

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2365

Vragen van het lid **Amhaouch** (CDA) aan de Minister van Economische Zaken over *kleinschalige experimenten op het gebied van innovatief ondernemerschap* (ingezonden 26 juni 2017).

Antwoord van Minister **Kamp** (Economische Zaken) (ontvangen 18 juli 2017).

Vraag 1

Kent u het bericht «Overheden hebben geen idee of het geld aan innovatie en ondernemerschap goed besteed wordt»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u aangeven welke methodieken of systematieken worden gebruikt om te beoordelen of bepaald innovatiebeleid effectief is? Wordt er volgens u op dit moment voldoende aandacht besteed aan de effectiviteit van innovatiebeleid?

Antwoord 2

Als leidraad voor effectmeting van instrumenten van het bedrijvenbeleid (waaronder innovatiebeleid) hanteert het Ministerie van Economische Zaken het rapport «Durf te meten» van de Commissie Theeuwes.² Dit betekent dat bij evaluaties van de beleidsinstrumenten zo veel als technisch mogelijk is gecontroleerd wordt voor selectiviteit door econometrische methodieken toe te passen waarbij gebruik wordt gemaakt van controlegroepen. Hierbij worden de volgende technieken gehanteerd: «regression discontinuity», «difference-in-difference», «propensity score matching» en «instrumentele variabelen». Wanneer deze aanpak niet mogelijk blijkt wordt er gekeken naar andere manieren om de additionaliteit van beleid zo goed mogelijk in beeld te brengen, in lijn met het gedachtengoed van het rapport van de Commissie Theeuwes. Op de website «Bedrijvenbeleid in beeld» van het Ministerie van Economische Zaken is hier in een «Overzicht van evaluaties vanaf 2012» over gerapporteerd.³ Tevens is op die website een notitie beschikbaar waarin de ervaringen sinds de invoering van deze aanpak in 2012 nader zijn beschre-

¹ <https://fd.nl/1207392> FD, 23 juni 2017

² Kamerstuk 32 637, nr. 44; Kamerstuk 32 637, nr. 45.

³ <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/beleidsevaluatie/overzicht-evaluaties-vanaf-2012>

ven.⁴ Naast kwantitatieve methoden wordt er in evaluaties gebruikgemaakt van kwalitatieve methoden, gebaseerd op enquêtes en interviews onder bedrijven.

In Nederland worden de onderdelen van het bedrijvenbeleid periodiek geëvalueerd en daarbij worden hoge methodologische eisen gesteld. Met het hanteren van het rapport van de Commissie Theeuwes als leidraad bij het uitvoeren van evaluaties bevindt Nederland zich internationaal in de voorhoede wat evaluatiemethodiek en -praktijk op het gebied van bedrijvenbeleid betreft.⁵ Daarmee besteedt mijn departement veel aandacht aan evaluaties van het innovatiebeleid en andere onderdelen van het bedrijvenbeleid. Ik ben daarom van mening dat er in Nederland voldoende aandacht wordt besteed aan de effectiviteit van het innovatiebeleid.

Vraag 3

Wat is de achterliggende reden dat volgens het bericht betrouwbare studies naar het effect van innovatiebeleid zeldzaam zijn? Op welke manier en met welke frequentie worden in Nederland betrouwbare studies naar het effect van innovatiebeleid uitgevoerd?

Antwoord 3

Voor het uitvoeren van studies die aan bepaalde econometrische vereisten voor betrouwbaarheid voldoen zijn allereerst goede data op individueel bedrijfsniveau essentieel. Dat betreft in hoofdzaak data rond het toekenningsproces van financiële middelen aan bedrijven bij de beleidsinstrumenten en data over R&D-uitgaven en bedrijfsprestaties met een brede dekking van bedrijven. Al in een vroegtijdig stadium dient nagedacht te worden over het bijhouden van de juiste informatie rond de toekenning van beleidsmiddelen en in welke mate de daaruit voortkomende data gekoppeld kunnen worden aan microdata van bureaus zoals het nationale statistiekbureau, waarbij tevens gebruikgemaakt kan worden van R&D-gegevens op individueel bedrijfsniveau die beschikbaar komen bij de uitvoering van fiscale R&D-faciliteiten. Belangrijk hierbij is ook dat het aantal bedrijven dat in de econometrische analyse kan worden betrokken voldoende groot is om statistisch betrouwbare uitkomsten te kunnen verkrijgen. In hoeverre dat het geval is hangt mede af van het aantal bedrijven dat heeft deelgenomen aan het beleidsinstrument.

Betrouwbare econometrische studies zijn minder zeldzaam dan in het FD-artikel wordt gesteld. In Nederland komen ze op het terrein van het bedrijvenbeleid veelvuldig voor, door het hanteren van het rapport van de Commissie Theeuwes als leidraad voor effectmetingen. Ook binnen de OECD zijn er veel betrouwbare econometrische studies beschikbaar. Het onderzoek van het Britse consortium What Works Centre for Local Economic Growth dat in het FD-artikel genoemd wordt, geeft dat aan.⁶ In het FD-artikel wordt op basis van het onderzoek van het Britse consortium beschreven dat slechts 2,4% van alle evaluaties betrouwbare conclusies oplevert. Dat percentage geldt ten opzichte van een brede groslijst van studies die met zoektermen gevonden zijn in elektronische bronnen. Een groot deel hiervan viel af omdat ze niet voldeden aan criteria met betrekking tot relevantie, bijvoorbeeld omdat het theoretische in plaats van op data gebaseerde studies zijn, omdat het onderwerp niet relevant bleek te zijn of omdat ze betrekking hebben op niet-OECD-landen. Voor slechts een relatief beperkt deel betreft het kwantitatieve effectmetingsstudies die zijn afgefallen vanwege een te zwakke econometrische onderzoeksmethodiek. Specifiek op het terrein van innovatiebeleid zijn er in het onderzoek van het Britse consortium initieel ongeveer

