de Cie. van Wijzen Kennis en Innovatie over de resultaten van de totale BSIK-impuls. Deze evaluaties geven gezamenlijk een aantal aanbevelingen voor het Topsectorenbeleid: formuleer duidelijke doelstellingen (eerder ontbrak vaak een goede probleemanalyse), gebruik het concept van kosten-batenanalyse, vermijd een closed shop bij R&D-samenwerking, denk na of subsidie tijdelijk of permanent moet zijn, houd aansluiting met internationale onderzoeks- en innovatieprogramma's, lever maatwerk in de governance en zorg voor een aanpak die de meting van effectiviteit mogelijk maakt. Op 2 april volgt een kabinetsreactie, waarin wordt aangegeven welke maatregelen zijn genomen/worden genomen naar aanleiding van deze aanknopingspunten: voor de topsectoren zijn doelenbomen geconstrueerd, een kosten-batenanalyse zal worden gebruikt per topsector (een kwantitatieve analyse wordt als een stap te ver gezien), openheid voor toetreders is een voorwaarde, over de mogelijkheden voor matching is overeenstemming bereikt en de uitvoeringskosten hebben de aandacht (die alleen al door de fiscalisering lager zullen uitvallen naar verwachting). Subsidies, zoals die eerder werden verstrekt, worden beëindigd. Permanente inzet via de TKI's is te rechtvaardigen op grond van kennis-spillovers van R&D, onzekere opbrengsten en maatschappelijke doelstellingen die met de projecten worden nagestreefd. Daarnaast bevordert het dat partijen die elkaar nog niet kennen tot samenwerking komen. Dit kan een blijvende rol vervullen omdat de thema's in de loop der tijd veranderen en daarmee ook de samenstelling van de samenwerkingsverbanden. Tot slot wordt gewerkt aan een nulmeting voor de topsectoren en wordt gekeken hoe effecten beter in kaart worden gebracht. Een externe expertgroep onder leiding van prof. Jules Theeuwes (UvA) zal hiervoor de adviezen uitbrengen.

Op 2 april worden de innovatiecontracten ondertekend door de deelnemende partijen. Het gaat niet om juridisch bindende contracten, maar om afspraken waarin partijen hun commitment ten aanzien van de kennis- en innovatieagenda's vastleggen. De human capital agenda's worden op 2 april niet door het kabinet ondertekend (dit zijn afspraken tussen partijen in het veld). De innovatiecontracten worden, vergezeld door een Uitvoeringsbrief Topsectorenbeleid, richting de Kamer gestuurd. Hierin wordt gesteld dat het zaak is om de ingezette koers vast te houden: met de uitvoering van het bedrijvenbeleid wordt de voedingsbodem voor innovatief ondernemerschap, nieuwe producten, diensten en banden gecreëerd. Belangrijkste acties uit de uitvoeringsbrief:

- Privaat commitment van ruim €1,5 mld. in de innovatiecontracten, waarvan oplopend naar €350 miljoen voor privaat-publieke samenwerking in de Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's);
- De voor TKI's aangekondigde RDA+ maatregel wordt vanaf 2013 vormgegeven via een generieke toeslag op de financiële bijdrage van de private sector aan een TKI (met een verwacht percentage van zo'n 25%);
- Een MKB-loket bij de TKI's voor innovatieve MKB'ers in de topsectoren, gericht op kennisopbouw en kennisverspreiding;
- Het WBSO-plafond bedraagt vanaf 2013 €12 miljoen en de eerste schijf wordt verlengd naar tenminste €150.000;

- Intensieve samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven (waaronder voor iedere topsector een centrum voor innovatief vakmanschap en center of expertise) en concentratie van het onderwijsaanbod op basis van de human capital agenda's;
- Een gezamenlijk offensief om tekorten aan bèta's en technici aan te pakken;
- Internationaliseringsoffensieven worden ingezet voor de topsectoren, met afspraken over één gezamenlijke reisagenda; ook wordt het OS-instrumentarium aantrekkelijker gemaakt;
- Samenwerking tussen topsectoren en regio's in de landsdelige actieagenda's met onder andere bijdragen aan Wetsus en Holst en financiering voor het innovatieve mkb.

In de brief wordt ook beschreven waarom men zich sterk richt op het innovatieve MKB: "juist het innovatieve mkb is nodig voor valorisatie. Het mkb zorgt zelfstandig of in wisselwerking met grote bedrijven voor de doorbraken van morgen en is gebaat bij samenwerking en kennisdeling".

Op 25 juni beantwoordt de minister vragen van het Lid Schaart (VVD) over de financiering van het Topsectorenbeleid. Voor de cijfers verwijst hij naar de innovatiecontracten. Hij gaat daarbij specifiek in op de vraag waarom er voor 2013 geen middelen beschikbaar zijn voor ICT: "er is voor ICT in 2012 €8 miljoen beschikbaar gesteld voor de periode 2012-2014. Omdat er nog geen kasritme bekend is, is het gehele bedrag in het overzicht bij het innovatiecontract op het jaar 2012 geboekt. Daarnaast zijn er in 2012 en 2013 meer publieke middelen beschikbaar voor ICT onderzoek. Dit gaat om €10 miljoen bij TNO uit de begroting van het ministerie van EL&I, en €13 miljoen bij NWO uit de begroting van het ministerie van OCW".

Op 1 mei beantwoordt de minister vragen over Ondernemerspleinen n.a.v. de artikelen 'De Maffiose Praktijken van de Kamer van Koophandel' en 'Proeftuin moet bestaansrecht KvK bewijzen'? Een belangrijke vraag is in hoeverre de KvK's onterecht een publieke taak in vullen en of er bezuinigingsmogelijkheden zijn. De minister geeft aan dat het nieuwe Ondernemersplaza geen private taak publiek in gaat vullen: "Tot dusver is niet gebleken van enige private interesse om bijvoorbeeld netwerkbijeenkomsten tussen startende ondernemingen te organiseren. Het is bovendien daarbij gebruikelijk dat de Kamer van Koophandel een bijdrage vraagt ter dekking van de kosten, waaronder het kopje koffie. Evenals in de vigerende Wet op de kamers van koophandel en fabrieken 1996 het geval is, zal de toekomstige Kamer van Koophandel, als spil in de Ondernemerspleinen, op grond van de wet terug moeten treden wanneer bovenwettelijke activiteiten in concurrentie kunnen komen met marktaanbod".

In mei volgt de *derde voorgangrapportage* rondom de BI-Zones. Het aantal BIZ-en is in 2011 sterk toegenomen. Per 15 maart 2012 zijn er in totaal 108 BIZ-en in uitvoering. Het aantal BIZ-en is hiermee bijna 2,5 twee keer zo groot als vorig jaar. In het monitoringsrapport valt dit jaar op dat de waardering van ondernemers en gemeenten voor de BIZ als instrument is gegroeid ten opzichte van de voorgaande jaren. Het onderling vertrouwen tussen de gemeente en de ondernemers is verder toegenomen, de tevredenheid over de procedure die nodig is om tot een BIZ te komen is verder toegenomen (in 2011 is twee derde hierover (zeer) tevreden). Verder is de indruk dat ondernemers in vergelijking met vorig jaar vaker aangeven dat ze (veel) resultaten van de BIZ zien in hun omgeving (50% in 2011 ten opzichte van 28% in 2010). Eind 2012 volgt een *evaluatie van de regeling*. De ratio wordt legitiem gevonden. Een van de grootste effecten is een groei in onderling vertrouwen en een toename van de betrokkenheid. Uitvoeringskosten zijn wel relatief hoog (maar de vraag is of de oude situatie efficiënter was). De minister is n.a.v. het rapport voornemens om er een structurele regeling van te maken.

In juni volgt ook de *voortgangsrapportage Regeldruk Bedrijven*. De hoofdconclusie is dat de belangrijkste doelen voor 2012 zijn gerealiseerd en dat dit kabinet op koers lag om de oorspronkelijke doelstellingen voor 2015 te halen. In de periode tot een nieuw kabinet gaat het huidige kabinet door met het aanpakken van de regeldruk conform het programma Regeldruk Bedrijven.

Eind juni wordt antwoord gegeven op vragen omtrent de effectiviteit van de besteding innovatiemiddelen. De minister geeft inzicht in de overheadkosten horende bij het beleidsartikel 'een sterk innovatievermogen' (artikel 12), zowel aan de kant van de overheid als 'ontvangers' van de innovatiemiddelen. Ook wordt antwoord gegeven op de vraag wat er onder systeemverantwoordelijkheid wordt verstaan en wat daarvoor in 2011 is gedaan. "Onder systeemverantwoordelijkheid verstaat het kabinet de verantwoordelijkheid van de minister van EL&I voor het Bedrijvenbeleid en de topsectorenaanpak, die daar deel van uitmaakt. Dat heeft ertoe geleid dat TNO, DLO en de GTI's nu onder mijn verantwoordelijkheid vallen. In 2011 zijn bovendien de negen topsectoren van start gegaan. Alle departementen met middelen voor innovatie (EL&I vanuit diverse thema's zoals ICT, Ruimtevaart, Agrofood en Energie) hebben hier actief aan bijgedragen en hebben middelen toegezegd aan de uitvoering van de voor hen relevante Innovatiecontracten. Het is nog te vroeg om aan te geven of en welke kosten en baten hieraan verbonden zijn, of om beleidsconclusies te trekken. Wel is het bedrijvenbeleid met de topsectorenaanpak tot nu toe zeer positief ontvangen, ook bij kennisinstellingen en het bedrijfsleven". Er wordt gewerkt aan de vormgeving van TKI's, inclusief een TKI-toeslag. De vormgeving hiervan zal in 2012 beschikbaar komen. In 2013 zal bij de topteams een verdere aansluiting van de TKI's bij de Europese Grand Challenges op de agenda staan. De minister stelt tevens dat "de keuze, gemaakt in het Regeerakkoord 2010, om de regiefunctie voor het Nederlandse innovatiebeleid in den brede bij het ministerie van EL&I te beleggen is, op basis van de eerste ervaringen en signalen van de stakeholders, een juiste gebleken. Het in één hand bundelen van de verantwoordelijkheid en uitvoering van het bedrijvenbeleid, de topsectorenaanpak en de technologische en kennisinstituten heeft een duidelijke toegevoegde waarde. Geconcludeerd kan worden dat het integraal beleggen van de systeemverantwoordelijkheid ook in de toekomst bestendig zou moeten worden".

Op 10 juni beantwoordt de minister de brief van het *Topteam Creatieve Industrie* over de toegankelijkheid van het instrumentarium voor de creatieve industrie. Samen met de staatsecretaris van OCW is de minister bereid een bedrag van €6 miljoen beschikbaar te stellen aan de sector voor de periode tot en met 2015 om het beoogde fundament voor het TKI CLICK te leggen. Dit is inclusief de toezegging van €1 miljoen voor de periode 2012-2013 uit de brief 'Naar de Top, het bedrijvenbeleid in actie(s)' van september 2011. Het argument voor deze bijdrage is het feit dat de creatieve industrie nog relatief onbekend is met publiek-private samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie. Het TKI CLICK is een nieuw publiekprivaat samenwerkingsverband dat moet uitgroeien tot een organisatie die effectief in staat is om privaat commitment voor onderzoek en innovatie te organiseren. De basis hiervoor is het innovatiecontract en de potentiële investeringsbereidheid van de sector.

Begin september volgt een *voortgangsrapportage 'bedrijvenbeleid in uitvoering'*. In deze rapportage wordt ingegaan op een aantal generieke aspecten van het bedrijvenbeleid (zoals fiscaliteit, financiering en regeldruk), de innovatiecontracten, talent voor het bedrijfsleven en internationalisering. Ook wordt een overzicht gepresenteerd van de TKI's die in de begrotingswet voor 2013 worden opgenomen: dit zijn er 19. Belangrijke resultaten van de afgelopen periode zijn: de inrichting van TKI's, lancering gerichte calls voor langjarige programma's fundamenteel onderzoek NWO, oprichting 5 nieuwe investeringsfondsen (door een bijdrage uit de seed-capital regeling, een onderdeel van het

Innovatiefonds MKB+), het beschikbaar stellen van private beurzen voor studenten in de sectoren Chemie, High Tech en Water en aandacht voor internationale voorstellen.

Half oktober wordt de *CBS monitor Topsectoren* aangeboden aan de Tweede Kamer, waarin de positie van de topsectoren wordt beschreven bij de start van het beleid. De publicatie past volgens de minister in een reeks van activiteiten die in gang zijn gezet om te komen tot een adequate monitoring en effectmeting van het bedrijvenbeleid: innovatiemiddelen zijn zichtbaar gemaakt op www.volginnovatie.nl, AgentschapNL zal het '*bedrijvenbeleid in cijfers*' publiceren en de expertgroep Theeuwes zal adviseren over het in kaart brengen van de effectiviteit.

Op 3 december antwoordt de minister op vragen naar aanleiding van de berichten dat de steun voor het bedrijvenbeleid wegebt. De minister erkent dat het soms "zoeken is naar maatwerk, maar dat de vorming van de innovatiecontracten en de TKI's veel energie heeft losgemaakt". Ook wordt gesproken over de voorgenomen bezuinigingen van €110 miljoen en de impact op het bedrijvenbeleid. De precieze invulling van de verschillende posten waarop wordt geïntensiveerd, respectievelijk omgebogen wordt, zal in het voorjaar van 2013 plaatsvinden. Ook reageert de minister op de stelling dat er niets van het bedrijvenbeleid terecht komt. Hij geeft aan dat er al veel gebeurd is, maar dat 2013 gezien wordt als eerste jaar van volledige uitvoering. Hij is het ook niet eens met de stelling dat er van het pre-competitief onderzoek i.s.m. het MKB weinig terecht komt. Door middel van de TKI-toeslag wordt het MKB juist geprikkeld.

Op 14 december wordt de Kamer ingelicht over de afspraken in de TKI's. Uit de aanvragen die de topsectoren op 30 november hebben ingediend, blijkt dat bedrijven in 2013 een financiële cashbijdrage verwachten te leveren van €319 miljoen aan meerjarig privaats-publiek onderzoek binnen de TKI's. Op basis van de door de TKI's ingediende voorstellen zal de TKI-toeslag 2013 maximaal €83 miljoen bedragen. De minister geeft aan dat hij de ingezette koers de komende periode wil versterken langs drie lijnen: i) deelname MKB, ii) samenwerking met regio's, en iii) internationale programma's. Met betrekking tot dit laatste punt geldt dat een deel van de TKI-toeslag ingezet zal worden voor cofinanciering van Europese programma's.

Kredietverstrekking

Op 26 januari wordt de Kamer geïnformeerd over de benutting van het financieringsinstrumentarium. De benutting van de BMKB in 2011 is de hoogste ooit: €909 miljoen. Het medio 2011 tot €1 mld. opgehoogde jaarbudget voor borgstellingskredieten is daarmee voor 91% benut. De lagere benutting van de GO in het eerste half jaar van 2011 ten opzichte van 2010 heeft zich in het tweede half jaar voortgezet. De banken hebben in 2011 minder voorstellen aangemeld. Gezien het gebruik in 2011 voorziet de regeling echter nog steeds in een behoefte. Ook de Groeifaciliteit kent in 2011 een lagere benutting. Dit heeft te maken met een lagere activiteit op de markt voor overnames. Het Innovatiekrediet kent wel een volledige benutting.

Ook wordt de kamer bericht over de stand van zaken omtrent de vraag naar meer gedetailleerde informatievoorziening over de kredietverlening aan het MKB (naar aanleiding van de moties Ziengs en Verhoeven en Van Bommel). De ministeries van EL&I en Financiën, de Nederlandsche Bank, De Nederlandse Vereniging van Banken, de drie grootbanken en MKB Nederland hebben afspraken gemaakt om een beter inzicht te verschaffen in de cijfers over MKB Kredietverlening: op korter termijn worden de cijfers geactualiseerd en zal er een werkgroep ingericht worden die zal rapporteren hoe op structurele basis meer gedetailleerde cijfers over MKB kredietverlening beschikbaar gemaakt kunnen worden. Tot slot kondigt de minister aan dat hij de Kamer eind april zal informeren over de vraag of het op korte termijn zinvol is om pilots te ondersteunen om te

kijken of het haalbaar is om kredietunies in te stellen in Nederland. Met betrekking tot de kredietunies heeft de minister uiteindelijk zorg gedragen voor startfinanciering. Ook worden de kredietunies (en andere alternatieve vormen van financiering) nader onder de aandacht gebracht van potentieel geïnteresseerde (institutionele) investeerders.

Op 26 april beantwoordt de minister een aantal vragen van verschillende fracties naar aanleiding van het *Schriftelijk Overleg Nationaal Hervormingsprogramma 2012*. De VVD vraagt o.a. om te kijken naar een internationale variant van de MKB+ regeling. Dit wordt echter niet nodig geacht aangezien buitenlandse investeerders en het EIF reeds deelnemen in verschillende initiatieven. Wel zal onderzocht worden of er extra financiering valt aan te trekken vanuit bijv. China of India. De PvdA vraagt naar de specifieke maatregelen die worden genomen om het consumentenvertrouwen te herstellen (dat nergens zo sterk gezakt is als in Nederland). De minister noemt als voorbeelden *'het perspectief bieden op werk'*, *'inzetten op de kwaliteit van onderwijs'*, maar treedt niet in detail. Ook vraagt de PvdA zich af waar de bedrijven op kunnen rekenen na 2013. De minister geeft aan dat hij heeft aangegeven welke middelen er zijn voor de periode 2012-2015. Verder is het de bedoeling dat er in de tweede helft van 2012 meer duidelijkheid komt. De kennisinstellingen zijn daarom gevraagd om voor 1 september te komen met een groeiperspectief per topsector voor hun inzet in 2015 (en het pad er naar toe). Het CDA is vooral van mening dat de Europese gelden beter benut kunnen worden vanuit het Rijk, de provincies en de regio's. Het kabinet steunt het voorstel om de structuurfondsen volledig in te zetten voor de doelen van de Europa 2020 strategie. De ChristenUnie vraagt op welke manier het kabinet invulling geeft aan de aanbeveling van de EC om kredietverstrekking aan de reële economie op peil te houden. Het kabinet geeft aan dat uit het onderzoek door *Expertgroep Bedrijfsfinanciering* blijkt dat de financiering in algemene zin geen gevaar loopt. Wel wordt er continu een vinger aan de pols gehouden, o.a. door de financieringsmonitor.

29 juni beantwoordt de minister vragen over het bericht dat de geldkraan voor veelbelovende bedrijven door banken wordt dichtgedraaid. De minister geeft aan dat onderzoek van FME laat zien dat het kabinetsbeleid werkt: Ruim 61% van de bedrijven geeft aan dat hun onderzoeksbudget sinds 2010 gelijk is gebleven. Meer dan 30% geeft zelfs aan dat het budget is gegroeid. Daarnaast blijkt de regeling Research en Development Aftrek (RDA), dat door dit kabinet ontwikkeld is, de hoogste waardering te krijgen van alle regelingen. Het grootste knelpunt lijkt de onbekendheid van ondernemers met de verschillende regelingen. Het ministerie heeft hierop al actie ondernomen, o.a. via de Ondernemerskredietdesk. Inmiddels is ook een gezamenlijke voorlichtingscampagne met MKB Nederland en VNO-NCW gestart.

