

Vergaderjaar 2011–2012

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 26 oktober 2011

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie² hebben over het rapport «Innovatiebeleid» van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 33 009, nr. 2), de navolgende vragen ter beantwoording aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd.

Deze vragen, alsmede het daarop bij brief van 25 oktober 2011 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Gerven

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie,
Van der Ham

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Groen

1

Kan de Algemene Rekenkamer ingaan op uitlatingen van de heer Mengelers, voorzitter van de Raad van Bestuur van TNO, die stelt dat de effecten van innovatie wel degelijk te meten zijn? Volgens eigen onderzoek door TNO zou blijken dat met iedere euro die door TNO in onderzoek wordt geïnvesteerd, er zeven worden verdiend door het Nederlandse bedrijfsleven. Kan de Algemene Rekenkamer daarbij ingaan op de effectmetingen naar projecten met cofinanciering met het bedrijfsleven door TNO. Hieruit zou blijken dat deze projecten een verhogend effect hebben op omzet, winst kostenbesparing, investeringen en werkgelegenheid bij deze bedrijven. Kan de Algemene Rekenkamer tot slot bevestigen of weerleggen dat deze beweringen door TNO worden bevestigd door rapporten in Europees verband?

De Algemene Rekenkamer concludeert in haar rapport Innovatiebeleid dat evaluaties – waarover de systeemverantwoordelijke minister van Economische Zaken (EZ) in de periode 2003–2010 beschikte – nauwelijks inzicht geven in de vergroting van het innovatief vermogen (blz. 10). Ons onderzoek richtte zich op deze evaluatiestudies en niet op basisinformatie van belanghebbende partijen (zie ook blz. 50). In het geval van TNO wordt gewezen op eigen effectmetingen.

Voor de beantwoording van deze vraag zijn we nagegaan of de beweerde verzevenvoudiging van innovatie-investeringen door TNO in de ons bekende informatie terug te vinden is. Dit bleek niet het geval. Zo concludeerde het CPB in mei 2011 dat er geen onafhankelijke evaluaties bestaan die de causale relatie hard maken tussen beleidsinstrumenten (zoals de financiering van TNO-onderzoek) en innovatie en maatschappelijke welvaart. (CPB achtergronddocument 16 mei 2011). In de brede heroverweging (april 2010) is expliciet aandacht besteed aan TNO, maar daar is geen informatie opgenomen dat investeringen door TNO een multiplier van zeven kennen.

2

Is bij de Algemene Rekenkamer bekend of, en zo ja hoe, kennisinstellingen met gedeeltelijke publieke financiering, zoals TNO en de topinstituten, zelf monitoren welke bedrijven en sectoren profiteren van geïnvesteerde geldbedragen en wat deze investeringen opleveren? In hoeverre hebben deze kennisinstellingen een verantwoordingsplicht aan de ministeries waarvan zij geld ontvangen?

De monitoring door kennisinstellingen van hun eigen effectiviteit vormde geen onderdeel van ons onderzoek. We hebben ons gericht op de bij het coördinerende departement beschikbare evaluaties en doorlichtingen van het beleidsinstrumentarium.

In onze onderzoeken naar rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) is de verantwoordingsplicht van de gedeeltelijk publiek gefinancierde instellingen een aandachtspunt. Voor TNO is in ons onderzoek *Terugblik RWT 5* (2009) geconstateerd dat in het toezichtsarrangement van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de te leveren prestatie-informatie vastgelegd is. Hoe bij de overgang van TNO naar het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) dit geregeld is, maakt geen onderdeel uit van het onderzoek Innovatiebeleid of ander recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

3

In hoeverre is het mogelijk om nu nog, door een aanvullende evaluatie, te weten te komen waar geïnvesteerde innovatiebudgetten precies naar toe zijn gegaan en wat het heeft opgeleverd?