Op 9 oktober verschijnt de *tweede halfjaarrapportage inzake de benutting van het financieringsinstrumentarium*. De benutting van BMKB is in absolute bedragen ruim lager dan voorheen, maar in aantallen kredieten is de daling minder sterk. De lagere benutting komt door een lagere activiteit in de MKB-financieringsmarkt, waarbij de effecten voor het kleinbedrijf het grootst zijn. Met steun van het Europees Investerings Fonds (EIF) kan dit jaar het budget worden verhoogd naar €1 mld. indien de vraag naar het instrument dit jaar nog sterk aantrekt. Voor 2013 is mede dankzij het EIF ook €1mld beschikbaar. Met een wijziging van de BMKB wordt de BMKB vanaf nu ook opengesteld voor andere financiers dan banken, waarbij in eerste instantie €25mln uit het budget van de BMKB gereserveerd is. Crowdfunding kan vooralsnog niet onder de BMKB gebracht worden. Dat zou namelijk een ingrijpende herziening van de regeling vergen, terwijl de vraag is of de BMKB een geëigend instrument is om crowdfunding te stimuleren. Uiterlijk begin 2013 zal bezien worden of een vorm van openstelling van de BMKB voor crowdfunding wenselijk en mogelijk is. De benutting van de GO is in het eerste half jaar 2012 gedaald. De GO is verlengd tot eind 2013 zodat deze regeling een bijdrage kan blijven leveren aan het

verbeteren van bedrijfsfinanciering van ondernemingen. Voor de Groeifaciliteit is in het eerste half jaar €11,2 mln. aan garanties gefiatteerd, evenveel als in geheel 2011. De benutting van het budget voor de innovatiekredieten komt voor het eerste half jaar 2012 uit op €8,4 miljoen. Vergeleken met het eerste half jaar in 2011 is dit ruim lager. Dit is te wijten aan minder kwalitatief hoogwaardige aanvragen. Dit terwijl het totaal aantal aanvragen ten opzichte van vorig jaar wel is toegenomen.

Op 24 oktober stuurt de minister een brief naar de Tweede Kamer omtrent structurele kostenbeheersing van de BMKB regeling. De regeling is effectief en efficiënt gebleken. Tegelijkertijd is de regeling ook duurder geworden voor de schatkist omdat er vanwege de financiële crisis meer bedrijven failliet zijn gegaan. Hiervoor zijn al wat maatregelen genomen: de verruiming zijn deels teruggedraaid, er wordt een interne begrotingsreserve ingesteld en om tegenvallers te dekken is er reeds geschoven in de EL&I-begroting. Aanvullend wordt gekozen voor een gemitigeerde verhoging van de eenmalig te betalen borgstellingsprovisie en zal een verhoging van deze provisie worden voorbereid (die per 1 januari van het aankomend jaar kan worden ingevoerd).

Op 29 oktober beantwoordt de minister tot slot vragen van Verhoeven (D66) over de verschillen in kredietverlening tussen MKB en Grootbedrijf en de effectiviteit van de financieringsmaatregelen van EL&I (die onvoldoende effectief zouden zijn). De minister geeft aan dat het te vroeg is om te concluderen dat het aanvullend pakket voor het MKB onvoldoende effectief is geweest. Het innovatiefonds MKB+ is aangekondigd bij de totstandkoming van het huidige kabinet en een van de onderdelen 'Fund of Fund voor later stage venture capital' zal naar verwachting pas dit jaar starten. Bovendien is pas recent de BMKB regeling opengesteld voor niet-banken.

Toelichting gebeurtenissen en strategische overwegingen 2013

Kennis, innovatie en onderwijs

Op 13 mei wordt het Nationaal Techniekpact 2020, dat is afgesloten door publieke en private onderwijsinstellingen, werkgevers, werknemers, topsectoren, studenten, Rijksoverheid en regionale overheden, aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze partijen sluiten het Techniekpact om de komende jaren samen concrete en afrekenbare acties uit te voeren om het aantal technici te vergroten en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren. Het Techniekpact richt zich op basisonderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs en de arbeidsmarkt voor technici.

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft gevraagd om inzicht in de manier waarop de maatregelen uit het Techniekpact worden uitgevoerd. Door middel van een brief op 23 augustus wordt de Kamer geïnformeerd over de werkwijze en het werkprogramma van de uitvoering van de acties uit het Techniekpact. Het belangrijkste is dat er een Landelijke Regiegroep Techniekpact (LRT) gevormd is en daarmee de huidige stuurgroep Masterplan Bèta & Technologie ontbonden. In de brief worden ook enkele maatregelen benoemd voor het najaar 2013: inrichting digitaal loket www.techniek-onderwijs.nl, beschikbaar stellen studiebeurzen in het hoger onderwijs vanuit de topsectoren, ontwikkelen Servicepunten Techniek, beschikbaar stellen van middelen voor de pabo's om een integrale aanpak te ontwikkelen van wetenschap en techniek, instellen van een subsidieregeling praktijkleren, het inrichten van een regionaal investeringsfonds mbo en beschikbaar stellen van middelen voor de zogenaamde sectorplannen.

Op 5 juli biedt de minister, ook namens het kabinet, de *visie aan op het toegepaste onderzoek* aan. De ambitie luidt als volgt: "het kabinet is van mening dat de TO2-instituten een belangrijk onderdeel van het Nederlandse innovatiesysteem zijn. Niettemin wil het

kabinet door aanpassingen in de werkwijze en aansturing de effectiviteit en efficiency van de TO2 instituten vergroten. Dit vraagt om nieuwe en meer samenhangende werkwijzen in de programmering en uitvoering van het onderzoek, met name in topsectorverband. En het kabinet wil de positionering ten opzichte van de andere (private) partijen in het innovatiesysteem verder aanscherpen om ongewenste concurrentie te voorkomen". Deze visie is vertaald in vijf speerpunten:

- Aangescherpte positionering van de instituten ten opzichte van private kennisaanbieders;
- Focus op meerjarige privaat-publieke samenwerking binnen topsectoren;
- Minder vaste financiering, maar financiering afhankelijk van kwaliteit en impact;
- Sturen op kwaliteit en impact van de instituten;
- Uniformering in de uitvoering en organisatie;

De instituten zijn verenigd in een federatief samenwerkingsverband, maar er is ruimte voor meer samenwerking, zeker op strategisch niveau. De instituten is daarom gevraagd om met een gezamenlijk strategisch kader te komen.

Ondernemerschaps- en innovatiebeleid

Op 16 januari beantwoordt de minister diverse vragen inzake de begroting voor 2013. Er wordt onder andere inzicht gegeven in de regeldrukbesparingen per departement. Eind 2012 is in totaal een regeldrukreductie gerealiseerd van €952,2 miljoen ten opzichte van 2010. De administratieve lasten voor bedrijven zijn eind 2012 ruim 11% lager in vergelijking met 2010 (doelstelling was 10%). Dit komt neer op een besparing van bijna €850 miljoen. Het kabinet streeft naar een verdere regeldrukvermindering van €2,5 mld. in 2017 ten opzichte van 2012. Het kabinet zal deze kabinetsperiode bovendien 15 regeldichte domeinen doorlichten op mogelijke vermindering van regeldruk. "Conform het regeerakkoord wil ik in een eerste tranche starten met het doorlichten van de volgende sectoren: Chemie, Logistiek, Agro & food, Life Sciences, Bouw, Zorg en de Bankensector".

Het statement van de SP dat er €800 miljoen voor innovatie wegvalt wordt ontkracht. De FES-daling bedraagt geen €800 miljoen maar ca. €250 miljoen per jaar. Daar tegenover staat dat er andere intensiveringen hebben plaatsgevonden bij onder meer het fiscale instrumentarium. Per saldo zullen de middelen van 2008 tot 2016 stijgen van €5,6 mld. naar €6,3 mld. (na een piek in 2012 vanwege het crisispakket). Ook de kritiek dat het Topsectorenbeleid vooral bestaat uit het herverdelen van middelen tussen gevestigde partijen wordt weerlegd. "De rationale om een beleidsaanpak voor de topsectoren te ontwikkelen, is dat gezamenlijke agendavorming en uitvoering via publiek – private samenwerking bijdraagt aan concurrentiekracht en maatschappelijke uitdagingen. Het gaat hierbij om een breed scala aan vestigingsklimaatcondities (zoals innovatie, menselijk kapitaal, regeldruk, financiering en internationaal ondernemen). De overheid faciliteert door partijen bij elkaar te brengen". Het kabinet deelt de opvatting dat in beginsel generieke instrumenten doelmatiger zijn dan specifieke instrumenten. Sinds het aantreden van het kabinet Rutte I is dan ook de koers ingezet om de specifieke subsidies aan het bedrijfsleven af te bouwen ten gunste van generieke fiscale ondersteuning voor innovatie (RDA, WBSO) en krediet- en garantieregelingen (o.a. BMKB, Innovatiefonds MKB+).

D66 doet tevens een aantal voorstellen voor aanscherping van het Topsectorenbeleid: meer geld voor fundamenteel onderzoek, meer focus op MKB, een grondige evaluatie van de Innovatiebox en het versterken van samenwerking tussen de Topsectoren. De minister concludeert dat de RDA momenteel goed loopt. Ten aanzien van de fiscale innovatieregelingen is nog niet bekend hoe de ombuigingen precies ingevuld zullen worden. Dat geldt dus ook voor de verdeling van budgetten over de WBSO, de RDA en Innovatiebox. In 2013 zal hiervoor in aanloop naar *Belastingplan 2014* een integrale

afweging worden gemaakt. De evaluatie van de innovatiebox in 2013, ervaringen met de RDA in 2012 en 2013, de evaluatie van de WBSO en signalen vanuit het bedrijfsleven zullen mede richting geven aan de ombuigingen.

50Plus vraagt om een kwantificering van de regeldrukdoelstelling. De minister geeft aan dat deze reeds gekwantificeerd is: het kabinet beoogt een regeldrukreductie van €2,5 mld. in 2017 ten opzichte van 2012. Het kabinet zal op korte termijn een uitwerking van het regeldruk-programma aan de Tweede Kamer sturen en vervolgens ook periodiek over de voortgang van het programma rapporteren.

Op 11 februari wordt de uitwerking van het Regeerakkoord voor *versterking van de kenniseconomie* gepresenteerd aan de Tweede Kamer. Aandachtspunten zijn:

- *Een sterk fundament:* het kabinet zal van de aangekondigde intensivering in het regeerakkoord €100 mln. per jaar via NWO investeren in onderzoek; nog nader zal bezien worden via welke programma's. Deze intensivering start met €25 mln. in 2014, en loopt via €75 mln. in 2015, 2016 en 2017 op tot €100 mln. vanaf 2018. Daarnaast is het kabinet voornemens eenmalig €50 mln. van de jaarlijkse extra middelen voor de Topconsortia voor Kennis en Innovatie in te zetten voor privaat-publieke samenwerking op het terrein van fundamenteel onderzoek via NWO. Het gaat hierbij om een reeks van €25 mln. in 2014, €15 mln. in 2015 en €10 mln. in 2016.
- *Aansluiten bij Europa:* er wordt €53 miljoen bestemt voor bijdragen aan Joint Technology Initiatives ENIAC en ARTEMIS, de Eureka-clusters en het Eurostars-programma. Bij de innovatiecontracten 2014 en 2015 (die in juni worden afgesloten) zal de aansluiting ook een centrale rol in nemen.
- *MKB ambitieus en innovatief:* er is €15 miljoen gereserveerd voor maatwerk door middel van de MIT-regeling. De middelen hieruit kunnen aangewend worden voor technische haalbaarheidsstudies, kennisvouchers, inhuur hooggekwalificeerd personeel, R&D samenwerkingsprojecten, IPC's en netwerk- en valorisatieactiviteiten. Om in 2013 de aansluiting van het MKB bij de topsectoren te versnellen, is het kabinet voornemens het budget voor 2013 van €15 miljoen naar €22 miljoen te verhogen.

18 maart beantwoordt de minister vragen naar aanleiding van het bericht in het FD 'TNO reikt reddingsboei aan om worstelende topinstituten voor omvallen te behouden'. De minister geeft aan samenwerking tussen publieke kennisinstellingen en het bedrijfsleven toe te juichen, maar bedrijven en TTI's niet wil verplichten tot een onderzoeksrelatie met TNO. Wel zal er aandacht besteed worden aan de relatie tussen wettelijke taken van TNO en precompetitief onderzoek, mede gezien de klachten van private kennisinstellingen over concurrentievervalsing door TNO.

Op 17 april ontvang de Tweede Kamer de brief '*bedrijvenbeleid: koersvast en toekomstgericht*'. Hierin wordt aangegeven dat het kabinet van mening is dat de basis van het bedrijvenbeleid staat. Wel is er ruimte voor verbetering. Het kabinet onderneemt op de volgende gebieden acties: versimpelen regels voor PPS-en, het hanteren van een meer systematische aanpak bij het verzamelen, opslaan en ontsluiten van ervaringen rondom PPS-en, versterken participatie MKB.

Op 25 april wordt de programmabrief '*goed geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017*' aangeboden aan de Tweede Kamer. De volgende actielijnen zijn benoemd: structurele verlaging van de regeldruk met €2,5 miljard, minder regeldruk door betere (digitale) dienstverlening, minder stapeling, slimmer toezicht, merkbare vermindering regeldruk in regeldichte domeinen, minder regeldruk door bestuurlijke samenwerking en minder regeldruk door een georganiseerde Rijksoverheid.

Om de samenwerking in PPS-en te versterken wordt op 24 juni een advies aan het kabinet aangeboden door kennispartijen (in samenwerking met de Topteams). In het advies wordt duidelijkheid gegeven over fundamenteel onderzoek (inzet NWO), toegepast onderzoek (capaciteitsinzet TO2-instituten) en intellectueel eigendom. In haar reactie geeft het kabinet aan het advies te zien als een stap naar effectievere samenwerking (en verlening van de innovatiecontracten).

Op 4 september wordt de 2013-2014 editie gepubliceerd van het *Global Competitiveness Report*. Hierin zakt Nederland van plek 5 naar plek 8. De minister geeft door middel van een brief een reactie. Nederland scoort goed op veel indicatoren (o.a. innovativiteit bedrijfsleven en onderwijskwaliteit) en laat ook een aantal positieve verschuivingen zien (o.a. afgenomen regeldruk, toegenomen regionale clustervorming). Aandachtspunten zijn de macro-economische omgeving, de financiële markt, de arbeidsmarkt en de marktomvang. De belangrijkste oorzaak van de daling betreft de gezondheid van banken en de toegang tot kredietverlening voor bedrijven. De minister herkent deze aandachtspunten en ziet het als een bevestiging dat er ingezet moet blijven worden op het verdienvermogen.

Op 2 oktober ontvang de Tweede Kamer de *voortgangsrapportage Bedrijvenbeleid*. Het beleid wordt nu twee jaar uitgevoerd en het kabinet is van mening dat de koers vastgehouden moet worden, inclusief een aantal verbeteringen. Het kabinet zet daarom de volgende stappen:

- *Verbinding met maatschappelijke opgaven:* Voor deelname in Europese programma's komt het kabinet met een impuls voor cofinanciering via NWO (€36 miljoen voor de jaren 2014 tot en met 2017).
- *Verruiming mogelijkheden voor ondernemers:* €75 mln. wordt ter beschikking gesteld voor eerste fase financiering (zie ook de sectie 'kredietverstrekking hieronder'), de 1^e schijf van de WBSO wordt verruimd, voor de RDA wordt een percentage van 60% voorzien en de TKI-toeslag bedraagt 40% i.p.v. 25% voor de eerste 20.000 euro. Het geld mag vanaf 2014 bovendien ook in kind bijgedragen worden. Ook worden de TKI-toeslag en de MIT-regeling versimpeld en geharmoniseerd.

In een Kamerbrief van 18 november gaat de minister nader in op de toekomstige stappen (en verbeterpunten) ten aanzien van het huidige bedrijvenbeleid. Dit naar aanleiding van het bericht in het FD '*nieuwe subsidiebureaucratie drijft innovatie ondernemers tot wanhoop*'. De minister geeft aan dat het kabinet verder gaat met de vereenvoudiging van de instrumenten, o.a. de TKI-toeslag. Ook zal het kabinet onderzoeken of het aantal TKI's kan worden verminderd en hoe ze kunnen worden ontlast van hun administratieve taken.

Op 12 november vindt het *Nederlandse startcongres voor Horizon 2020* plaats. Hoofdinzet van het kabinet is de goede positie die Nederlandse onderzoekers in de Europese Kaderprogramma's voor onderzoek en technologische ontwikkeling hadden te continueren onder Horizon 2020. De topsectoren zijn gevraagd om in de nieuwe innovatiecontracten specifiek aandacht te besteden aan de verbinding met Horizon 2020. Om samenwerking in Europese programma's te stimuleren en de bijdrage van topsectoren aan maatschappelijke oplossingen te vergroten stelt het Rijk via NWO additionele cofinancieringsmiddelen beschikbaar (€36 miljoen in de periode 2014- 2017). Zie ook hierboven. Naast cofinanciering is matching een aandachtspunt. Er wordt in opdracht van OCW, EZ en VSNU een onderzoek gedaan naar de matchingsdruk door (Europese) subsidies. Verder zet het kabinet in op goede informatievoorziening, o.a. via het Expertisecentrum Internationaal Onderzoek en Innovatie (EiOi) door middel van voorlichting, training en advies.

De *najaarsrapportage Regeldruk* wordt op 19 december aangeboden aan de Tweede Kamer. De kabinetsaanpak van regeldruk is erop gericht om meer ruimte te creëren voor ondernemers, professionals en burgers. Vermindering van regeldruk draagt bij aan de groei van onze economie, innovatie en de versterking van een vitale samenleving. De afgelopen maanden is de kwantitatieve doelstelling - verlaging regeldruk met €2,5 mld. in de periode 2012-2017 - verder ingevuld tot €1,8 mld. (waarvan €1,4 mld. voor bedrijven en €352 miljoen voor burgers en professionals). Voor de resterende opgave van ruim €700 miljoen geldt dat maatregelen in beeld worden gebracht die de komende jaren hieraan mogelijk gaan bijdragen. Het kabinet richt zich daarbij op regeldichte sectoren en domeinen. De eerste tranche met maatwerksectoren is met 14 sectoren en domeinen van start gegaan. Een tweede tranche maatwerkaanpak voor regeldichte sectoren of domeinen start medio 2014.