Voor ons onderzoek is op regelingniveau nagegaan welke kasuitgaven elk jaar zijn gedaan in de periode 2003–2010. Welke eindbegunstigden de innovatiebudgetten vanuit verschillende regelingen ontvingen, zou in een aanvullende evaluatie vastgesteld kunnen worden. Dit is echter een zeer arbeidsintensieve evaluatie, omdat de informatie uit verschillende bronnen gehaald dient te worden. Deze bronnen – bijvoorbeeld CBS, AgentschapNL, Belastingdienst en (uitvoeringsorganen van) de overige departementen – hebben deze informatie niet op een zelfde wijze vastgelegd (zie ook vraag 9).

Voor de vraag wat het heeft opgeleverd, verwijzen wij naar het rapport. Met name de constatering dat alle evaluaties ingaan op een beschrijving van de prestaties van het geëvalueerde instrument. Volgens ons is op het niveau van individuele instrumentprestaties nog veel informatie uit de bestaande evaluaties te halen. Dit zijn echter onvergelijkbare en niet te aggregeren prestaties, zoals het aantal verstrekte vouchers, of de omvang van innovatieve aanbestedingen (zie blz. 50).

4

Is en marge van het onderzoek enig inzicht gekregen in de mate van valorisatie van de eerste en de tweede geldstroom naar universiteiten? Zo ja, is dit bij universiteiten en verantwoordelijke ministeries voldoende in beeld?

Nee. De eerste en tweede geldstroom maakten geen deel uit van het onderzoek Innovatiebeleid (zie blz. 26).

5

Is op basis van de verkregen informatie een uitspraak te doen over de effectiviteit van generiek versus specifiek beleid (met bijbehorend instrumentarium)?

Nee, daarvoor schiet de kwaliteit van informatie over doeltreffendheid over de gehele linie tekort.

6

Is en marge van het onderzoek enig inzicht gekregen in de mate waarin de overheid de afgelopen jaren aandacht heeft besteedt aan sociale innovatie? Zo ja, in hoeverre hebben de betrokken ministeries sociale innovatie in beeld?

De door het Ministerie van EZ en ook door het Ministerie van EL&I gehanteerde omschrijving van innovatie omvat ook sociale innovatie. In het onderzoek zijn onze oordelen echter niet gericht op een uitsplitsing naar de verschillende typen innovatie, zoals technologische innovatie, procesinnovatie of sociale innovatie.

7

Werd bij het van start gaan van een nieuwe innovatieregeling voldoende werk gemaakt van een nulmeting?

Naar ons oordeel werden bij nieuwe regelingen op verschillende wijze nulmetingen uitgevoerd. Een voorbeeld van een betere nulmeting betroffen de quick scans door het Centraal Planbureau van kennis en innovatieprojecten die uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) zijn gefinancierd. Een voorbeeld van een minder goede nulmeting is volgens ons de verruiming van het budget van de innovatiebox. Een goede nulmeting zou zijn geweest als de doeltreffendheid van de voorloper van dit instrument – de octrooibox – geëvalueerd zou zijn (zie blz. 47). Ook constateren wij op blz. 41 van ons rapport dat vooraf niet

aannemelijk was gemaakt wat departementaal innovatiebeleid zou gaan bijdragen aan innovatief vermogen.

8

Is een verbetering van de positie van Nederland op de Global Competitiveness Index van het World Forum mogelijk met het voorgestelde innovatiebeleid van het kabinet of zijn hiervoor volgens de Algemene Rekenkamer extra investeringen nodig?

Een rechtstreeks verband tussen een positie op de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum en de inzet in innovatiebeleid is zeer lastig te operationaliseren en dus vast te stellen. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat innovatie één van de twaalf meetpunten is van de Global Competitiveness Index. Andere factoren, zoals marktordening, arbeidsmarkt, onderwijs of financiële marktwerking wegen ook mee in de index. Op blz. 45 van ons rapport is een overzicht opgenomen van omgevingsfactoren die de internationale concurrentiepositie beïnvloeden. Op blz. 54 zijn aspecten weergegeven die met innovatiebeleid maar zeer ten dele beïnvloed kunnen worden, zoals capaciteit bij bedrijven voor innovatie, R&D-investeringen door bedrijven en octrooien per miljoen inwoners.

9

Zijn er kwantitatieve en/of kwalitatieve indicatoren denkbaar waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van het innovatiebeleid zijn vast te stellen? Zo ja, welke zouden deze kunnen zijn? Zou daarbij eventueel aangesloten kunnen worden bij de systematiek van de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum?

Voor de indicatoren verwijzen we naar de initiatieven van het Ministerie van EL&I. De Tweede Bedrijfslevenbrief geeft op dit punt volgens ons een goede voorzet. Op sectorniveau zullen voor de topsectoren internationaal en nationaal vergelijkbare standaardindicatoren worden verzameld. Op instrumentniveau zal er inzicht worden gegeven in concrete resultaten. Ook zal de monitoring rekening houden met economische, wetenschappelijke en maatschappelijke indicatoren.

Overigens denken wij wel dat de focus nog onvoldoende ligt op het gehele bedrijvenbeleid (inclusief fiscale regelingen). Ook is nog onvoldoende aannemelijk gemaakt hoe specifieke beleidsinstrumenten gaan bijdragen aan doelstellingen als een positie in de top 5 van de Global Competitiveness Index en 2,5% van het bruto binnenlands product aan R&D-uitgaven.

Het aansluiting zoeken bij de systematiek van de Global Competitiveness Index impliceert dat internationaal (en ook regionaal) vergeleken kan worden. Bovendien houdt een index zoals Global Competitiveness Index meer en beter rekening met allerlei externe en omgevingsfactoren (zoals wij ook bepleiten in ons onderzoek). De uitdaging is er echter in gelegen om een aannemelijke en toetsbare werking van de ingezette instrumenten richting indicatoren van de Global Competitiveness Index te construeren. Om in de toekomst meer zicht te krijgen op de effectiviteit van de uitgaven verwijzen we nogmaals naar de mogelijkheid van het volgen van geldstromen die de Britse en Amerikaanse overheid hanteren en waarmee positieve ervaringen zijn opgedaan (zie www.recovery.gov of <http://data.gov.uk/openspending>). De essentie van dit principe is het beeldend en met gebruik van nieuwe webtechnieken dynamisch in kaart brengen waar de innovatiegelden in Nederland naartoe gaan (locaties), wie (sectoren, bedrijven en/of kennisinstellingen) innovatiegelden ontvangen, wat zij daarmee doen (prestaties) en welke resultaten (effecten) daarmee zijn bereikt.

10

Kan de Algemene Rekenkamer inschatten of de positie van Nederland op de Global Competitiveness Index zal stijgen danwel dalen in deze kabinetsperiode? Kunt u in het bijzonder inschatten of Nederland beter zal presteren op de onderliggende indicatoren van de Global Competitiveness Index?

Zie ons antwoord op vraag 8.

11

Waarom is de laatste stijging van Nederland op de Global Competitiveness Index volgens de Algemene Rekenkamer toe te schrijven?

Het Global Competitivenessrapport 2011–2012 van het World Economic Forum geeft op blz. 24 aan dat Nederland één positie is gestegen op de ranglijst, vanwege een bescheiden versterking van de instituties (regelgeving voor bedrijven en ondernemen, maar ook omvang van misdaad en vertrouwen in de politiek) en de efficiency en stabiliteit van de financiële markten. Verder wordt de Nederlandse positie toegeschreven aan excellent ondernemen, innovatie, gebruik van nieuwe technologie (breedbandinternet), een goed onderwijssysteem, efficiënte markten, stabiele macro-economische omgeving en een van de beste logistieke infrastructuren ter wereld.