ICT-beleid

Op 4 februari wordt een actualisatie van de Digitale Agenda.nl aan de Tweede Kamer gestuurd. voor de periode 2011 – 2015 ingezet op het benutten van ICT voor slimmer en efficiënter werken en het creëren van groeikansen. Dit betreft tevens het op orde brengen van de hiervoor benodigde randwoorden: een open en snelle infrastructuur, die met vertrouwen gebruikt kan worden en voldoende (benutting van) ICT-kennis. Speerpunten zijn:

- *Meer ruimte voor ondernemers om slimmer te werken:* lagere regeldruk door vereenvoudigde gegevensuitwisseling en eenmalige gegevensvastlegging, ondernemingsdossier, het op maat ontsluiten van overheidsinformatie via het Digitale Ondernemersplein, inzetten op het recht op elektronisch zakendoen, standaardisatie elektronisch berichtenverkeer, cloud computing, open data als grondstof en Europese digitale markt.
- *Snelle en open infrastructuur:* snelle toegang tot internet, vrij en open internet.
- *Digitale veiligheid en vertrouwen:* netwerken die beschikbaar zijn, aanpak van botnets, veilige ICT-producten, E-privacy, Programma Digiveilig.
- *Kennis die werkt:* voldoende digitaal vaardige werknemers, hoger rendement van ICT-onderzoek.
- *Internationaal:* Netherlands Gateway to Europe.

Op 12 juli ontvang de Tweede Kamer de beleidsbrief '*doorbraken met IC – benutting van de economische kansen van ICT*'. ICT wordt hierin gepresenteerd als een krachtige doorbraaktechnologie die markten kan veranderen en waarmee ondernemers in alle sectoren nieuwe business kunnen genereren. Uit de *mid-term rapportage van de Digitale Agenda.nl*, die als bijlage bij deze brief is gevoegd, blijkt dat de voortgang van de meeste projecten uit de Digitale Agenda.nl volgens planning verloopt. Het Kabinet presenteert in de beleidsbrief ook een aantal aanvullende/verdiepende acties. Zo zal het kabinet starten met tien publiek-private doorbraakprojecten.

Kredietverstrekking

In het regeerakkoord is de volgende passage opgenomen: "Nieuwe alternatieve financieringsvormen zoals kredietunies, crowdfunding en MKB-obligaties zullen worden ondersteund via promotie, wegnemen van belemmeringen in de regelgeving en door de inzet van kennis en bestaande instrumenten." In een brief (7 februari) wordt deze passage nader toegelicht. Het kabinet wil het gebruik van de alternatieve financieringsvormen op de volgende wijze faciliteren: promotie, wegnemen belemmeringen in de regelgeving, inzet kennis (monitor bedrijfsfinanciering, kennis Agentschap NL), inzet bestaande instrumenten (BMKB, pilots kredietunies).

In juni beantwoordt de minister Kamervragen naar aanleiding van het jaarverslag van EZ 2012. Er zijn o.a. vragen gesteld over het effect van de RDA regeling en het Innovatiekrediet MKB+. De minister geeft aan dat gezien de korte looptijd van de RDA-regeling hier geen uitspraken over gedaan kunnen worden. De belangrijkste conclusie uit de evaluatie van de (op loonkosten gerichte) WBSO over de periode 2006-2010 is dat de regeling doet wat hij beoogt: de private loonuitgaven aan R&D bevorderen. Daarnaast draagt de WBSO bij aan de verbetering van de kwaliteit van R&D in Nederland en is deze gunstig voor het vestigingsklimaat. Voor het Innovatiekrediet MKB+ geldt ook dat er een langere tijd nodig is om uitspraken te kunnen doen. Ook vragen over de TKI-toeslag worden beantwoord. De toeslag 2013 is gegenereerd door de private cash bijdragen van circa 1500 unieke bedrijven waarvan circa 70% MKB-bedrijven. De toeslag wordt grotendeels ingezet voor fundamenteel onderzoek en toegepast onderzoek dat onderdeel uitmaakt van de roadmap van de TKI's. Ook wordt ingegaan op vragen rondom het openstellen van BMKB-regeling voor andere financiers, de benutting van de BMKB-regeling, SBIR, de RDA en het achterblijven van de vraag naar het innovatiekrediet.

Op 25 juni stuurt de minister een overzicht ten aanzien van de ontwikkelingen op het gebied van ondernemingsfinanciering en zijn beleidsuitgangspunten en beleidsvoornemens naar de Tweede Kamer. Uit de *DNB-rapportage* over recente ontwikkelingen bancaire kredietverlening in Nederland is op te maken dat de totale uitstaande kredietverlening aan het gehele bedrijfsleven sinds het uitbreken van de kredietcrisis in 2008 nog steeds groeit, maar op een aanzienlijk lager niveau dan voorheen. De daling van de kredietverlening de afgelopen jaren hangt vooral samen met een afgenomen kredietvraag als gevolg van de zwakke economische ontwikkeling. Dit neemt niet weg dat ook de strengere kredietvoorwaarden van banken het aanbod verkleinen ten opzichte van de situatie voor de crisis. Bij de Ondernemerskredietdesk zijn 888 klachten van ondernemers over kredietverlening binnengekomen. De minister beschouwd de situatie als ernstig en neemt aanvullende maatregelen: o.a. ondersteunen van alternatieve financieringsvormen, een pilot waarbij Qcredits kredieten gaat verstrekken tot €100.000 en een investering van €10 mln. in de ROM Zuidvleugel.

Op 17 september informeert de minister de Tweede Kamer over de ondernomen acties n.a.v. de resultaten van de *voortgangsrapportage omtrent de ondernemingsfinanciering* (en de daling op de Global Competitiveness Index). Het gaat om de oprichting van de Nederlandse Investeringsinstelling (NII) en de oprichting van een MKB-investeringsfonds vanuit de verzekeraars met aansluiting van enkele pensioenfondsen. Gezien de aanhoudende problemen die een belangrijk deel van het bedrijfsleven ondervindt bij het aantrekken van financiering, heeft het kabinet in de begroting voor 2014 ook een pakket maatregelen aangekondigd om de toegang tot ondernemingsfinanciering voor met name het MKB verder te vergroten. Als onderdeel van het totale pakket aan maatregelen kunnen ondernemers vanaf 1 juli tot en met eind 2013 tot de helft van nieuwe bedrijfsinvesteringen afschrijven en van de belasting aftrekken. Ook wordt in 2013 eenmalig €125 mln. vrijgemaakt om de toegang tot financiering te vergroten. Dit geld wordt bestaat aan: Qredits (30 mln.), BMKB-verruiming (€5 mln.), alternatieve financieringsvormen (5 mln.), bijdrage aan de opstart van een NII (€10 mln.) en vroegere fase financiering en investeringsfaciliteit business angels (€75 mln.).

Het eindrapport van de *evaluatie Innovatiekrediet & uitdragerskrediet* wordt op 23 augustus aan de Tweede Kamer aangeboden. Het Innovatiekrediet is sinds 1 januari 2012 onderdeel van het Innovatiefonds MKB+ en is nu geëvalueerd over de voorafgaande periode 2008-2011. Het Uitdragerskrediet liep van 2006-2008. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie concluderen de onderzoekers dat het Innovatiekrediet doeltreffend en doelmatig is. In de brief van 17 september geeft het kabinet hier ook een reactie op af. De positieve resultaten sterken het kabinet in haar voornemen om het Innovatiekrediet te

continueren. De verbeterpunten worden ter harte genomen. Een structurele beleidsmatige verandering wordt niet nodig geacht.

Tot slot bevat de brief van 17 september ook de *halfjaarsrapportage over de benutting van de financieringsinstrumenten*. De benutting van het EZ-financieringsinstrumentarium is vergeleken met de tweede helft van 2012 verder gedaald. Dit heeft vooral te maken met de slechte conjunctuur. Toch wordt het instrumentarium nuttig geacht. Om het gebruik te vergroten wordt het instrumentarium op onderdelen tijdelijk verruimd.

Op 19 december wordt de Kamer geïnformeerd over de financieringsmonitor (uitgevoerd door EIM). De hoofdconclusie is dat de financiering onder druk blijft staan. De minister geeft aan dat de monitor laat zien dat het pakket aan maatregelen dat genomen is op dit gebied van belang is voor met name het MKB. Invulling van recente maatregelen: voor Qredits is het sinds 4 november mogelijk om kredieten tot €150.000 te verstrekken aan ondernemers die hiervoor niet bij de bank terecht kunnen, het maximale garantiebedrag van de GO is sinds 1 november (tot uiterlijk eind 2014) verhoogd van €25 mln. naar €75 mln. en in de Najaarsnota is €17 mln. beschikbaar ten behoeve van de nieuwe ROM Zuidvleugel en Oost NV. Daarbovenop breiden de medeaandeelhouders van OOST NV hun belang met €10 miljoen uit, is er via het stimuleringspakket 5 mln. euro beschikbaar voor alternatieve financiering en komt er één telefoonnummer voor alle financieringsvragen.

Bijlage D | Legitimatie beleid

In hoofdstuk 4 laten we beknopt zien op basis van welke economische legitimatie bepaalde beleidsmaatregelen gerechtvaardigd kunnen worden. Per pijler wordt beschreven welk type marktfalen en welke systeemfuncties van toepassing zouden kunnen zijn op een regeling. In deze bijlage lichten we voor iedere regeling in meer detail toe op welke gronden we een bepaald marktfalen of systeemfunctie als relevant geoormerkt hebben. We merken nogmaals op dat we niet vaststellen of een marktfalen zich ook daadwerkelijk voordoet en of een bepaalde systeemfunctie daadwerkelijk de grootste bottleneck is voor kennisproductie en –diffusie. Het doel van de exercitie is om te laten zien hoe economische legitimering voor specifieke regelingen er uit zou kunnen zien. Op basis van het beeld dat hieruit voortkomt, kunnen we vervolgens iets zeggen over de mate waarin de beleidsmix voor een specifieke pijler ex ante goed ontworpen is.

Pijler 1: Innovatie

Marktperspectief

Allereerst hebben we de maatregelen binnen de pijler ‘innovatie’ ingedeeld naar het marktfalen dat ze adresseren (zie Tabel 18). Het zal geen verrassing zijn dat relatief veel maatregelen in deze pijler economisch gelegitimeerd kunnen worden met het genereren van positieve **externaliteiten** in de vorm van kennis-spillovers. Dit geldt in de eerste plaats voor maatregelen met het beleidsdoel ‘kennisoverdracht tussen bedrijven en instellingen’. De groep van regelingen gericht op toegepast onderzoek (soms wordt er gesproken over ‘fundamenteel strategisch onderzoek’) beoogt kennis te creëren die:

- enerzijds te generiek is om voort te vloeien uit private R&D-inspanningen (waarbij een bedrijf ontwikkelingsactiviteiten doet voor uitsluitend haar eigen innovatiedoelenden),
- anderzijds voldoende strategisch van aard is om uiteindelijk te kunnen leiden tot concrete toepassingen.²¹⁰

Dergelijk onderzoek, met betrekking op de gehele kennisketen, wordt bevorderd door middel van subsidies als het Besluit Subsidie Investerings Kennisinfrastuur (BSIK), de Innovatiegerichte Onderzoeksprogramma’s (IOP’s), Technologiestichting STW, en de Smart Mix regeling. De subsidies zijn doorgaans gericht op projecten waar verschillende soorten partners bij betrokken zijn, afkomstig uit zowel kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Een diverse samenstelling van projectgroepen vergroot de kans dat nieuwe gegenereerde kennis snel haar weg zal vinden naar toepassing in concrete producten en processen.²¹¹

²¹⁰ De aanduiding ‘fundamenteel’ strategisch onderzoek heeft hier dus vooral de strekking van ‘pre-concurrentieel’.

²¹¹ Dit type onderzoeksproject verschilt daarmee ook van het soort onderzoek dat OCW via NWO ondersteunt. Hoewel valorisatie ook daar steeds hoger in het vaandel staat, zijn de in de tabel genoemde maatregelen nadrukkelijker gericht op toepassing: kennisdiffusie is vaak een minstens zo belangrijk onderdeel als kennisproductie.

Tabel 18: Marktfalen waarmee beleidsdoelen in de pijler 'innovatie' geassocieerd kunnen worden

		Marktfalen					
Beleidsdoelen		Externaliteiten	Marktmacht	Informatie-asymmetrie	Coördinatie-gebreken	Publieke goederen	Overheids-handelen
Kennisoverdracht tussen bedrijven en kennisinstellingen	Stimuleren van toegepast onderzoek	- BSIK - IOP's - STW - SmartMix - GTI's			- TTI's/TKI's	- GTI's - Ruimtevaart - TNO	- Luchtvaart
	Samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen	- SKE - TKI-toeslag - Valorisatie-programma					
Bevorderen R&D&I	Algemeen	- Innovatiebox - WBSO - RDA - ICT-innovatie					
	Specifieke sectoren	- Innovatie-programma's					- SIS
	MKB	- Innovatie-vouchers - IPC - MIT		- Innovatie-krediet	- Syntens		
	Samenwerking Nederlandse en buitenlandse organisaties	- JTI's - Eureka - Eurostars			- Innovatie-attachés		
	Maatschappelijke vraagstukken	- SBIR			- Innovatie-gericht inkopen		
Agendasetting en uitvoeren toekomstverkenningen		- STT			- Innovatie-platform - Topsectoren aanpak	- AWTI	

Ook de GTI's en TTI's/TKI's houden zich bezig met dit type onderzoek, al zijn hun activiteiten wel onderdeel van een meer permanente structuur (vergeleken met afzonderlijke subsidieprojecten). De groep van regelingen die uitsluitend gericht is op publiek-private samenwerking, met daarin onder andere de Subsidieregeling KennisExploitatie (SKE) en het Valorisatieprogramma, is maar in beperkte mate relevant voor het *creëren* van nieuwe kennis. De nadruk ligt hier op de verspreiding van kennis.

Ook voor beleidsinstrumenten met als doel 'het bevorderen R&D&I' geldt dat ze hoofdzakelijk gerechtvaardigd kunnen worden door hun potentiële bijdrage aan het creëren en vooral benutten van positieve externaliteiten in de vorm van spillovers (die o.a. afkomstig zijn uit publieke R&D of het buitenland). Het onderzoek dat de beleidsinstrumenten ondersteunen is vaak nog meer praktijkgericht dan de hierboven besproken regelingen. Hoewel de fiscale instrumenten officieel betrekking hebben op pre-competitief onderzoek, dreigt hier het risico dat de gegenereerde kennis voornamelijk voorbehouden blijft aan het onderzoekende bedrijf. Kennis-spillovers doen zich in dat geval enkel op indirecte wijze voor, bijvoorbeeld via imitatie, arbeidsmobiliteit of patenten. De

MKB-georiënteerde maatregelen beogen kleine bedrijven te voorzien van waardevolle kennis.²¹² De getoonde instrumenten kunnen tot betere benutting van kennis-spillovers leiden door het MKB en onderzoeksinstellingen met elkaar in contact te brengen.

Technologische ontwikkelingen, en economische activiteiten in algemene zin, kunnen ook gepaard kan gaan met negatieve externaliteiten. Opmerkelijk in dit kader is de functie van de Stichting Toekomstbeeld der Techniek (STT). De missie van STT is niet zozeer om positieve externaliteiten te bevorderen, maar om negatieve externaliteiten te voorkomen. Om die reden brengt ze publicaties uit, zoals risk-assessments en scenario studies, waarin zij de maatschappij tracht te behoeden voor ongewenste socio-economische ontwikkelingen.

Hoewel externaliteiten om evidente redenen de meest relevante onderbouwing voor innovatiebeleid vormen, toont Tabel 18 tevens dat sommige instrumenten ook door andere soorten marktfalen gelegitimeerd kunnen worden. Met name het verhelpen van **coördinatiegebreken** kan gezien worden als aanvullende rechtvaardiging voor beleid in de Innovatie-pijler. Er is sprake van dit type falen wanneer bedrijven niet of beperkt in staat zijn om relevante samenwerkingspartners of klanten te vinden. Dit kan bijvoorbeeld spelen binnen het MKB aangezien kleine bedrijven soms relatief weinig tijd en capaciteit hebben om goed om zich heen te kijken. Via Syntens heeft EZ lange tijd getracht om ondernemers op dit vlak te ondersteunen. Inmiddels is Syntens ondergebracht in de Ondernemerspleinen, waarmee het ook een deel van het 'makelen en schakelen' voor haar rekening neemt. De innovatie-attachés, die onder RVO.nl vallen en gestationeerd zijn op Nederlandse ambassades, bestrijden op soortgelijke wijze het marktfalen van coördinatiegebreken. In dit geval gaat het om de zoekkosten die zich voordoen in een internationaal speelveld. De innovatie-attachés behartigen de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven wanneer zij voor of met actoren uit andere landen willen innoveren.

De reden dat ook innovatiegericht inkopen coördinatiegebreken kan reduceren, is dat de gevoerde beleidsaanpak veel aandacht vestigt op de kansen van 'innovative public procurement'. Het beleid moet overheden ertoe bewegen niet automatisch te kiezen voor bekende en gevestigde leveranciers, maar ook ruimte te houden voor nieuwe (en zo mogelijk vernieuwende) aanbieders. Als deze optie over het hoofd wordt gezien, bijvoorbeeld door regelgeving op het vlak van inkoopbeleid, dan vormt coördinatiefalen een bedreiging voor productiviteitsgroei. De interventies die vallen onder de post innovatiegericht inkopen hebben daarmee een andere legitimering dan het SBIR-instrument. Ook de SBIR is bedoeld om maatschappelijke vraagstukken op innovatieve wijze te adresseren, maar het vertrekpunt is daar eerder dat de overheid haar aankoopbeleid kan inzetten om positieve externaliteiten te bevorderen (dat wil zeggen kennis die tot productiviteitsgroei elders in de economie kan leiden).

Dankzij hun agenda-bepalende functie kunnen ook het Innovatieplatform en de topsectorenaanpak met coördinatiegebreken geassocieerd worden. Beide initiatieven hebben ervoor gezorgd dat actoren in economisch sterke sectoren elkaar beter weten te vinden.²¹³ Dit heeft als voordeel dat actoren binnen deze sectoren samen kunnen

²¹² In de pijler 'Kapitaalverdieping' treffen we daarnaast ook een reeks regelingen die het innovatieve MKB in staat stellen om kapitaal te verkrijgen.

²¹³ Het zijn voorbeelden van wat in de literatuur ook wel systemische innovatiebeleidsinstrumenten worden genoemd, zie Smits, R. & S. Kuhlmann (2004), The rise of systemic instruments in innovation policy, in: *International Journal of Foresight and Innovation Policy* (IJFIP), Vol. 1, Nos. 1/2, pp. 4-32.

optrekken in activiteiten gerelateerd aan productie, innovatie en commercialisatie. Via onder andere schaalvoordelen en intensievere kennisuitwisseling kunnen dergelijke krachtenbundelingen weer resulteren in productiviteitsgroei. Door een selectie van sectoren in de schijnwerpers te zetten zorgt EZ er bovendien voor dat de actoren binnen deze sectoren ook eerder door buitenlandse partijen worden gevonden.