12

Is de Algemene Rekenkamer van mening dat de huidige agenda's voor de topsectoren afdoende meetbare en concrete doelstellingen omvatten om te bepalen of de innovatiedoelen van deze sector zijn gehaald? Zo ja, kan de Algemene Rekenkamer dit toelichten? Zo nee, voor welke topsectoren geldt dit wel/niet?

De Tweede Bedrijfslevenbrief bevat een monitoring en effectmetingsparagraaf waarin de plannen voor de ontwikkeling van meetbare en concrete doelen zijn aangekondigd. Indicatoren en streefwaarden voor de monitoring en effectmeting zullen in overleg met de topsectoren tot stand komen. Een van de meer concrete doelstellingen uit de brief betreft het voornemen om te komen tot innovatiecontracten voor de topsectoren. Hierbij tekenen voor 31 december 2011 bedrijven en kennisinstellingen gezamenlijk contracten die hen financieel committeren. Dit alles is een nog voortgaande uitwerking van de bedrijfslevenbrief. Zie verder ons antwoord op vraag 9.

13

Welke indicatoren zouden moeten worden gehanteerd om het inzicht in de doelrealisatie van de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) te kunnen verbeteren?

Hiervoor verwijzen we naar de volgende uitspraak op blz. 14 in ons rapport: «In de evaluatie van het WBSO is opgenomen dat tegenover elke euro aan minder belastingsafdracht door een bedrijf, de investeringen door het bedrijf in R&D € 0,72 extra zijn. Wij stellen daar tegenover dat het effect van die ene euro en daarmee ook de hele WBSO geloofwaardiger wordt als deze gezet kan worden naast de totale private R&D-investering door betrokken bedrijven. Daar doelen we op als we stellen dat het totale WBSO-budget voor het betreffende jaar (2006 € 0,4 miljard) ook zichtbaar zou moeten zijn in de totale private investeringen door bedrijven». Inmiddels bedraagt de WBSO ongeveer € 850 miljoen, dus bij een gelijk gebleven additionaliteit van € 0,72 per euro zou de omvang van private investeringen moeten zijn gestegen met minstens € 600 miljoen. De Ministeries van EL&I en Financiën zouden gezamenlijk

die additionaliteit kunnen vaststellen. Daarmee zou ook beter zicht kunnen worden geboden op het bereiken van de R&D-doelstelling.

14

Hoe weegt de Algemene Rekenkamer de uitspraak van de minister dat bij de beïnvloeding van het innovatievermogen van de Nederlandse economie door beleidsintensiveringen sprake is van vertragingseffecten, gelet op het feit dat pas vanaf 2007 innovatiebudgetten fors zijn verhoogd?

Dit geldt voor bepaalde instrumenten wel, denk aan de instrumenten die meer aan de kenniskant van het beleid zitten. Maar voor bijvoorbeeld de verhoging van fiscale faciliteiten zou snel zicht moeten kunnen komen op de gerealiseerde prestaties die het bedrijfsleven daarvoor heeft geleverd, zoals R&D.

15

Is de doelstelling van dit kabinet, om in 2020 2,5% van het Bruto binnenlands product (Bbp) aan onderzoek en innovatie te spenderen volgens de Algemene Rekenkamer haalbaar? Draagt het huidige kabinetsbeleid bij aan het bereiken van deze doelstelling? Kan de Algemene Rekenkamer het antwoord op deze vragen cijfermatig onderbouwen? Is de kennelijke veronderstelling van het kabinet dat de private sector tot 2020 veel meer geld gaat uitgeven aan innovatie realistisch? Zo ja, waarop is deze verwachting gebaseerd? Zo nee, waarom niet?

De ontwikkelingen in het verleden geven geen gunstige uitgangspositie voor het bereiken van deze doelstelling. Ondanks dat er namelijk meer budget werd uitgetrokken voor het uitlokken van private investeringen, kwam het doel (dat overigens toen – tot doeljaar 2010 – nog 3% was) niet in zicht.

Voor een toekomstscenario verwijzen we naar de nog in uitwerking zijnde monitoring en effectmeting van de bedrijfslevenbrief (zie ook vraag 13).

16

In de tabel wordt de afkorting BSIK (Besluit subsidies investeringen kennisinfrastructuur) gedefinieerd. De BSIK-projecten worden verder niet behandeld in het rapport van de Algemene Rekenkamer. Zijn de wetenschappelijke resultaten en de mate van valorisatie van de BSIK-projecten dusdanig onvoldoende dat de Algemene Rekenkamer eerst een apart onderzoek daarvan afwacht?

Voor de BSIK bleek geen evaluatie beschikbaar. Wel hebben we de evaluatie van de FES-impulsen vanaf 2005 in ons onderzoek betrokken. Het Ministerie van EL&I heeft in het evaluatieoverzicht bij zijn begroting 2012 aangekondigd de BSIK in 2012 te evalueren.

¹ Samenstelling:

Leden: Omtzigt, P.H. (CDA), Veen, E. van der (PvdA), Neppéus, H. (VVD), Gerven, H.P.J. van (SP), voorzitter, Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Broeke, J.H. ten (VVD), ondervoorzitter, Ouwehand, E. (PvdD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Bashir, F. (SP), Sap, J.C.M. (GL), Harbers, M.G.J. (VVD), Kortenoeven, W.R.F. (PVV), Plasterk, R.H.A. (PvdA), Groot, V.A. (PvdA), Braakhuis, B.A.M. (GL), Vliet, R.A. van (PVV), Mulder, A. (VVD), Dijkgraaf, E. (SGP), Verhoeven, K. (D66), Koolmees, W. (D66), Schouten, C.J. (CU) en Vacature (CDA).

Plv. leden: Knops, R.W. (CDA), Vermeij, R.A. (PvdA), Ziengs, E. (VVD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Haverkamp, M.C. (CDA), Gerbrands, K. (PVV), Beek, W.I.I. van (VVD), Thieme, M.L. (PvdD), Monasch, J.S. (PvdA), Irrgang, E. (SP), Grashoff, H.J. (GL), Straus, K.C.J. (VVD), Besselaar, I.H.C. van den (PVV), Hamer, M.I. (PvdA), Kuiken, A.H. (PvdA), Gent, W. van (GL), Beertema, H.J. (PVV), Boer, B.G. de (VVD), Staij, C.G. van der (SGP), Pechtold, A. (D66), Koşer Kaya, F. (D66), Slob, A. (CU) en Hijum, Y.J. van (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Dijkma, S.A.M. (PvdA), Snijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Koopmans, G.P.J. (CDA), Ham, B. van der (D66), voorzitter, Smeets, P.E. (PvdA), Samsom, D.M. (PvdA), Jansen, P.F.C. (SP), ondervoorzitter, Jacobi, L. (PvdA), Koppejan, A.J. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Tongeren, L. van (GL), Ziengs, E. (VVD), Braakhuis, B.A.M. (GL), Gerbrands, K. (PVV), Lodders, W.J.H. (VVD), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Schaart, A.H.M. (VVD), Verhoeven, K. (D66) en Werf, M.C.I. van der (CDA).

Plv. leden: Jadnanansing, T.M. (PvdA), Elias, T.M.Ch. (VVD), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Koolmees, W. (D66), Dijkers, S.W. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Irrgang, E. (SP), Groot, V.A. (PvdA), Holtackers, M.P.M. (CDA), Dijck, A.P.C. van (PVV), Ouwehand, E. (PvdD), Gerven, H.P.J. van (SP), Schouten, C.J. (CU), Gent, W. van (GL), Leegte, R.W. (VVD), Grashoff, H.J. (GL), Mos, R. de (PVV), Taverne, J. (VVD), Bommel, J.J.G. van (PVV), Staij, C.G. van der (SGP), Houwers, J. (VVD), Veldhoven, S. van (D66) en Ormel, H.J. (CDA).