Niet al het beleid met als doel 'het bevorderen van toegepast onderzoek' berust op dezelfde legitimering. Afgezien van het feit dat onderzoeksresultaten door bedrijven ingezet kunnen worden om productiever te opereren (externaliteiten), dient een bepaalde categorie onderzoek ook eenvoudigweg om de overheid van voldoende kennis te voorzien. De overheid doet bestedingen in het kader van zaken die ze niet aan de markt over denkt te kunnen laten. Om deze **publieke goederen** te leveren heeft ze behoefte aan kennis over materie als landbouw (bijvoorbeeld voedselveiligheid, dierenwelzijn en gewasbescherming), watertechnologie (bijvoorbeeld schoon drinkwater), deltatechnologie (bijvoorbeeld droge voeten), et cetera. Instituten als TNO en de GTI's dienen in belangrijke mate om in de kennisbehoefte van de overheid te voorzien. Het kan natuurlijk wel zijn dat kennis bredere toepasbaarheid is en daarmee dus positieve externaliteiten kent.²¹⁴

Een gerelateerde categorie marktfalen is die van **overheidshandelen**. Het is mogelijk dat productiviteitsgroei gehinderd wordt door belemmeringen die voortkomen uit inmenging van de overheid zelf. In het geval van de Subsidieregeling Innovatieve (Zee)Scheepsbouw betreft het steunmaatregelen die buitenlandse overheden geven aan hun scheepsbouwsector. Ook voor het beleid met betrekking tot fundamenteel-strategisch onderzoek voor de luchtvaart geldt dat andere landen soortgelijke steun verstrekken.

Er zijn binnen de Innovatie-pijler geen maatregelen die zich nadrukkelijk richten op **misbruik van marktmacht**. De verklaring hiervoor is wellicht dat EZ haar wet- en regelgeving op dit vlak (e.g. ACM) onder heeft gebracht bij een ander beleidsartikel (te weten artikel 11). Ook voor het marktfalen van **informatieasymmetrie** treffen we binnen deze pijler nauwelijks relevante regelingen. De enige uitzondering is het Innovatiekrediet. Het marktfalen van informatieasymmetrie doet zich doorgaans voor wanneer transacties niet tot stand komen omdat partijen over verschillende of niet in gelijke mate over relevante informatie beschikken. Indien transacties uitblijven omdat partijen elkaar niet weten te vinden doordat de zogenaamde zoekkosten te hoog zijn, is er eerder sprake van coördinatiefalen.

Systeemperspectief

Wanneer we het EZ-beleid met betrekking tot de Innovatie-pijler verkavelen volgens het systeemperspectief, en dus een andere lens hanteren dan het marktperspectief, ontstaat een alternatief beeld van de beleidslegitimititeit. De afwijkende invalshoek van het systeemperspectief, samengevat in 10 functies, levert een verdere differentiatie van redenen op waarmee beleidsdoelen gerechtvaardigd kunnen worden (zie Tabel 19). We bespreken een aantal voorbeelden van opvallende contrasten met het hierboven geschetste marktperspectief.

²¹⁴ Het ministerie van EZ financiert circa 35-40% van TNO. Dat doet ze met drie motieven: kennis voor echte overheidstaken, kennis voor beleid, maar ook stelselverantwoordelijkheid. TNO en de GTI's hebben de afgelopen jaren opdracht gekregen om relevanter te worden voor allerlei partijen, en worden in toenemende mate ook afgerekend op de omzet die ze in de niet-subsidiemarkt maken. Ze spelen ook rol bij creëren van kennis-spillovers als vertalers van fundamentele naar meer toegepaste kennis, en wellicht ook nog bij bestrijden coördinatiegebreken (bijvoorbeeld als het gaat om het maken van *roadmaps* voor (top)sectoren).

Tabel 19: Systeemfuncties waarmee beleidsmaatdoelen in de pijler 'innovatie' geassocieerd kunnen worden

		Systeemfuncties*									
Beleidsdoelen		1: Verrichten van R&D / kenniscreatie	2: Aanleren van individuele en organisatorisch vaardigheden	3: Nieuwe productmarkten	4: Vraagarticulatie (incl. kwaliteitseisen)	5: Creëren of aanpassen organisaties	6: Stimuleren van interactieve leerprocessen	7: Creëren of aanpassen instituten	8: Stimuleren van broedplaatsen	9: Financiering van innovatieprocessen	10: Advies en ondersteuning bij innovatie- processen
Kennisoverdracht tussen bedrijven en kennisinstellingen	Stimuleren van toegepast onderzoek	- BSIK - IOP's - SmartMix - TTI's/TKI's - GTI's - TNO - Luchtvaart			- TTI's/ TKI's		- BSIK - IOP's - SmartMix - TTI's/TKI's - GTI's - Luchtvaart - Ruimtevaart				- STW
	Samenwerking tussen bedrijven en kennis- instellingen	- TKI-toeslag	- Valorisatie- programma			- Valorisatie- programma	- TKI-toeslag - SKE		- SKE - Valorisatie- programma	- SKE	- SKE
Bevorderen R&D&I	Algemeen	- Innovatiebox - WBSO - RDA - ICT-innovatie	- ICT-innovatie							- Innovatiekrediet	
	Specifieke sectoren	- Innovatie- programma's	- Innovatie- programma's							- SIS	
	MKB	- MIT - IPC	- MIT - Syntens				- Innovatie- vouchers			- MIT	- Syntens
	Samenwerking Nederlandse en buitenlandse organisaties	- JTI's - Eureka - Eurostars					- Innovatie- attachés				- Innovatie- attachés
	Maatschappelijke vraagstukken			- Innovatie- gericht Inkopen - SBIR	- Topsectoren- aanpak - Innovatie- gericht Inkopen - SBIR					- Innovatiegericht Inkopen - SBIR	
Agendasetting en uitvoeren toekomstverkenningen					- STT			- Innovatie- platform			- AWTI

Maatregelen gericht op kennisoverdracht dienen vrijwel allemaal meerdere systeemfuncties. Op de eerste plaats zijn de regelingen met het oog op toegepast onderzoek relevant voor zowel de functie 'kenniscreatie' als de functie 'stimuleren van interactieve leerprocessen'. Deze beleidsaanpak speelt in op het feit dat kenniscreatie niet plaats heeft vanuit een ivoren toren, maar in interactie met een variëteit aan actoren. Een speciale rol is weggelegd voor de TTI's/TKI's: door middel van dit instrument stimuleert EZ dat kennisinstellingen en het bedrijfsleven gezamenlijk onderzoeken op welke domeinen kennisontwikkeling georiënteerd moet zijn. Daarnaast dragen samenwerkingsmaatregelen als het Valorisatieprogramma en SKE ook bij aan het aanleren van individuele en organisatorische vaardigheden (systeemfunctie 2: niet iedereen en elke organisatie kan uit zichzelf innoveren), advies en ondersteuning bij innovatieprocessen (systeemfunctie 10), stimuleren van broedplaatsen (systeemfunctie 8) en financiering van innovatieprocessen (systeemfunctie 9). Deze meervoudige onderbouwing voor beleidsdoelen is inherent aan de aard van het systeemperspectief: zij biedt relatief veel differentiatie op het vlak van kenniscirculatie. Hoewel een aantal van de genoemde instrumenten inmiddels niet meer bestaan geldt ook voor het huidige I&O-beleid dat veel maatregelen de vorm van beleidspakketten hebben. Dat wil zeggen: de interventies hebben niet betrekking op slechts één actor en één doel, maar zijn eerder aanpakken die in interactie tussen een groep stakeholders tot stand komen (en uitgevoerd worden). Voorbeelden van dergelijke beleidspakketten zijn de Topsectorenaanpak, de Green Deal, de post ICT-beleid, en het recente actieplan 'Ambitieuze Ondernemen'. Vaak dienen dergelijke aanpakken ook meerdere doelen. Dit is niet per se minder effectief, maar maakt de regelingen ongeschikt om via de 'Theeuwesstandaard' (voor effectmeting) getoetst te worden (zie paragraaf 4.7 voor een gedetailleerdere bespreking van evaluatiemogelijkheden).

Ook voor beleid gericht op het bevorderen van R&D&I geldt dat er (naast externaliteiten en coördinatiefalen) andere beleidsmotieven volgen uit het systeemperspectief. Zo dienen de human capital agenda's binnen de innovatieprogramma's om kennis- en vaardigheden van werknemers in bepaalde sectoren op peil te houden (systeemfunctie 2). Het voormalige Syntens deed meer dan makelen en schakelen; haar workshops beoogden eveneens te waarborgen dat ondernemers in staat zijn om te experimenteren met nieuwe producten en processen (systeemfunctie 10).

Beleid met als doel het op innovatieve wijze te lijf gaan van maatschappelijke vraagstukken, alsook het beleid gericht op agendasetting, is van belang voor het richting geven aan gezamenlijke 'zoekprocessen' (systeemfunctie 4). Maatregelen als de topsectorenaanpak, SBIR/innovatiegericht inkopen en STT doen dit bijvoorbeeld via het formuleren van een collectieve onderzoeksagenda (vraagarticulatie), het articuleren van een (maatschappelijke) vraag of door meer belangstelling te stimuleren voor bepaalde technologische/maatschappelijke/economische vraagstukken.²¹⁵ In een aantal gevallen illustreert dit dat EZ deels ook maatschappelijke doelstellingen nastreeft. Naast stimulering van R&D en innovatie in bedrijven stimuleert EZ dit door vraag naar vernieuwingen te creëren en er een markt voor te helpen creëren (systeemfuncties 3). Dergelijke markten ontstaan mogelijk niet vanzelf omdat regelgeving en gevestigde belangen blokkades opwerpen.²¹⁶ Ook het innovatieplatform beoogde hier een rol te spelen. Haar missie was

²¹⁵ Toelichting op 'demand articulation': Topsectorenaanpak is bottom-up georganiseerd: ze stelt bedrijven in staat om gezamenlijk te bepalen welke marktkansen zij als sector kunnen grijpen. Verschil met TNO/GTI's is eventueel dat die vraaggestuurd onderzoek doen voor anderen, terwijl Topsectoren/TTI's bedrijven zelf hun gezamenlijke onderzoek laat uitvoeren.

²¹⁶ Op grond van deze constatering kunnen we stellen dat er misschien wel degelijk maatregelen zijn met betrekking tot het marktfalen 'Marktmacht'. Door innovatief in te kopen bij het MKB,

om te zorgen dat er instituties kwamen die de weg vrij maakten voor innovatie in geselecteerde richtingen.

Pijler 2: Ondernemerschap / Marktcondities

Marktperspectief

De diversiteit aan maatregelen met betrekking tot 'ondernemerschap / marktcondities' (pijler 2) wordt gelegitimeerd door verscheidene soorten marktfalen. In deze pijler is er beleid dat gerechtvaardigd wordt op grond van zowel positieve als negatieve **externaliteiten**. Bij positieve externaliteiten betreft het beleid met als doel het beschermen van IPR. In economieën waar bedrijven hun intellectueel eigendom niet kunnen beschermen bestaat het risico dat concurrenten direct gaan imiteren. Wanneer zaken als geheimhouding en 'lead advantage' onvoldoende voordeel bieden, verliezen ondernemingen de prikkel om te innoveren. Ze maken immers kosten waar anderen de vruchten van plukken. Door middel van de Rijksoctrooiwet waarborgt EZ dat bedrijven hun vindingen kunnen beschermen. Dit kan ertoe leiden dat bedrijven meer gaan innoveren, wat uiteindelijk weer in kennis-spillovers resulteert.²¹⁷

De Transparantiebenchmark van EZ, gericht op bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), reduceert de kans dat negatieve externaliteiten zich voordoen. Uitgangspunt is dat niet alle effecten van economische activiteiten ook onderdeel vormen van de transacties die in een economie tot stand komen. Perverse economische prikkels kunnen ertoe leiden dat mens en milieu soms ernstig benadeeld worden, zonder dat ze daarvoor gecompenseerd worden. Door MVO te stimuleren beoogt EZ ondernemingen ertoe te bewegen niet enkel vanuit hun eigen perspectief te handelen. Door ook de belangen van anderen mee te nemen (inclusief milieu) kunnen bedrijven ervoor zorgen dat er zich minder negatieve externaliteiten voordoen. De maatregel Corporate Governance dient eveneens om normen en waarden te bewaken. De Corporate Governance code dient om meer transparantie te verschaffen over hoe bedrijven opereren. Dit kan van belang zijn voor ethische aspecten die anders te lijden hebben onder negatieve externaliteiten.

Beleid gericht op informatievoorziening voor ondernemers berust op een tweevoudige rationale. Allereerst zijn de Kamers van Koophandel actief op het vlak van het tot stand brengen van transacties. Hoewel ze soms een aandeel hebben in het wegnemen van de coördinatiegebreken waar ondernemers mee kampen, ligt het accent hier vooral op **informatie-asymmetrie**. Door een handelsregister te onderhouden beschikken actoren over de mogelijkheid om te verifiëren met wat voor partij ze te maken hebben wanneer ze zaken willen doen.²¹⁸ Ten tweede voorziet EZ in informatievoorziening voor ondernemers vanwege overwegingen gerelateerd aan het marktfalen **overheidshandelen**. Diverse activiteiten onder de post 'e-overheid' proberen het ondernemen zo eenvoudig mogelijk te

bijvoorbeeld via SBIR, probeert de overheid te voorkomen dat alleen gevestigde bedrijven in beeld komen voor overheidsaankopen.

²¹⁷ In hoeverre innovatie en kennis-spillovers gebaat zijn bij IPR is al jarenlang onderwerp van heftige discussie. IPR-wetgeving verbiedt anderen om beschermde kennis zomaar toe te passen. Aan de andere kant vergt het beschermen dat bedrijven hun kennis vrijgeven (in de vorm van een patent). Omdat patenten publiek domein zijn geven bedrijven hiermee inzicht in welke richting technologie zich aan het ontwikkelen is.

²¹⁸ KvK en RVO.nl zijn allebei ook uitvoeringsorganen: de KvK is belast met het handelsregister op orde houden en RVO.nl voert diverse ondernemerschaps- en innovatiemaatregelen uit. Op grond van hun ondersteunende rol en dus publieke functie zijn de regelingen ook te categoriseren onder het marktfalen publieke goederen.

maken. Digitale dienstverlening is daarbij een belangrijke manier waarop EZ de administratieve belasting voor ondernemers minimaal tracht te houden. Daarnaast heeft ze ook een Regiegroep Regeldruk (incl. Actal) geïnstalleerd. Zij dient te waarborgen dat de administratieve lasten als gevolg van regelgeving beperkt blijven.

Overheidshandelen vormt ook de legitimering voor de diverse fiscale maatregelen in het kader van Marktcondities. Het merendeel van de fiscale voorzieningen poogt ondernemerschap te bevorderen door financiële prikkels te geven. De motivatie hiervoor is dat dit kan leiden tot werkgelegenheidsgroei, bijvoorbeeld doordat er mensen uit de informele economie ondernemer worden of doordat de lonen van werknemers dalen omdat ze moeten concurreren met gesubsidieerde zelfstandigen. Het welvaartseffect van fiscale voorzieningen als de Zelfstandigenaftrek en de Startersaftrek verloopt alleen via de arbeidsproductiviteit als de ondersteunde ondernemers arbeidsproductiever te werk gaan (of anderen aanzetten tot productiviteitsverhoging). Uit de doelstellingen van bovenstaande regelingen blijkt niet dat dit aan de orde is. Het welvaartsverhogende effect moet dus vooral komen van het vergroten van de werkgelegenheid door ondernemerschap aantrekkelijker te maken.

Een opvallende fiscale regeling is het 'lage btw-tarief' in o.a. de horeca en toeristische sector. De uitwerking hiervan is dat de Nederlandse horeca aantrekkelijker wordt ten opzichte van de horeca in andere landen. Op basis van het marktfalenperspectief is het lastig om hiervoor een rationale te geven.

Tabel 20: Marktfalen waarmee beleidsmaatregelen in de pijler 'ondernemerschap / marktcondities' geassocieerd kunnen worden

Beleidsdoelen	Marktfalen					
	Externaliteiten	Marktmacht	Informatie-asymmetrie	Coördinatie-gebreken	Publieke goederen	Overheidshandelen
IPR beschermen	- Rijksoctrooi-wet					
Stimulering ondernemers uit specifieke sectoren						
Aantrekkelijker maken ondernemerschap (werkgelegenheid vergroten)						- Zelfstandigenaftrek - FOR - Meewerkaftrek - Stakingsaftrek - KOR - Doorschuiven stakingswinst
Normen en waarden bewaken	- Transparantie-benchmark - Corporate Governance					
Informatievoorziening voor ondernemers			- KvK			- E-overheid
Regeldruk beperken						- Regiegroep Regeldruk/ ACTAL

Opmerking: RVO.nl is in deze tabel niet opgenomen, omdat zij vooral beleidsmaatregelen uitvoert. Laag-btw-tarief is een regeling die moeilijk te plaatsen valt onder één marktfalen.

Systeemperspectief

Beschouwen we de beleidsmix voor 'ondernemerschap / marktcondities' (pijler 2) vanuit systeemperspectief, dan zien we eveneens dat de regelingen gestoeld zijn op diverse rationales. Het beschermen van IPR draagt bijvoorbeeld bij aan zowel de kenniscreatie in een economie (systeemfunctie 1) alsook aan de leerprocessen die ontstaan wanneer kennis gecirculeerd wordt (systeemfunctie 6). En de workshops van KvK dienen bijvoorbeeld om bedrijven vaardigheden aan te leren die van belang zijn bij ondernemen en experimenteren (systeemfunctie 2). In dit kader is het essentieel dat er überhaupt starters zijn, hetgeen de doelstelling financiële ondersteuning voor ondernemers rechtvaardigt (systeemfunctie 5). Tenslotte zijn er diverse doelen die hun legitimiteit ontleen aan het creëren of aanpassen van instituties (systeemfunctie 7). Het begrip instituties dient hier in ruime zin te worden opgevat; instituties hebben betrekking op het zetten en bewaken van ethische standaarden (Corporate Governance, Transparantiebenchmark) alsook het creëren van standaarden die economisch verkeer dienen te vereenvoudigen (e-overheid, regeldruk). De rationale voor het lage btw-tarief is wederom onduidelijk. Door een specifieke sector te bevorderen geeft de overheid richting aan ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Dit komt overeen met de situatie die zich voordoet bij vraagarticulatie (systeemfunctie 4) met betrekking tot groene groei, zoals beschreven in de pijler 'Energie'. Omdat de sectoren die aanspraak maken relatief weinig aan R&D doen (horeca, toerisme), valt te betwijfelen in hoeverre hier daadwerkelijk sprake is van het bijsturen van innovatiedynamiek.

Tabel 21: Systeemfuncties waarmee beleidsmaatregelen in de pijler 'ondernemerschap / marktcondities' geassocieerd kunnen worden

	Systeemfuncties					
Beleidsdoelen	1: Verrichten van R&D / kenniscreatie	2: Aanleren van individuele en organisatorisch vaardigheden	4: Vraagarticulatie (incl. kwaliteitseisen)	5: Creëren of aanpassen organisaties	6: Stimuleren van interactieve leerprocessen	7: Creëren of aanpassen instituties
IPR beschermen	- Rijksoctrooiwet				- Rijksoctrooiwet	
Stimulering ondernemers uit specifieke sectoren			- Laag btw-tarief?			
Aantrekkelijker maken ondernemerschap (werkgelegenheid vergroten)				- Zelfstandigen- aftrek - FOR - Meewerkaftrek - Stakingsaftrek - KOR - Doorschuiven stakingswinst		
Normen en waarden bewaken						- Corporate Governance - Transparantie- benchmark
Informatievoorziening voor ondernemers		- KvK				- E-overheid
Regeldruk beperken						- Regiegroep Regeldruk/ ACTAL

Opmerking: RVO.nl is in deze tabel niet opgenomen, omdat zij vooral beleidsmaatregelen uitvoert.

Pijler 3: Menselijk kapitaal

Marktperspectief

De meeste instrumenten gericht op 'menselijk kapitaal' (pijler 3) kunnen gelegitimeerd worden op grond van de **coördinatiegebreken** die ze beogen te verhelpen. EZ voert haar beleid vanuit de observatie dat onderwijs en arbeidsmarkt niet optimaal op elkaar zijn afgestemd. Enerzijds weten ondernemingen niet altijd even goed waar ze personeel met de gewenste opleiding, kennis en vaardigheden kunnen vinden. Anderzijds kiezen studenten bijvoorbeeld te weinig voor studies waar echt behoefte aan is.

Het Techniepact focust hierbij op het tekort aan bèta-studenten. Door studenten beter bekend te maken met technische beroepen hoopt EZ (in samenwerking met OCW) het aanbod van technische studenten te laten toenemen. Door middel van het programma 'Beroepsonderwijs in Bedrijf' betreft EZ het bedrijfsleven meer bij het onderwijs. De gedachte is dat het bedrijfsleven zelf ook een rol heeft in het creëren van voldoende aanwas van (toekomstige) werknemers met een geschikte opleiding. Het idee is dat deze afstemming het beste verloopt wanneer het bedrijfsleven actief deelneemt aan het inrichten en uitvoeren van onderwijsprogramma's. Daarmee is het Techniepact veel meer dan het "aanleren van vaardigheden". Het is ook een substantieel ingrijpen in het institutioneel landschap. Door deze nieuwe overlegstructuren te genereren ontstaat verbeterde communicatie over bedrijfsleven, overheid en kennisinstellingen over arbeidsmarktbehoeftes.

Het coördinatiegebrek waar het programma 'Onderwijs en Ondernemerschap' aan appelleert is wat minder concreet te benoemen. Mogelijk kiezen er weinig studenten voor het zelfstandig ondernemerschap wanneer ze maar weinig bekend zijn hiermee (zoals bijvoorbeeld het geval bij technische beroepen). Door het thema ondernemerschap beter in curricula op te nemen kan dit marktfalen bestreden worden. Aannee hierbij is wel dat ondernemerschap op zichzelf nastrevenswaardig is.

De crisismaatregel 'Kenniswerkers' is ook lastig in het marktfalenperspectief te plaatsen. Op het eerste gezicht lijkt deze regeling bedoeld om onderzoekers uit het bedrijfsleven in contact te brengen met onderzoeksinstellingen. Het stimuleren van interactie tussen universiteiten en bedrijfsleven is echter niet de primaire onderbouwing van dit beleid. De regeling diende immers vooral om kenniswerkers voor het bedrijfsleven te behouden (en zo kapitaalvernietiging te voorkomen van kenniswerkers die uit R&D&I-functies vertrekken en wellicht nooit meer terugkomen in dergelijke functies). Indien zij vanwege de crisis ontslagen moesten worden zou een bedrijf onderzoekers verliezen die van belang zijn voor het creëren van nieuwe kennis (gedurende en ook na de crises). De Kenniswerkersregeling lijkt daarmee het meest gelegitimeerd door de kennis-spillovers die de onderzoekers zouden kunnen genereren (i.e. positieve **externaliteiten**). We merken echter op dat de kenniswerkers na hun verblijf aan de universiteit veelal weer voor het bedrijfsleven zijn gaan werken en dat bedrijven soms weinig prikkels hebben om hun kennis met anderen te delen. Kennis-spillovers doen zich in dat geval enkel op indirecte wijze voor (pas als andere bedrijven innovaties kunnen genereren of bij arbeidsmobiliteit van onderzoekers).

Tabel 22: Marktfalen waarmee beleidsmaatregelen in de pijler 'menselijk kapitaal' geassocieerd kunnen worden

		Marktfalen					
Beleidsdoelen		Externaliteiten	Marktmacht	Informatie-asymmetrie	Coördinatie-gebreken	Publieke goederen	Overheids-handelen
Verbeteren aansluiting bedrijfsleven en onderwijs	Beroeps-onderwijs				- Beroeps-onderwijs in bedrijf		
	Technisch personeel				- Techniekpact		
Verankering ondernemerschap in onderwijs					- Onderwijs & Ondernemerschap		
Voorkomen ontslag kenniswerkers		- Kenniswerkers					

Systeemperspectief

Stellen we de vraag welke systeemfuncties gebaat zijn bij beleid op het vlak van 'menselijk kapitaal' (pijler 3), dan lijkt het vooral te gaan om het aanleren van vaardigheden (systeemfunctie 2). De regeling Kenniswerkers heeft daarnaast ook interactieve leerprocessen tot gevolg (systeemfunctie 6). Hoewel dit slechts "bijvangst" is, zoals het toenmalige Ministerie van EL&I stelde²¹⁹, moet het belang van de interacties niet worden onderschat. Zowel onderzoekers uit het bedrijfsleven als onderzoekers uit publieke kennisinstellingen kunnen baat hebben bij de combinatie van hun verschillende achtergronden. Mocht dit tot nieuwe kennis leiden dan heeft die kennis via het wetenschappelijke domein een extra bereik (naast de kennisdiffusie die de bedrijfs onderzoeker en zijn bedrijf eventueel zelf veroorzaken). Ook het programma 'Onderwijs en Ondernemerschap' kent een extra legitimatie: zij draagt uiteindelijk bij aan het creëren van nieuwe ondernemingen die van belang zijn voor het adaptief houden van een economie (systeemfunctie 5).

²¹⁹ Ministerie van EL&I (2011) - [Hoe de Nederlandse economie haar kenniswerkers behield. Ervaringen uit kenniswerkers projecten](#), Den Haag.

Tabel 23: Systeemfuncties waarmee beleidsmaatregelen in de pijler 'Menselijk kapitaal' geassocieerd kunnen worden

		Systeemfuncties		
Beleidsdoelen		2: Aanleren van individuele en organisatorisch vaardigheden	5: Creëren of aanpassen organisaties	6: Stimuleren van interactieve leerprocessen
Verbeteren aansluiting bedrijfsleven en onderwijs	Beroepsonderwijs	- Beroepsonderwijs in bedrijf		
	Technisch personeel	- Techniekpact		
Verankering ondernemerschap in onderwijs		- Onderwijs & Ondernemerschap	- Onderwijs & Ondernemerschap	
Voorkomen ontslag kenniswerkers		- Kenniswerkers		- Kenniswerkers

Pijler 4: Investerings

Marktperspectief

Bedrijven die willen investeren kunnen hun kapitaal langs verschillende wegen verkrijgen, bijvoorbeeld van banken of venture capitalists. Toch kan het zijn dat de markt op sommige fronten niet optimaal functioneert. De (mogelijke) rechtvaardiging voor de genoemde doelstellingen van het beleid gericht op 'investerings' (pijler 4) is in Tabel 24 geanalyseerd vanuit het marktfalenperspectief.

Tabel 24: Marktfalen waarmee beleidsdoelen in de pijler 'investerings' geassocieerd kunnen worden

		Marktfalen					
Beleidsdoelen		Externaliteit en	Marktmacht	Informatie-asymmetrie	Coördinatiegrepen	Publieke goederen	Overheids-handelen
Kredietverschaffing	Regulier MKB/starters			- BMKB - Groeifaciliteit - Microkrediet	- KIA?		
	MKB+			- GO			
	Innovatief MKB/starters			- SEED-capital - VFF - Funds of Funds	- Business Angel Programma		
	Sectoren						- GSF - SIS
Buitenlandse investeringen aantrekken					Internationaal ondernemen		
Stimulering economisch zwakke regio's							- BSRI

Veruit de meeste investeringsmaatregelen, en zeker de MKB-specifieke maatregelen, spelen in op de **informatie-asymmetrie** tussen bedrijven en kapitaalverstrekkers. Deze

asymmetrie kan zich vooral voordoen bij kleine bedrijven, aangezien zij relatief weinig tijd en capaciteit hebben om banken e.d. te overtuigen om kapitaal te verstrekken. Financiers hebben op hun beurt weinig zekerheden dat MKB'ers (en met name starters) daadwerkelijk in staat zijn om het door hen gevraagde kapitaal effectief te gebruiken. Het gebrek aan vertrouwen (en de onzekerheid die hieruit voortvloeit) maakt dat EZ bijspringt bij het financieel ondersteunen van bedrijven met investeringsambities. Doorgaans is het niet zo dat EZ de informatie-asymmetrie oplost door betere informatiestromen en transparantie te creëren. Het is eerder zo dat EZ zelf financiële instrumenten toevoegt aan het bestaande aanbod van risico-averse kapitaalverstrekkers. EZ grijpt onder andere in door krediet te verstrekken via de Borgstelling MKB (BMKB) en de Microkredietregeling. Via de Groeifaciliteit (ook wel Groeifinancieringsfaciliteit genoemd) poogt ze ook banken ertoe te motiveren risicodragend vermogen aan MKB'ers met groeiambities te verstrekken. Dankzij de Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) kunnen zelfs de wat grotere bedrijven rekenen op steun van de overheid, al is het op dit punt minder duidelijk waarom er sprake zou zijn van informatie-asymmetrie.

In de groep van MKB-georiënteerde investeringsinstrumenten treffen we een set beleidsmaatregelen die speciaal gericht is op kapitaalverschaffing aan innovatieve bedrijven. De legitimering voor deze doelstelling berust wederom op informatie-asymmetrie, en wel omdat het risico van kapitaalverschaffing aan deze ondernemingen extra groot is. Kleine bedrijven met een groot risicoprofiel hebben het, nog meer dan regulier MKB, moeilijk om financiering te verkrijgen. Doordat ze én klein/jong zijn én actief met risicovolle activiteiten is de kans gering dat ze geldschietters kunnen overtuigen. Hoewel kapitaalverschaffing aan innovatieve bedrijven uiteindelijk ook kan leiden tot kennis-spillovers, is het EZ-beleid primair gericht op het overwinnen van informatie-asymmetrie. Instrumenten als SEED capital (onderdeel van TechnoPartner), het Funds-of-Funds en de Vroegefaseregeling (VFF) hebben bijvoorbeeld niet 'meer innovatie' als doel.²²⁰ Deze instrumenten beogen in de eerste plaats meer financieringsmogelijkheden te creëren voor MKB dat vanwege haar innovatieve aard maar moeilijk bij banken terecht kan. Net als bij de instrumenten voor het reguliere MKB hebben de verschillende instrumenten voor innovatief MKB betrekking op opeenvolgende fases in het groeiproces van een bedrijf. De vraag die hier rijst, is waarom er een parallelle set maatregelen is als zij hetzelfde doel en marktfalen kennen (zie paragraaf 5.2).

Zoals de naam al doet vermoeden richt ook de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA), ofwel kleinschaligheidsaftrek, zich op zelfstandige ondernemers wier bedrijf slechts een beperkte omvang heeft. Groot verschil met eerdergenoemde MKB-specifieke instrumenten is dat het hier om een fiscale voorziening gaat. Doordat deze vorm van kapitaalverschaffing geen betrekking heeft op de informatie-asymmetrie tussen geldvragers en geldverstrekkers, blijft het onduidelijk welke rationale aan de KIA ten grondslag ligt. Beleidsdoelen als 'meer MKB-investeringen' en 'meer MKB-ondernemingen' vertellen niet direct waarom de overheid hier dient te interveniëren. Ook beleidsdocumenten over de KIA geven op dit punt geen uitsluitsel. Mogelijk zijn (sommige) investeringen van ondernemingen fiscaal aftrekbaar om te stimuleren dat kleine bedrijven zich überhaupt met investeren bezighouden. In dit geval lijkt het marktfalen van **coördinatiegebreken** het meest van toepassing: de markt zou er vanuit dit oogpunt misschien onvoldoende toe in staat zijn kleine ondernemingen te bewegen tot investeringen die 'idealiter' wel tot stand zouden moeten komen. De rol van de KIA is dan dat zij ondernemingen laat zoeken naar zinvolle investeringsmogelijkheden.

²²⁰ Dit in tegenstelling tot het TechnoPartner-onderdeel Uitdagingskrediet/Innovatiekrediet, dat om die reden in de pijler 'Innovatie' is opgenomen.

Waar zeker sprake is van legitimering op grond van coördinatiegebreken, is bij het TechnoPartner onderdeel 'Business Angel Programma' (BAP). De overheid opereert hier niet zelf als Business Angel, maar tracht ondernemers en business angels met elkaar te verbinden. Dit doet ze onder andere via het Business Angel Network (BAN). Door business angels voorlichtingen te laten geven en te laten samenwerken, vergroot ze de kans dat kapitaalbehoevende technostarters in contact komen met business angels die willen investeren in interessante proposities. De overheidsinitiatieven op het vlak van internationaal ondernemen grijpen aan op de coördinatieproblemen die zich voordoen in een internationale context.²²¹ Door middel van de activiteiten van o.a. de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) hoopt de overheid buitenlandse investeringen aan te trekken die zouden uitblijven als het NFIA niet bemiddelt en adviseert.

Tenslotte zijn er ook twee maatregelen die gelegitimeerd worden door het marktfalen van **overheidshandelen**. Het Garantiefonds Scheepsbouwfinanciering (GSF), ook wel Borgstelling Scheeps(nieuw)bouw genoemd, dient om een level-playing field te creëren voor scheepsbouwers. Net als de Subsidieregeling Innovatieve (Zee)Scheepsbouw is de GSF ingericht omdat staatsteun in andere landen het speelveld voor scheepsbouw verstoort. Hoewel zij een ander doel heeft, kan ook het Besluit Subsidie Regionale Investeringen (BSRI) gerelateerd worden aan het 'corrigeren' van overheidshandelen. In dit geval bestaan de versturende overheidsinterventies uit investeringssubsidies (voor huisvesting, verbouwing, etc.) die buurlanden geven aan bedrijven die zich in economisch zwakkere regio's willen vestigen. "Zowel in Duitsland als in België bestaan regelingen die qua karakter en omvang van subsidie vergelijkbaar zijn met het BSRI. Hiermee heeft het BSRI haar nut voor het creëren van een level playing field" (Evaluatie BSRI, p. 9). Kanttekening bij deze quote is dat concurrerende subsidies niet voor alle naburige regio's beschikbaar waren, waardoor het marktfalen feitelijk maar gering bleek (zie evaluatiebevindingen, verderop) en de BSRI op haar beurt marktversturend kan werken richting buurregio's die niet beschikken over een vergelijkbare regeling.

Systeemperspectief

Analysen we de beleidsmix gericht op 'investeringen' (pijler 4) vanuit systeemperspectief, dan zien we een beleidspakket dat vooral bijdraagt aan de aanwezigheid van ondernemingen die op zoek gaan naar onbenutte marktkansen. Het grijpen van deze kansen, al dan niet op innovatieve wijze, kan bijdragen aan de productiviteitsgroei van de Nederlandse economie. Veel investeringsregelingen blijken relevant voor de functie 'resource allocation' (systeemfunctie 9). Het gaat hier bijvoorbeeld om KIA, GO, SEED-capital en VFF. Hoewel financiering van innovatieprocessen daar een belangrijk deel van uitmaakt, zien we dat niet alle regelingen die betrekking hebben op de allocatie van middelen ('resource allocation') per se over innovatie gaan (GSF, Internationaal ondernemen, BSRI). Bij sommige investering-aanzwengelende regelingen, zoals de Groeifaciliteit, ligt het accent vooral op het creëren van ondernemingen (systeemfunctie 5). De regelingen voor innovatieve starters dragen ook aan deze functie bij. Daarnaast kende het Business Angel Programme een element waarbij tot op zekere hoogte incubatie werd gestimuleerd. De betrokken venture capitalists verstrekten niet alleen financiering, maar begeleidden de starters ook in hun groeitraject (systeemfunctie 8).

²²¹ In de pijler 'Innovatie' beschreven we reeds hoe dit marktfalen relevant is voor het instrumentarium rondom internationaal (participatie in JTI's, Eurostars, Eureka).

Tabel 25: Systeemfuncties waarmee beleidsdoelen in de pijler 'Investerings' geassocieerd kunnen worden

		Systeemfuncties		
Beleidsdoelen		5: <i>Creëren of aanpassen organisaties</i>	8: <i>Stimuleren van broedplaatsen</i>	9: <i>Financiering van (innovatie)processen</i>
Kredietverschaffing	Regulier MKB/stersartars	-Groeifaciliteit -Microkrediet	-Business Angel Programme	-Business Angel Programme -KIA -BMKB
	MKB+			-GO
	Innovatief MKB/stersartars	-SEED-capital -VFF		-SEED-capital -VFF - Funds of Funds
	Sectoren			-GSF -SIS
Buitenlandse bedrijven ondersteunen				-Internationaal ondernemen
Stimulering economisch zwakke regio's				-BSRI
Budget (2009-2013)				

Pijler 5: Energie en materialen

Deze pijler omvat slechts twee beleidsinterventies, en kent daarom geen aparte bijlage. Voor de integrale analyse van de pijler 'energie en materialen', zie sectie 4.6.

Bijlage E | Opzet micro-analyse per beleidsmaatregel

Voor ieder van de (voor deze doorlichting geselecteerde) regelingen in de I&O-beleidsmix is de een micro-analyse op basis van onderstaand format uitgevoerd. De resultaten zijn opgenomen in de 'Database Innovatie- en Ondernemersbeleid'. Deze database vormt de basis voor veel van de figuren en tabellen in deze doorlichting.

Wettelijk kader

Artikel	12 / 13	Oog voor Societal Challenge	Ja / nee
Mede uitvoerende ministerie	OCW / FIN / VWS / Etc.		

Historiek

Beginjaar	Eindjaar	Voorganger
-----------	------	----------	------	------------	------

Type regeling

Uitgavesoort	Lening / Subsidie / Opdrachten / Bijdrage / Ontvangsten / Fiscaal / Garantie / Agenda / Overig	Kost het geld?	Ja / nee	Financierings-overdracht	Nee Direct Indirect via externen indirect via fiscaal indirect via toeslag
--------------	--	----------------	----------	--------------------------	--

Beleidsinrichting

Doelgroep	Bedrijfsleven Kennisinstelling en Overheden	Focus doelgroep	MKB- specifiek / (High)tech only / start- ups	Plaats in logisch model	Marktcondities / Innovatie / Menselijk kapitaal / Investerings/Kapitaalver- dieping/ Energie-, grondstof & materiaal
Marktfalen	Externaliteiten / Marktmacht / Informatie asymmetrie / Coördinatiegebreken / Publieke goederen / Overheidshandelen	Systeem- falen		Provision of R&D / Competence building / new product markets / articulation of quality/demand / create organizations / interactive learning / create institutions / incubation / financing innovation / consultancy services	
Sectorale focus	Generiek / specifiek		Mechanisme	Aanbod / vraag naar innovatie	

Budget

2009	2010	2011	2012	2013
€-	€-	€-	€-	€-

Evaluatie

Jaar evaluatie	Datatypen	Survey / desk research / interviews / interne administratie, externe bron (welke?) / etc.
Evaluatieperiode	Controlegroep?	Ja / nee

Evaluatiemethode	<i>Regressie / correlatie / difference in difference / etc.</i>	Significantie?	<i>Ja / nee</i>
------------------	---	----------------	-----------------

Beleidsinhoudelijke gegevens

Doelomschrijving	<i>kwalitatief</i>
Beleidstheorie/ legitimiteit/ rationale	<i>Kwalitatief</i>
Doelenboom	<i>Kwalitatief</i>

Evaluatie

Bevindingen over doeltreffendheid	<i>Kwalitatief</i>
Bevindingen over doelmatigheid	<i>Kwalitatief</i>
Bevindingen over doelgroepbereik	<i>Kwalitatief</i>
Samenhang met andere instrumenten	<i>kwalitatief</i>
Reden geen evaluatie, of beperkingen	<i>kwalitatief</i>

Overige

Aanbevelingen/ toekomst / politieke impact	<i>kwalitatief</i>
--	--------------------

Bijlage F | Eerdere reviews

Nederlandse I&O-beleid

In deze bijlage paragraaf gaan we kort in op eerdere reviews op het domein van ondernemerschap en innovatie. We starten met de voorgaande (formele) doorlichting op het thema 'ondernemerschapsbeleid', waarin overigens ook innovatie uitgebreid aan bod komt. Er is geen recente vergelijkbare (formele) voorganger van deze doorlichting op artikel 12, het innovatiedomein. Wel zijn er review-achtige analyses uitgevoerd als onderdeel van de Brede Heroverweging in 2010. Ook heeft het CPB in haar studie uit 2011 onderzoek gedaan naar Innovatiebeleid in Nederland en heeft de Algemene Rekenkamer in 2011 specifiek gekeken naar de mogelijkheden van effectmeting. Internationale reviews komen van de Europese Commissie en recentelijk (voorjaar 2014) van de OECD. Onderstaand bespreken we achtereenvolgens deze zes reviews. In de hoofdtekst in paragraaf 3.3 is een samenvattend schema opgenomen en een korte reflectie op wat de zes reviews aan inzicht bieden voor de onderhavige doorlichting.

1. Meer en beter ondernemerschap. Beleidsdoorlichting Ondernemerschapsbeleid Ministerie van Economische Zaken (EIM, 2008)

Deze doorlichting van het ondernemerschapsbeleid 2003-2007 in opdracht van het Ministerie van EZ had als **doel** het bepalen van de legitimiteit van overheidsingrijpen en het in kaart brengen van de doelgerichtheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en de samenhang van de diverse maatregelen. Voor de actieprogramma's Start, Groei en Overdracht is systematisch gekeken naar het gevarieerde pakket van acties, regelingen en instrumenten. In totaal gaat het om meer dan 120 acties, regelingen en instrumenten, waarvan sommigen in meer dan een actieplan voorkomen. Veel acties kennen geen of een beperkt budget. Bekende en ook substantiële acties en instrumenten zijn onder andere KvK, Ondernemerspleinen, BBMK, Tante Agaathregeling, fiscale instrumenten als Zelfstandigenaftrek Startersaftrek, FOR, Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek, Meewerkaftrek, Stimulering Internationaal Ondernemerschap, WBSO (voor zover betrekking op MKB), Innovatiesubsidie Samenwerkingsprojecten, Innovatievouchers, Deltaplan Bèta Techniek, Subsidieregeling Ondernemerschap en Onderwijs. Het gaat dus om een doorlichting weliswaar ingestoken vanuit artikel 13, maar met duidelijke relaties met artikel 12 alsook naastgelegen beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld onderwijs.

EIM heeft een analysekader met vijf categorieën beleidsvelden ontwikkeld om de grote hoeveelheid acties en maatregelen voor elk van de drie actieprogramma's te kunnen ordenen, te weten: a) persoonlijke preferenties voor ondernemerschap; b) informatie, kennis en vaardigheden voor ondernemerschap; c) toegankelijkheid van financiering; d) toegankelijkheid van arbeid en overgang werknemerschap en ondernemerschap; en e) institutionele barrières voor ondernemerschap. De feitelijke doorlichting bestaat uit drie elementen:

- Urgentie van ingrijpen door de overheid: welke imperfecties treden op? Hoe scoort Nederland in internationale vergelijkingen?
- Aandacht qua beleid voor het betreffende veld: de intensiteit en variëteit van acties, maatregelen en instrumenten
- Resultaat van beleid ofwel indicatie dat beleid op betreffende terrein werkt (veelal ingeschat aan de hand van beschikbare evaluaties).

De doorlichting betreft hoofdzakelijk een meta-analyse van bestaande ex post evaluaties op individuele instrumenten. Daarbij wordt ook gezien op welke wijze in deze evaluaties doelmatigheid en doeltreffendheid worden geadresseerd en wat hiervan kan worden geleerd.

De doorlichting gaat uitgebreid in op **rationale (of urgentie) voor ondernemerschap**. De doorlichting hanteert een drietrapsraket. Eerst wordt geconstateerd dat meer en beter ondernemerschap om diverse economische, maatschappelijke en sociale redenen meestal gunstig is voor de maatschappelijke ontwikkeling. Vervolgens wordt bekeken hoe Nederland internationaal scoort op allerlei ondernemerschapsindicatoren en of er dus verbeteringsmogelijkheden zijn. Tenslotte wordt overheidsingrijpen alleen wenselijk geacht als "er vanwege marktimperfecties of overheidsimperfecties een goede aanleiding is om te verwachten dat er minder of slechter ondernemerschap is dan optimaal" (EIM, 2008, p. 124). De volgende factoren worden in dit verband genoemd: cultureel en sociaal bepaalde preferenties voor (of tegen) start, groei en/of overdracht; gebrekkige toegang tot kapitaal, arbeid en/of kennis voor starters, groeiende bedrijven en/of overdrachten; geen level playing field voor starters, groeiers en/of overdrachten; instituties en overheidsfalen; en diverse externaliteiten (waarbij maatschappelijk nut groter is dan individueel nut, waardoor ondernemers bij individuele beslissingen minder investeren of weinig groeien). Deze overheids- en marktfalens worden door de onderzoekers op hoofdlijnen gekoppeld aan de diverse acties en maatregelen. Er is niet getoetst in hoeverre deze rationale ook door het ministerie van EZ daadwerkelijk wordt gehanteerd bij de legitimatie van de individuele beleidsmaatregelen.

De doorlichting besteedt ook veel aandacht aan de **doeltreffendheid** van de onderscheiden onderdelen van het ondernemerschapsbeleid. Dit klinkt ook door in de overkoepelende conclusie: "In grote lijnen is het ondernemerschapsbeleid doeltreffend en legitiem. Enkele accentverschuivingen ten opzichte van de huidige beleidsaandacht lijken gepast om tot nog betere resultaten te komen." De doorlichting is tamelijk positief over individuele acties, regelingen en instrumenten ("gebruik en bereik vaak conform of hoger dan de gestelde doelen"). Deze worden op hun specifieke doelstellingen gekwalificeerd als behoorlijk doelmatig en effectief (EIM, 2008, p. 125).²²² EIM concludeert verder dat "deze beleidsdoorlichting bevestiging [biedt] voor het huidige EZ-beleid rond ondernemerschap om op de grote lijnen zo verder te gaan. Meer resultaat van beleid voor groei is wenselijk, maar het is nog niet duidelijk of de nieuwe instrumenten goed werken."

Voor **doelmatigheid** is nauwelijks aandacht in de doorlichting. Er wordt aangegeven dat deze moeilijk is te bepalen. Wel wordt geconstateerd dat sommige instrumenten helderder en met minder transactiekosten voor de betrokkenen kunnen worden neergezet. Het gaat om een zeer groot aantal acties en maatregelen. EIM brengt door middel van het door haar gehanteerde analyseschema wel in beeld welke maatregelen logisch bij elkaar horen en geeft ook aan of een pakket meer of minder gevarieerd is, maar doet geen uitspraken over de synergie. Wel wordt aangetekend dat de bestaande beleidsmix in belangrijke mate historisch bepaald is: "allerlei nieuwe, bestaande en werkende maatregelen zijn onder de

²²² Dit is wel opmerkelijk omdat in de samenvattende tabellen (EIM, 2008, p. 127 e.v.) het resultaat van de sets maatregelen op respectievelijk Start, Groei en Overdracht (voor elk op de 5 beleidsvelden of thema's) 7 van de 15 velden een vraagteken is opgenomen. Dit houdt in dat het (te verwachten) resultaat van beleid onduidelijk is of nog onbepaald. De set van maatregelen gericht op verbeteren van toegang tot financiering wordt wat betreft resultaat het hoogst aangeslagen (2 plussen). De overige velden scoren 1 plus ter indicatie dat daar sprake is van resultaat, maar er ruimte voor verbetering is.

operationele doelstelling 'meer en beter ondernemerschap' geplaatst, zonder de aansluiting tussen specifieke doelen en de operationele doelstelling te benoemen" (EIM, 2008, p. 125)

EIM doet onder andere de volgende **aanbeveling**: het verbeteren van de bekendheid en het bereik van de diverse regelingen bij ondernemers (communicatie naar ondernemers). Ook wordt gesuggereerd dat EZ de soms beperkte samenhang tussen de verschillende regelingen (binnen thema's en binnen actieprogramma's) kan verbeteren en de link tussen doelstellingen per regeling en het operationele doel 'meer en beter ondernemerschap' moet expliciteren. Wat betreft methode van deze evaluaties wordt o.a. aandacht gevraagd voor het beter onderzoeken van additionaliteit van regelingen (welk deel zou ook in de markt tot stand zijn gekomen) en wordt gewezen op het feit dat nauwelijks gewerkt wordt met controlegroepen.

2. Brede heroverweging deel Innovatie en toegepast onderzoek, nr 8. (Ministeries van AZ en FIN, 2010)

Het **doel** van dit rapport is om voorstellen te doen om structureel 20% te bezuinigen op het subsidiebudget ter stimulering van innovatie en toegepast onderzoek met minimale beperking van 'de negatieve effecten op de arbeidsproductiviteit en op het oplossend vermogen voor maatschappelijke vraagstukken'.²²³ Het rapport is geschreven in opdracht van het kabinet Balkenende IV door een werkgroep van ambtenaren van vooral de ministeries Financiën, EZ, het toenmalige LNV en OCW onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Het gaat vooral om de WBSO en de instrumenten van de ministeries EZ en LNV (bij elkaar met een budget van 1,9 mld. Euro). De Innovatiebox is niet meegenomen, noch subsidies van andere departementen en het wetenschappelijk onderzoek doet ook niet mee.

De werkgroep legitimeert overheidssteun met de marktfalen 'externe effecten', 'marktmacht', en 'asymmetrische informatie'. **Legitimatie** wordt ook verkregen bij systeemimperfecties. Concreet gaat het dan om onvoldoende samenwerking.

Wat betreft de **doeltreffendheid** concludeert de werkgroep dat "het beoordelen van de effectiviteit van beleid in Nederland, net als in andere landen, door gebrek aan robuuste empirische evidentie lastig is".²²⁴ De werkgroep doet geen expliciete uitspraken over de **doelmatigheid**, maar het is logisch dat de doelmatigheid ook lastig is te bepalen omdat de doeltreffendheid niet bekend is. Wel ziet de werkgroep mogelijkheden tot meer doelmatigheid door 'stroomlijning, toepassing van het profijtbeginsel en gerichte aanpassingen van instrumenten de doelmatigheid van het beleid te vergroten'.²²⁵

De **beleidsmix** bestaat uit de volgende instrumenten: generieke instrumenten (WBSO en basispakket, het laatste grotendeels gericht op het MKB)); specifieke instrumenten (grotendeels bestaand uit sectorbeleid); de 'maatschappelijke innovatie agenda'; en TNO en GTI's. De werkgroep doet geen expliciete uitspraken over de doelmatigheid van de mix. Impliciet acht de werkgroep de mix redelijk doelmatig, want de groep pleit er voor daar niet al te grote veranderingen in aan te brengen, want: 'internationale vergelijkingen (geven) geen aanleiding de beleidsmix radicaal te herzien'.²²⁶ De werkgroep doet geen uitspraken over het effect van de mix op de doelmatigheid door vooral te bezuinigen op het generieke dan wel specifieke beleid. De werkgroep presenteert beide richtingen van

²²³ Blz. 7.

²²⁴ Blz. 8.

²²⁵ Blz. 8

²²⁶ Blz. 8

bezuiniging als gelijkwaardig, waarbij beleidsmakers de volgende afweging moeten maken: “generiek beleid heeft als voordeel dat de informatie- en uitvoeringskosten laag zijn en dat subsidies de keuze van bedrijven voor bepaalde technologieën en thema’s als vanzelf volgen. Specifiek beleid heeft als voordeel dat er maatwerk geleverd kan worden en dat het beleid gericht kan worden op de gebieden waar de grootste economische en maatschappelijk meerwaarde te behalen valt”.²²⁷ De uitvoeringskosten van het maatwerk schat de werkgroep echter hoog in. De werkgroep leidt af dat meer focus op generiek beleid gunstiger uitpakt voor het MKB dan meer focus op specifiek beleid.

De werkgroep doet de **aanbeveling** om de mix grotendeels in stand te houden, maar doelmatiger in te richten, zodat daarmee een deel van de bezuinigingen kan worden bereikt. De werkgroep presenteert twee gelijkwaardige varianten van bezuinigen: meer focus op generieke instrumenten respectievelijk meer focus op specifiek beleid.

3. Innovatiebeleid in Nederland: De (on)mogelijkheid van effectmeting (CPB, 2011)

Het **doel** van deze studie is een bespreking van wat bekend is over de doeltreffendheid van innovatiebeleid in Nederland. Het CPB schreef het rapport op eigen initiatief. Het is een uitwerking van de CPB-bijlage bij het deel over ‘innovatie en toegepast onderzoek’ van de Brede Heroverwegingen. Het rapport dekt dezelfde instrumenten als deze heroverwegingen, alleen neemt het CPB de fiscale instrumenten en TNO en de GTI’s niet mee.

Het CPB besteedt veel aandacht aan de kwestie van economische **legitimatie**. Van elk instrument wordt het marktfalen genoemd dat het bestrijdt.²²⁸ CPB ziet systeemfalen als vallend binnen het concept marktfalen, namelijk als een vorm van een coördinatieprobleem. Daarbij moet ook worden overwogen of de markt met eigen instituties het coördinatieprobleem niet zelf kan oplossen en of de overheid hier niet een grote kans heeft zelf met beleid te falen.²²⁹

Wat betreft de **doeltreffendheid** van het beleid meent het CPB dat “kwantitatieve effectmeting van het innovatiebeleid in Nederland vooralsnog niet verantwoord is. Ten eerste lopen de schattingen over het effect van innovatie (met name spillovers) op het bruto binnenlands product sterk uiteen. De wetenschap heeft tot nu toe geen consensus bereikt. Ten tweede zijn empirische studies, die voldoen aan de criteria voor kwalitatief hoogwaardige beleidsevaluatie op het terrein van wetenschap en innovatie dun gezaaid. Menige beleidsevaluatie kan niet met voldoende zekerheid de causale relatie tussen het beleid en de uitkomst in termen van verandering in een innovatie-indicator en welvaart vaststellen. Tot slot is het lastig te bepalen welk deel van het beleid additioneel is. Oftewel, welk deel van de toe- of afname in innovatieactiviteiten over de tijd zou zonder overheidsinterventie niet hebben plaatsgevonden? Zo vervangen innovatiesubsidies soms een deel van de uitgaven die een bedrijf anders zelf zou hebben gedaan”.²³⁰

Aangezien het CPB geen uitspraak doet over de doeltreffendheid van het beleid, kan het ook geen uitspraak doen over de **doelmatigheid** er van. Wel toont het CPB een figuur waaruit blijkt dat de uitvoeringskosten meer dan evenredig stijgen als een instrument

²²⁷ Blz. 8.

²²⁸ Tabel 2.1 op blz. 12 en tabel 5.1 op blz. 42.

²²⁹ Kader op blz. 16.

²³⁰ Parafrase van blz. 8.

kleiner wordt.²³¹ Bovendien stelt het instituut dat specifiek beleid hogere uitvoeringskosten heeft dan generiek beleid.²³²

Het CPB onderscheidt de volgende **beleidsmix**: specifiek thematisch beleid, MKB-beleid en de 'maatschappelijke innovatie agenda'.²³³ De doelmatigheid van de mix wordt niet expliciet besproken. Het CPB laat zien dat het MKB meer last heeft van coördinatieproblemen, schaalnadelen en asymmetrische informatie op de kapitaalmarkt dan het grootbedrijf. Het MKB ontvangt daarom meer steun per euro onderzoek en ontwikkeling dan het grootbedrijf, namelijk vijf keer meer.²³⁴ Het CPB beargumenteert dat het niet duidelijk is dat de omvang van deze opslag maatschappelijk rendabel is. Verdere intensivering van specifiek MKB beleid ten koste van het grootbedrijf acht het CPB vermoedelijk niet rendabel.²³⁵ Het CPB bespreekt extra marktfalen die starters binnen het MKB ondervinden. Bij het beleid met betrekking tot de maatschappelijke innovatie agenda leidt het CPB af dat (Europese) wet- en regelgeving en heffingen waarschijnlijk het doeltreffendst zijn. Subsidies en overheidsaanschaffingen zijn second best, en dan nog onder bepaalde voorwaarden.²³⁶

Het CPB doet geen **aanbevelingen** voor het beleid. Wel raadt het instituut aan meer empirisch onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van het innovatiebeleid.

4. Innovatiebeleid (rapport Algemene Rekenkamer aan Tweede Kamer, 2011)

Het **doel** van het rapport is antwoord geven op de volgende drie vragen: 'Hoeveel geld is door de departementen in Nederland uitgegeven aan innovatiebeleid en welke resultaten heeft dit opgeleverd? Wat waren de doelen van het innovatiebeleid en hoe is door de minister van EZ als coördinerend minister gestuurd op het bereiken van deze doelen? Welke evaluaties over het innovatiebeleid zijn uitgevoerd, welk inzicht bieden deze evaluaties in de bereikte resultaten en zijn deze inzichten gebruikt door de minister van EZ/EL&I voor de verbetering van het innovatiebeleid?'²³⁷ De Rekenkamer heeft het rapport op eigen initiatief geschreven om de Tweede Kamer te informeren over de effectiviteit van het gevoerde innovatiebeleid gedurende 2003 – 2010.²³⁸ Innovatiebeleid wordt hierbij breed opgevat: het omvat fiscale faciliteiten, waaronder de Innovatiebox, de subsidies van vele departementen (inclusief het Fonds Economische Structuurversterking en de EU-kaderprogramma's. Het pakket is dus groter dan in de Brede Heroverwegingen. Het budget is dan ook hoger: 3,7 mld. euro in 2010.²³⁹ Wetenschappelijk onderzoek doet niet mee, wel publiek gefinancierd onderzoek door TNO en de GTI's.

Het rapport gaat niet op de vraag naar de economische **legitimiteit** van overheidsinterventie. Marktfalen, systeemfalen en overheidsfalen komen niet aan de orde.

De Rekenkamer concludeert dat de **doeltreffendheid** van het innovatiebeleid niet is vast te stellen. Het blijkt niet duidelijk dat de verdubbeling van de uitgaven aan innovatiebeleid

²³¹ Figuur 5.1 blz 44.

²³² Blz. 59

²³³ Respectievelijk paragrafen 5.2, 5.3 en 5.4.

²³⁴ Blz. 40.

²³⁵ Blz. 50.

²³⁶ Paragraaf 5.4; blz. 53 – 57.

²³⁷ Par. 1.3, blz. 9.

²³⁸ Blz.5 en blz. 25.

²³⁹ Bijlage 2 en figuur 4.

tussen 2003 en 2010 heeft geleid tot vergroting van het innovatief vermogen van Nederland.²⁴⁰ Bovendien leidt de Rekenkamer af dat de **doelmatigheid** van het innovatiebeleid ook niet is te bepalen.

De **beleidsmix** bestaat uit twee groepen instrumenten: generiek en specifiek beleid. Wat betreft de doelmatigheid van de beleidsmix meent het instituut dat een beargumenteerde samenhang tussen de verschillende nationale regelingen en de doelen die zij willen bereiken, ontbreekt. Verder stelt de Rekenkamer dat het beleid minimale aandacht heeft voor de aansluiting van de Nederlandse innovatie-instrumenten op Europese innovatie-instrumenten en –doelstellingen. Dit wordt (deels) veroorzaakt door de grotere complexiteit van de mix, omdat het aantal subsidieregelingen om innovatie te bevorderen gedurende de evaluatieperiode 2003 – 2010 sterk is toegenomen. Bovendien concludeert de Rekenkamer dat het ministerie van EZ als beheerder van het systeem van het innovatiebeleid gebrekkig heeft gecoördineerd.²⁴¹ Als een onderdeel hiervan toont het ministerie geen goed zicht op het belang voor innovatie van omgevingsfactoren, zoals ondernemerschap, de beschikbaarheid van kapitaal en arbeid, onderwijs, samenwerkingsverbanden, regelgeving en de EU-instrumenten. Deze factoren kunnen elkaar versterken, maar ook onderling strijdig zijn.²⁴²

De Rekenkamer doet de **aanbeveling** om te zorgen voor betere coördinatie door EZ door een actieagenda per topsector te eisen met concrete en meetbare doelstellingen. Elke actieagenda werkt uit hoe de concurrentiekracht wordt versterkt en hoe de omgevingsfactoren hierin tot uitdrukking komen. De samenhang tussen de agenda's van de topsectoren onderling en hun relatie met het generieke innovatiebeleid zou moeten worden beargumenteerd. Bovendien beveelt de Rekenkamer aan het aannemelijk en toetsbaar te maken dat de regelingen en instrumenten doeltreffend en doelmatig zijn, waarbij opnieuw de omgevingsfactoren (inclusief het EU-innovatiebeleid) worden betrokken. De tot 2010 uitgevoerde evaluaties bieden volgens de Rekenkamer deze inzichten meestal niet. Daardoor ontbrak de mogelijkheid om te sturen op basis van die evaluaties.

5. OMC Policy Mix Review Report, The Netherlands (Technopolis, 2007)

Deze review is opgenomen omdat het de laatst bekende review betreft (in Europees verband) van de policy mix, waarbij experts een oordeel uitstepreken. Er zijn weliswaar recentere reviews in het kader van Erawatch en het National Reform Programme.^{243 244} Echter, dit zijn of documenten die inventariserend van karakter zijn en/of overzichten van indicatoren met toelichting, zonder een kritische beoordeling van beleid.

Sinds de Lissabonstrategie uit 2000 onderzoekt en vergelijkt de Europese Commissie elk jaar de prestaties van de Europese lidstaten op het gebied van innovatie. Het **doel** van deze peer review in opdracht van CREST (nu ERAC, de European Research Area Committee) is dan ook het in kaart brengen van het Nederlandse innovatiebeleid en de prestaties daarvan, waarbij een vergelijking met andere lidstaten wordt getrokken. Op basis hiervan zijn vervolgens onder andere aanbevelingen gedaan aan de Nederlandse overheid.²⁴⁵ Het volledige project omvat innovatie-indicatoren en analyses van alle

²⁴⁰ Parafrase hoofdconclusie par. 2.1, blz. 10.

²⁴¹ Parafrase van hoofdconclusies op blz 21 en blz 14 over internationale samenhang.

²⁴² Blz.12.

²⁴³ European Commission (2013). ERAWATCH Country Reports 2013: The Netherlands

²⁴⁴ Ministerie van EZ (2014). National Reform Programme 2014 The Netherlands

²⁴⁵ Blz. 1.

lidstaten. De review voor Nederland is in 2006 uitgevoerd door vier internationale experts. Zij hebben daartoe in Nederland met een uitgebreide set van stakeholders in publieke en private sector gesproken. Op verzoek van de ministeries van EZ en OCW had de review een focus op de publieke onderzoeksbasis en het intensiveren van private R&D investeringen.

Het review team doet geen concrete uitspraken over de **legitimatatie** van innovatiebeleid. Wel is het review team in zijn algemeenheid positief is over het Nederlandse innovatiebeleid, waarmee de rationale hiërarchie impliciet lijkt te worden goedgekeurd.²⁴⁶

Ook aan **doeltreffendheid**, en daarmee tevens **doelmatigheid**, wordt weinig aandacht besteed. Hoewel het Nederlandse innovatiesysteem positief wordt beoordeeld, concludeert men dat "het innovatiebeleid in 2006 gekarakteriseerd wordt door eigenschappen en structurele problemen die de sterke positie van Nederland op het gebied van innovatie verzwakken".²⁴⁷ Kwantitatieve data voor het beoordelen van doeltreffendheid of doelmatigheid is echter niet gebruikt.

Als belangrijkste instrumenten uit de **beleidsmix** worden geïdentificeerd: de Kennisinvesteringsagenda 2006-2016, NWO en al haar programma's, Platform Bèta Techniek, de Smart Mix, TTI's, GTI's, de WBSO en garantstellingen. Geobserveerd wordt dat Nederland een relatief breed pakket aan instrumenten inzet op het gebied van innovatie.²⁴⁸ Wel merkt het review team op dat er (te) weinig middelen worden gebruikt voor het stimuleren van innovatie in het MKB en het stimuleren van interesse in wetenschap bij de jeugd. Dit laatste ondanks het feit dat wordt geconstateerd dat dit laatste wel regelmatig als belangrijk thema wordt genoemd in beleidsdocumentatie. Hoewel de beleidsmix op als goed wordt aangemerkt, is de "size and scope" hiervan nog niet ambitieus genoeg volgens het review team.²⁴⁹ Verder wordt genoemd dat er weliswaar verschillende regelingen bestaan om de kloof tussen wetenschap en bedrijfsleven te verkleinen, maar dat onderzoeksinstellingen niettemin relatief laat zijn met initiatieven ten aanzien van valorisatie.

Het rapport doet **aanbevelingen** over zowel de beleidsstrategie met betrekking tot innovatie als de beleidsmix zelf. Er wordt onder andere gepleit voor meer focus op sterke sectoren en het creëren van een internationaal profiel daarmee. Wat betreft de beleidsmix vraagt men aandacht voor (de financieringsmogelijkheden voor) start ups en ook voor het gebrek aan toestroom van talent in wetenschappelijke/technische sectoren. Verder suggereert de review een sterkere ondersteuning van samenwerking tussen verschillende actoren in het innovatieveld (valorisatie) en meer nadruk op kwaliteitscriteria als basis van subsidies voor (wetenschappelijk) onderwijs en onderzoek.²⁵⁰

6. Reviews of Innovation Policy: Netherlands (OECD, 2014)

Deze review van het Nederlandse innovatie- (en in belangrijke mate ook wetenschaps) beleid is uitgevoerd op verzoek van de Nederlandse overheid (Ministeries van EZ en OCW). De OECD heeft vergelijkbare reviews uitgevoerd van andere OECD-landen. Het **doel** van de review is als volgt samengevat: "to obtain a comprehensive understanding of the key elements, relationships and dynamics that drive the Dutch innovation system and the

²⁴⁶ Blz. 5.

²⁴⁷ Blz. 6.

²⁴⁸ Blz. 12.

²⁴⁹ Blz. 12.

²⁵⁰ Blz. 13

opportunities to enhance it through government policy. More specifically, the review: a) provides an independent and comparative assessment of the overall performance of the Dutch innovation system; b) recommends where improvements can be made within the system; c) formulates recommendations on how government policies can contribute to such improvements, drawing on the experience of other OECD countries and evidence on innovation processes, systems and policies" (OECD, 2014, p. 3). Voor de review heeft de OECD gebruik gemaakt van haar eigen statistisch materiaal, een interviewronde, een achtergrondrapportage in opdracht van de Nederlandse overheid (uitgevoerd door TNO) alsmede staff papers van de beide meest betrokken ministeries. De review is zeer uitgebreid en OECD refereert regelmatig aan uitgevoerde evaluaties van instrumenten en plaatst die soms ook in internationaal perspectief.²⁵¹

Deze review gaat in op de **rationale** voor innovatiebeleid en komt op een vergelijkbare manier als het Ministerie van EZ tot de conclusie dat de sleutel tot duurzame economische groei verbetering van de arbeidsproductiviteit is (en daarbinnen verbetering van de multifactor productiviteit, waar vervolgens innovatie de belangrijkste driver van is). De OECD constateert dan ook dat "An advanced country's long-run economic performance thus relies significantly on the level and quality of its innovation activities, i.e. the ability to generate, transfer and assimilate technological, non-technological, managerial, organisational and institutional innovations" (OECD, 2014, p. 71). De review gaat uitgebreid in op het Topsectorenbeleid inclusief de rationale daarvoor. Op dit punt is OECD kritisch: "The top sectors approach has been justified on grounds of the need to improve the Netherlands international competitiveness in light of intensified global competition (particularly in emerging markets) and emerging social challenges. However, focusing on sectors of existing strength is not always compatible with increasing overall competitiveness, and the motivating policy documents do not make the rationale for their selection sufficiently convincing. If the idea is to put limited public resources where they would have maximum economic impact, a clearer sketch of what would constitute desirable impact could be provided. Sectors of strength are unlikely to be sub-critical compared to other sectors nationally, so the argument appears to be that they need strengthening compared to the corresponding sectors of international competitors. However, no references to supporting evidence have been provided in motivating policy documents. ... A longer-term vision might say more about the type of economy that the Netherlands aspires to become and describe its qualities in terms that can be broadly recognised and accepted. In strengthening the legitimacy of the policy and ensuring its effective monitoring, it would be desirable to reinforce the rationale and inject further nuance and clarity, including in the specification of links between the overall vision and its intermediate objectives" (OECD, 2014, p. 194/195).

De review doet slechts in beperkte mate uitspraken over **doeltreffendheid en doelmatigheid** van individuele beleidsinstrumenten, maar concentreert zich op het niveau van het functioneren van het innovatiesysteem als geheel, de rol van de overheid hierin en dus over de beleidsmix (wat wij hier beschouwen als onderdeel van doelmatigheid). De OECD noemt (samengevat) als belangrijkste uitdagingen voor het Nederlandse innovatiesysteem: het verbeteren van de productiviteitsgroei (achterblijvende productiviteitsgroei gecombineerd met stijgende kosten van arbeid heeft per saldo geleid tot een verslechtering van de concurrentiepositie, zie OECD, 2014, p. 12), het komen tot een hoogwaardiger export, grotere nadruk (ook in beleid) op new-to-the-world innovatie

²⁵¹ Voor het doel van deze doorlichting zijn in het bijzonder het hoofdstuk waarin wordt ingegaan op de overheidsrol in het Nederlandse innovatiesysteem en de aanbevelingen op dit punt (hoofdstuk 5 en in gecondenseerde vorm hoofdstuk 1) relevant.

en hogere investeringen in R&D en innovatie door vooral het bedrijfsleven, maar ook excellente randvoorwaarden en een goed functionerend innovatiesysteem dat hoge rendementen op kennis-gebaseerde investeringen mogelijk maakt. OECD wijst daarbij in het bijzonder op een (specifiek) gebrek aan dynamiek, te weten het gebrek aan (ambitieuze) starters en dus (ook) aan snel doorgroeiende bedrijven.²⁵²

De review bespreekt de hele **beleidsmix** en doet daarbij wel uitspraken over voor- en nadelen van gemaakte keuzes, maar doet geen uitspraken over de synergie in de beleidsmix en slechts incidenteel over de samenstelling van de beleidsmix als geheel (aspecten van het innovatiesysteem die te veel of te weinig aandacht krijgen). Zo constateert de OECD bijvoorbeeld dat het MKB in de huidige beleidsmix goed wordt bediend: "With few exceptions, SMEs seem well served by the current policy mix. The government closely watches the availability of finance for SMEs and has deployed a battery of measures to ease constraints, particularly during the recent crisis. If all forms of public support are considered, SMEs receive a greater share of government-financed BERD than their share in total Dutch BERD. SMEs receive considerable support in the form of R&D tax credits" (2014, p. 214). De review gaat verder uitgebreid in op de Topsectoren aanpak, wijst hier op voor- en nadelen en noemt mogelijke verbeteringen.

De OECD komt in totaal met zeven (sets van) **aanbevelingen**. We noemen ze alle zeven hieronder. Set 2 en 4 zijn het meeste van belang voor onderhavige doorlichting.

1. Handhaven van goede randvoorwaarden voor innovatie en ondernemerschap. Hoewel de OECD over het algemeen positief is over deze randvoorwaarden beveelt ze onder andere aan om investeringen in menselijk kapitaal en fundamenteel en toegepast onderzoek op niveau te houden en zeker niet te verminderen en de beschikbaarheid van risicokapitaal (verder) aan te moedigen.
2. Verbeteren van de governance en coördinatie in het innovatiebeleid. DE OECD noemt hier het toegenomen aantal actoren en constateert dat "the innovation policy landscape has been further complicated by the growing number of policy instruments deployed (and frequently changed) and by the increasing number of objectives pursued ... policy coherence is a major concern and raises various issues in terms of coordination" (OECD, 2014, p. 30). OECD constateert ook dat het aantal wijzigingen op zowel instrument niveau als op het niveau van instituties hoog is: "The frequency of these changes has created some uncertainty and a certain yearning for greater policy stability" (Ibid, p. 30). Hoewel er zeker ook waardering is voor de Topsector-aanpak die volgens de OECD veel kenmerken heeft van een moderne benadering van bedrijvenbeleid is er ook commentaar op de onvoldoende uitgewerkte rationale voor het Topsectorenbeleid (zie boven) en ook op andere aspecten van het Topsectorenbeleid. OECD doet onder andere de volgende aanbevelingen: a) leer systematisch van vergelijkbare ervaring met beleidsmaatregelen uit het verleden en "tailor governance arrangements to the specific co-ordination problems of each sector" (OECD, 2014, p. 32); b) verfijn de strategische visies voor de topsectoren, toon de keuze voor deze sectoren op een overtuigende wijze aan en toon de voordelen voor overheidsondersteuning aan; c)

²⁵² OECD merkt hier het volgende over op: "First, the share of start-up companies (those with more than one employee) is relatively low in the Netherlands, and is declining over time, as for other countries in the sample. Second, Dutch companies start relatively large but do not grow very dynamically as they age, confirming a widespread concern about apparent barriers to growth. Third, the share of firms that never grow beyond one employee is among the highest in each main sector (manufacturing, business services and construction), and in fact leads in construction, echoing the prevailing view that there are many self-employed in these sectors." (Ibid, p. 62)

besteed ook voldoende aandacht aan niet Topsectoren of volgens OECD: "Consider extending coverage – or at least transferring valuable experience – to other sectors, in particular those with greater scope to improve the intensity, scope and ambition of their innovation activities" (OECD, 2014, p. 32); d) verruim het monitoring en evaluatie raamwerk zodanig dat ook de effecten buiten de Topsectoren worden meegenomen (volledige MKBA) en kijk daarbij vooral naar de effecten op het fundamenteel onderzoek; e) bouw meer dynamiek in de Topsectorbenadering in door bijvoorbeeld meer kleinere entrepreneurial ondernemingen erbij te betrekken en ruimte te maken voor cross cutting innovatieactiviteiten.

3. Houd de voorraad menselijk kapitaal in STI vast. Hier suggereert de OECD "to upgrade its human resources further and to diversify into economic activities that generate new-to-the world innovation." Ze doet hier onder andere de aanbeveling om de human capital agenda's uit te breiden naar delen van de economie die niet zijn afgedekt door de Topsectoren, in het bijzonder de (kennisintensieve) dienstensectoren. Ook pleit ze voor een betere afstemming van initiatieven gericht op top-sector skills en het ruimere onderwijsbeleid.
4. Bevorder innovatie in het bedrijfsleven. OECD wijst hier vooral op het relatieve lage aandeel van bedrijven dat zich bezighoudt met new-to-the-world innovation. De OECD vraagt zich hardop af of het aandeel fiscale maatregelen in de Nederlandse policy mix niet te ver is opgelopen.²⁵³ Ze merkt op dat het bevorderen van R&D langs de fiscale weg "can be advantageous over direct funding in that they allow firms to decide which R&D projects to finance. At the same time, there is growing evidence that direct support, if well designed, has strong impacts on R&D spending and productivity. Direct funding can be better capabilities and at the behaviour that needs to change (e.g. to foster capacity development, to raise the scope and ambition of innovation activity, or to get firms to collaborate)" (OECD, 2014, p. 36). Ook wordt opgemerkt dat fiscale maatregelen "may be less suited to support the longer-term and riskier innovation activities that markets typically fail to provide and that cannot be fully covered by public research but hold great promise in terms of future social and economic impact" (Ibid, p. 36/37).²⁵⁴ Er moeten in

²⁵³ "The Netherlands places more emphasis on tax incentives than on direct funding instruments than most other OECD countries except Canada and Australia.SMEs use and benefit from the schemes extensively. In an international comparison, Dutch R&D tax incentives are much more generous to SMEs than to larger firms" (Ibid, p. 209)"The principal question about tax incentives in the Netherlands is not about their design but about the extent of reliance on them and their fitness for purpose, given the diverse challenges involved in raising not only the intensity but also the ambition of innovation activity." (Ibid, p. 211)"A specific drawback of the reliance on tax incentives is that these do not permit distinctions in the type of R&D and innovation supported. With such instruments, it may be difficult to support longer-term and riskier innovation activities, but these are the kinds of activities which markets typically do not undertake independently, which cannot fully be covered by public research, but which hold great promise of social and economic impact. In that respect tax-based instruments do not seem as well suited to changing the behaviour (e.g. to encourage collaboration with knowledge institutes), and raising the ambition of R&D conducted in companies, as some forms of direct finance, particularly those that involve rigorous project-level evaluation and selection" (Ibid, p. 211).

²⁵⁴ OECD merkt in dit verband ook het volgende op: "While rigorous project-level evaluation is appropriate for the overwhelming majority of public support to business innovation, a limited amount of small-scale, low-barrier (in terms of approval lead time and bureaucracy) direct funding can be useful for exploring a greater range of high potential, but somewhat more speculative ideas. A justification for this type of funding can be found in the statistical distribution of highly valuable innovations: it is extremely skewed and cannot be predicted by any measurable traits of innovation

Nederland simpelweg meer sterk innovatieve bedrijven ontstaan binnen de groep van bedrijven die zich met innovatie bezighouden.²⁵⁵ Ook lijkt OECD beducht dat onder invloed van de Topsectorbenadering een te groot gedeelte van de middelen voor fundamenteel onderzoek wordt afgestemd op de behoeften van de topsectoren. De OECD komt met de volgende drie aanbevelingen: 1) verhoog de intensiteit, reikwijdte en ambitie van de bedrijfs-R&D en kijk daarbij vooral naar bedrijven die al wel kennisintensief zijn maar nog weinig met kennisinstituten samenwerken en weinig R&D verrichten; 2) herbalanceer de bestaande policy mix door de focus op fiscale bevordering van R&D aan te vullen met directe, goed ontworpen, subsidie-instrumenten voor bijvoorbeeld gezamenlijke R&D projecten met kennisinstituten; 3) bevorder de stabiliteit in het instrumentarium en beperkt de administratieve last van te frequente wijzigingen in de beleidsmix. Wat betreft dit laatste wordt onder andere opgemerkt: "Changes in the policy mix have a cost. Paradoxically, frequent programme- or instrument-level evaluations and a responsive government (which are of course very welcome) may have contributed to the instability. In the future, the costs of the inefficiencies identified in evaluations of existing instruments would need to be balanced against the costs of potential changes not only in terms of administrative implementation, but also in terms of learning and transaction costs for all stakeholders, particularly entrepreneurs" (OECD, 2014, p. 217).

5. Bevorder kritieke massa, excellentie en relevantie in het publieke onderzoek. Ook hier waarschuwt OECD dat publiek onderzoek te veel kan zijn afgestemd op de belangen van het bedrijfsleven. In dit verband wordt onder andere opgemerkt dat "the policy drive for even greater valorisation of public research risks diverting the attention of top research universities away from the research frontier, which could jeopardise their strong international positions and capabilities. It may also approach the limit to what can be achieved in this area, unless it is accompanied by policies to institute lasting changes in the capacities and behaviour of parts of the business sector, too." (Ibid, 2014, p. 39). Ook waarschuwt ze voor het te ver wegsnijden van basisfinanciering richting TO2-instituten: "Cutbacks in block grant funding could compromise the long-term knowledge base of the TO2 institutes and their independence. Whether business will fund the core knowledge base of the TO2 institutes is doubtful and in some instances, where independence is required, may be undesirable" (Ibid, p. 40). OECD houdt een pleidooi om zowel in het fundamentele als toegepaste onderzoek 'gezonde financieringsstromen' overeind te houden. Ook pleit ze ervoor bij de valorisatie inspanningen niet alleen te kijken naar supply-side measures, maar vooral ook te bezien hoe het absorptievermogen en gedrag van delen van het bedrijfsleven kan worden verbeterd.
6. Ondersteun internationale kennisrelaties. Hier suggereert de OECD om te komen met een meer gecoördineerde nationale strategie op het punt van internationale aspecten van STI-beleid, versterken van maatregelen gericht op deelname van het Nederlandse MKB aan Europese onderzoeks- en innovatieprogramma's en tenslotte bevorderen van synergie tussen Horizon 2020 en het Topsectorenbeleid. Bij dit

performers (Scherer and Harhoff, 2000, Silverberg and Verspagen, 2007). Innovation vouchers are an instrument that seems a good fit for this purpose" (OECD, 2014, 215).

²⁵⁵ Daarnaast vraagt OECD zich meer specifiek af of first-time innovators wel voldoende worden gestimuleerd door het sterk fiscaal georiënteerde R&D stimuleringsbeleid: "The current imbalance in favour of tax credits may constrain first-time innovators, which often require upfront, small-scale funding. The needs of these innovators are, on the whole, more likely to focus on design and engineering activities than on R&D. The positively evaluated but now abolished innovation voucher scheme probably played a key role in this area" (Ibid, p. 214).

laatste wordt aangetekend dat juist de Europese onderzoeksprogramma's ervoor kunnen zorgdragen dat internationaal leidende onderzoeksteams in niet-Topsectoren met elkaar worden verboden.

7. Versterking van het regionale innovatiebeleid en de afstemming van verschillende bestuurslagen. Hier wordt onder meer gepleit om regionale en lokale overheden te betrekken bij implementeren en ontwerpen van regionale aspecten van Topsectorenbeleid (o.a. de human capital agenda's en ondersteuning van MKB). Ze relateert dit echter ook meteen door juist te pleiten om sommige aspecten van regionaal en nationaal beleid niet op elkaar af te stemmen omdat de "non-alignment of some aspects of regional and local programmes to the top sectors may allow bottom-up initiatives to emerge" (Ibid, p. 44).

Bijlage G | Beleidsmix

Tabel 26: Verdeling algemeen versus MKB specifiek en generiek versus specifiek I&O beleid, uitgesplitst naar begrotingsposten en bijbehorende gerealiseerde kasuitgaven en gedeelde inkomsten voor de totale periode 2009-2013 (in miljoenen euro's afgerond)

		Algemeen	MKB-specifiek
Artikel 12	Generiek	<ul style="list-style-type: none"> Adviesraad voor Wetenschap en Techniek - €nvt Innovatiebox - €1.886 WBSO - €3.972 RDA - €476 Fund of Funds - €171 Rijksoctrooiwet - €nvt STW - €89 TNO - €506 Innovatie-attachés - €nvt Stichting Toekomstbeeld der Techniek - €1 Innovatiegerichte onderzoeksprogramma's - €71 Kenniswerkers - €38 Smart Mix - €33 Innovatieplatform - €5 	<ul style="list-style-type: none"> Innovatiekrediet - €148 SBIR algemeen - €2 SEED Capital (TechnoPartner) - €58 Syntens - €150 Innovatievouchers - €50 Vroege fasefinanciering (via ROMs) - €17 Innovatie Prestatie Contracten (IPC) - €149 Eurostars - €20
	Specifiek	<ul style="list-style-type: none"> Ruimtevaart (ESA) - €402 Grote Technologische Instituten (GTI's) - €171 TTI's/TKI's - €952 Topsectorenaanpak (werkbudget) - €1 Eurekaclusters (ITEA&Catrene) - €nvt JTI's (ENIAC&ARTEMIS, nu ECSEL) - €nvt Toeslag Topconsortia voor Kennis en Innovatie - €25 Besluit subsidies Investerings Kennisinfrastructuur (BSIK) - €119 Innovatieprogramma's (overig) - €37 Lucht- en Ruimtevaart - €86 	<ul style="list-style-type: none"> MIT - €10
Artikel 12/13	Generiek	<ul style="list-style-type: none"> Agentschap NL / RVO.nl - €448 	<ul style="list-style-type: none"> -
	Specifiek	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> -
Artikel 13	Generiek	<ul style="list-style-type: none"> Kamer van Koophandel / Ondernemerspleinen - €172 Internationaal ondernemen (NFIA, HGIS) - €8 Regiegroep Regeldruk / ACTAL - €8 ICT-innovatie / ICT-beleid (koepelfiche) - €107 E-overheid (koepelfiche) - €92 Onderwijs & Ondernemerschap - €27 Business Angel Progr. (TechnoPartner) - €1 Sub.reg. KennisExploitatie (TechnoPartner) - €14 Valorisatieprogramma - €29 Besluit Subsidie Regionale Investeringsprojecten - €41 Green Deals - €nvt Innovatiegericht inkopen - €nvt Transparantiebenchmark - €nvt Corporate Governance - €nvt Garantie Ondernemingsfinanciering (GO) - €92 	<ul style="list-style-type: none"> Kleine Ondernemersregeling (KOR) - €545 Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek - €2.062 Doorschuiven stakingswinst - €2.011 Stakingsaftrek - €79 Meewerkaftrek - €40 Fiscale oudedagsreserve (FOR) - €610 Zelfstandigenaftrek - €8.483 Beroepsonderwijs in bedrijf - €41 Microkrediet / Qredits - €48 Groefinancieringsfaciliteit - €10 BMKB - €422
	Specifiek	<ul style="list-style-type: none"> Laag btw-tarief - €7.462 Subsidieregeling Innovatieve Scheepsbouw - €34 Interdep. Programma Biobased Economy - €17 Techniekpact - €nvt Borgstelling Scheepsnieuwbouw - €44 	<ul style="list-style-type: none"> -



Bijlage H | Departementale R&D en innovatie-uitgaven

We reproduceren hier (deels) twee tabellen uit de Rathenau publicatie *Totale Investerings in Wetenschap en Innovatie 2012-2018* of zogenaamde TWIN-overzicht²⁵⁶ (zie Tabel 27 en Tabel 28). Het illustreert dat met de middelen die het ministerie van EZ aan R&D en innovatie en in mindere mate ondernemerschapsklimaat besteed een beperkt inzicht wordt verkregen van de totale inspanningen van de diverse departementen gezamenlijk om R&D, innovatie en het ondernemerschapsklimaat te bevorderen.

Tabel 27 geeft inzicht in de R&D uitgaven betreffende de institutionele financiering van R&D alsmede projectfinanciering van R&D door verschillende departementen. Uiteraard speelt OCW hier de hoofdrol. De tabel toont dat OCW de meeste R&D uitgaven kent en dat EZ ook een aanzienlijke duit in het zakje doet. De overige departementen kennen R&D uitgaven die teruglopen van bijna €500 miljoen in 2012 naar €367 miljoen in 2014. Een deel van de totale R&D uitgaven van alle departementen tezamen kan aangemerkt worden als innovatie-relevant. Deze bedroegen in 2014 voor alle departementen volgens het TWIN overzicht €760 miljoen.

Tabel 27: Bruto R&D-uitgaven per departement (op kasbasis, in mln. euro), 2012-2014. (Bron, Rathenau Instituut, TWIN 2012-2018, p. 6)

Departement	2012	2013	2014
Algemene Zaken	€0,7	€0,6	€0,6
Buitenlandse Zaken	€61,3	€53,0	€46,2
Veiligheid en Justitie	€25,9	€25,0	€24,9
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	€22,8	€19,6	€18,8
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	€3.225,5	€3.224,1	€3.250,4
Defensie	€70,7	€63,0	€62,8
Infrastructuur en Milieu	€114,6	€102,4	€67,3
Economische Zaken	€951,6	€941,1	€916,5
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	€0,3	€1,5	€1,3
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	€203,5	€177,1	€145,1
Totaal generaal	€4.676,8	€4.607,1	€4.533,8

Tabel 28 toont voor een enigszins andere set van departementen aan welke innovatie-gerelateerde R&D uitgaven (dat is inbegrepen in de in Tabel 27 weergegeven bedragen) en innovatie uitgaven (niet zijnde R&D) de departementen kennen. Hieruit blijkt dat de tweede categorie uitgaven relatief bescheiden is, te weten: €230 miljoen in 2012, €300 miljoen in 2013 en €248 miljoen in 2014, waarvan de meerderheid afkomstig is van EZ en

²⁵⁶ Zie Rathenau Instituut (2014), *Totale Investerings in Wetenschap en Innovatie (TWIN) 2012-2018*, Rathenau Instituut, Den Haag. Deze cijfers zijn in 2014 gepubliceerd door het Rathenau Instituut. Beide tabellen reproduceren we hier alleen voor de jaren 2012-2014. TWIN 2014 is gepubliceerd voordat de begrotingen 2015 bekend waren. De begrote R&D uitgaven voor de periode 2015-2019 wijken hier (licht) vanaf.

VWS.²⁵⁷ Een derde categorie die is opgenomen in Tabel 28 zijn de fiscale instrumenten voor R&D en innovatie. Het gaat hier om de optelling van WBSO en RDA.²⁵⁸

Tabel 28: Innovatie en innovatie gerelateerde R&D-uitgaven door de overheid (in mln. euro), 2012-2014. (Bron, Rathenau, TWIN 2012-2018, p. 14)

	2012	2013	2014
Innovatierelevante R&D-uitgaven, afkomstig van:			
- Veiligheid en Justitie	11,1	10,5	10,2
- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	22,6	13,9	10,2
- Defensie	70,7	63,0	62,8
- Economische zaken	647,6	623,5	676,3
Totale innovatierelevante R&D-uitgaven	752,0	710,9	759,5
Uitgaven voor innovatie (niet zijnde R&D), afkomstig van			
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	9,5	10,2	1,0
- Defensie	10,0	-	-
- Infrastructuur en Milieu	2,1	5,0	4,1
- Economische Zaken	124,6	194,3	169,8
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport	82,3	90,1	72,9
Totale uitgaven voor innovatie (niet zijnde R&D)	229,5	299,7	247,8
Fiscale instrumenten voor R&D en innovatie	869,1	1075,6	1068,6
Totale innovatie en innovatierelevante R&D-uitgaven	1850,6	2086,2	2075,9
Als percentage van alle uitgaven voor R&D en innovatie	32,0%	34,9%	35,5%

Tabel 27 en Tabel 28 tezamen tonen dat EZ weliswaar een belangrijke speler is als het gaat om R&D- en innovatie-uitgaven (en zeker bij fiscale instrumenten voor stimulering voor R&D en innovatie), maar zeker niet het enige relevante departement.

²⁵⁷ Het Rathenau Instituut geeft zelf aan dat het nog niet gaat om "uitgebalanceerde cijfers", een deel van de departementen was nog niet in staat om een goede inschatting te maken van de innovatie uitgaven (zie Rathenau Instituut, 2014, p. 14).

²⁵⁸ WBSO en RDA zijn gebudgetteerde belastinguitgaven (die dus af kunnen wijken van de gerealiseerde belastinguitgaven). De Innovatiebox is geen gebudgetteerde belastinguitgave. In de figuren en tabellen in paragraaf 3.1 wordt de Innovatiebox waar relevant wel meegenomen. Het gaat om een substantiële belastinguitgave.

Bijlage I | Begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Prof. dr. Jarig van Sinderen (<i>voorzitter</i>)	Erasmus Universiteit Rotterdam / ACM
David Pullen Msc. BA (<i>secretaris</i>)	RVO.nl
Dr. Marcel Kleijn	Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie
Floor Roduner Msc.	Ministerie van Financiën
Dr. Theo Roelandt	Ministerie van Economische Zaken
Dr. Bas Straathof	Centraal Planbureau
Prof. dr. Bart Verspagen	UNU-MERIT
Prof. dr. Henk Volberda	Rotterdam School of Management
Dr. Henry van der Wiel	Ministerie van Economische Zaken

Bijlage J | Verklaring van de begeleidingscommissie



In de afgelopen maanden heeft onderzoeksbureau Dialogic, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, een beleidsdoorlichting van de artikelen 12 en 13 van de begroting van het ministerie van Economische Zaken uitgevoerd. Deze artikelen bevatten het beleidsinstrumentarium op de terreinen van innovatie en ondernemerschap.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), die onder meer voorschrijft dat bij het onderzoek minimaal één onafhankelijke deskundige wordt betrokken. Een onafhankelijke deskundige wordt in de regeling gedefinieerd als iemand die inhoudelijk deskundig is, maar geen verantwoordelijkheid draagt voor het te onderzoeken beleid, of in de onderzochte periode verantwoordelijkheid heeft gedragen voor het te onderzoeken beleid. Het ministerie van Economische Zaken heeft aan dit voorschrift invulling gegeven door een begeleidingscommissie in te stellen, bestaande uit de volgende personen:

- Prof. dr. Jarig van Sinderen (Rotterdam School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam en Autoriteit Consument & Markt), voorzitter
- Dr. Bas Straathof (Centraal Planbureau)
- Dr. Marcel Kleijn (Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie)
- Prof. dr. Henk Volberda (Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Prof. dr. Bart Verspagen (UNU-MERIT, Universiteit Maastricht)

De begeleidingscommissie heeft Dialogic gedurende de onderzoeksperiode geadviseerd in een vijftal bijeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten werd steeds de voortgang van het onderzoek toegelicht door Dialogic en werd het conceptrapport door de begeleidingscommissie mondeling en schriftelijk van commentaar en suggesties voorzien. Bij deze bijeenkomsten waren ook de projectleiders van het ministerie van Economische Zaken aanwezig om, waar nodig, duiding te geven bij het besproken beleid. Daarnaast was een vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën aanwezig om te waarborgen dat het onderzoek voldoet aan de voorschriften van de RPE. Ten slotte verzorgde de ambtelijk secretaris de voorbereiding van de vergadering en de notulen ervan.

De begeleidingscommissie heeft allereerst toegezien op de zorgvuldigheid en volledigheid van het onderzoek. Hiertoe zijn onder meer suggesties gedaan ter verbetering van de structuur van het rapport en is gelet op voldoende inbedding van het onderzoek in de wetenschappelijke literatuur. Er is gedurende het traject vooral gelet op de beschrijving van de consistentie en onderbouwing van de beleidsmix, en in mindere mate op de economische impact van de financiering van het beleidsinstrumentarium.

Een viertal specifieke punten heeft een belangrijke rol gespeeld in de advisering door de begeleidingscommissie gedurende het onderzoekstraject. Ten eerste heeft de begeleidingscommissie aangedrongen op een onderbouwing van de instrumenten, daarbij lettend op verschillen en overeenkomsten tussen het marktperspectief en het systeem perspectief. Daarnaast heeft de commissie zich beziggehouden met de wijze van onderbouwing via het zogenoemde logische model dat het ministerie van Economische Zaken sinds een aantal jaren hanteert. Verder is gesuggereerd om in de beleidsdoorlichting ook nadruk te leggen op de politieke en beleidsmatige context waarin het beleid is vormgegeven, onder meer door de correspondentie tussen het ministerie en de Tweede Kamer te analyseren. Ten slotte is aandacht besteed aan effectmeting van beleid, bijvoorbeeld voor de (on)mogelijkheden van effectmeting binnen het systeem perspectief.

Established in 1913

De begeleidingscommissie kijkt terug op een goed en intellectueel stimulerend onderzoekstraject, waarin Dialogic op constructieve wijze de suggesties en het commentaar van de commissie in overweging heeft genomen. De commissie onderschrijft de conclusies van de beleidsdoorlichting en oordeelt positief over de kwaliteit van het eindrapport en over het verloop van het onderzoekstraject.

Namens de begeleidingscommissie,

met vriendelijke groet,



4/3/2015

Prof. dr. Jarig van Sinderen

Established in 1913



Contact:

Dialogic
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (030 215 05 80
Fax +31 (030 215 05 95
www.dialogic.nl