⁴ <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/beleidsevaluatie/documenten/publicaties/2016/10/03/balans-evaluatieaanpak-na-drie-jaar-theeuwes>

⁵ OECD, 2014, *OECD Reviews of Innovation Policy: Netherlands 2014*, <http://www.oecd.org/sti/inno/oecd-reviews-of-innovation-policy-netherlands-2014-9789264213159-en.htm>; Dialogic, 2015, *Innoveren en ondernemen met beleid. Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat) Ministerie van Economische Zaken*, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/03/01/innoveren-en-ondernemen-met-beleid>.

⁶ <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/>.

1.700 studies gevonden, waarvan er meer dan 1.500 afvielen omdat ze niet voldeden aan criteria met betrekking tot relevantie.⁷

De innovatiebeleidsinstrumenten worden net als andere instrumenten van het Ministerie van Economische Zaken periodiek geëvalueerd. Hierbij geldt als norm dat de instrumenten eens in de vijf jaar worden geëvalueerd. Zoals bij de beantwoording van vraag 2 is aangegeven en in de beantwoording hierboven van de huidige vraag is gememoreerd, worden evaluaties van beleidsinstrumenten binnen het bedrijvenbeleid uitgevoerd met het rapport «Durf te meten» als leidraad. Daarbij wordt zo veel als technisch mogelijk is geavanceerde econometrie met gebruikmaking van controlegroepen toegepast. Rapportages hierover zijn beschikbaar op de website «Bedrijvenbeleid in beeld» van het Ministerie van Economische Zaken. Deze zijn reeds genoemd bij de beantwoording van vraag 2.

Vraag 4

Bent u het eens met de constatering in het bericht dat in Nederland goede experimenten amper van de grond komen? Zou u het antwoord kunnen toelichten?

Antwoord 4

Ik kan mij niet vinden in de constatering dat goede experimenten amper van de grond komen. De aandacht voor het doen van beleidsexperimenten neemt juist toe. De secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken heeft hier bijvoorbeeld voor gepleit in zijn nieuwjaarsartikel in ESB.⁸ We zien dit in verschillende departementen terugkomen. Als ik mij beperk tot het Ministerie van Economische Zaken, dan is er de afgelopen jaren bijvoorbeeld een serie experimenten uitgevoerd door het Behavioural Insights Team (BIT EZ) rondom het toepassen van gedragsinzichten in beleid. Deze experimenten liepen op het terrein van het verminderen van voedselverspilling, het stimuleren van energiebesparing door bedrijven en het verminderen van uitstelgedrag van boeren bij het aanleveren van gegevens aan RVO.nl. In veel van de experimenten bleek het mogelijk om met een kleine ingreep een groot effect te bereiken. Momenteel wordt er bij het Ministerie van Economische Zaken onder meer gewerkt aan experimenten op het gebied van sociale innovatie bij bedrijven, energiebesparing door consumenten en het verhogen van de kwaliteit van subsidieaanvragen. Bij al deze experimenten wordt de effectiviteit van de interventies op wetenschappelijke wijze getoetst.

Vraag 5

Hoe kijkt u aan tegen het stimuleren van kleinschalige experimenten in Nederland die kunnen laten zien of bestaand beleid op het gebied van innovatie wel of niet werkt?

Antwoord 5

Vanuit beleidsmatig oogpunt bezien sta ik positief tegenover het benutten van experimenten voor het onderzoeken van het effect van nieuwe beleidsinitiatieven en waar mogelijk en zinvol ook van bestaand beleid. Experimenten zijn vooral een middel dat in overweging kan worden genomen voor het kleinschalig uittesten van beleid.

Er zijn wel enkele methodologische aandachtspunten die in acht moeten worden genomen. Er is een voldoende groot aantal bedrijven nodig die als experimentele groep en controlegroep kunnen fungeren om statistisch betrouwbare uitkomsten te kunnen verkrijgen. Dit kan in het bijzonder een beperking vormen als kleinschalige experimenten voor ogen worden genomen. Ook dient te worden bedacht dat met experimenten op het gebied van innovatiebeleid geen laboratoriumsituatie is na te bootsen. Tal van andere factoren zijn van belang voor de bedrijfsprestaties, wat het moeilijker maakt om effecten die toe te schrijven zijn aan de interventie vanuit het beleidsexperiment te detecteren. Ten slotte kost het tijd voordat de effecten van beleid zichtbaar worden. Experimenten moeten daarom ook de tijd gegeven worden om te zien of er resultaat wordt geboekt.

⁷ <http://www.whatworksgrowth.org/policy-reviews/innovation/>

⁸ M. Camps, *Durf te leren*, ESB, 12 januari 2017.

Ook vanuit praktische overwegingen wil ik enkele kanttekeningen plaatsen. Uitvoeringstechnisch is het een complexe aangelegenheid om bedrijven te identificeren die tot de experimentele groep en de controlegroep kunnen behoren en uiteindelijk deel te laten nemen aan het experiment. Daarnaast dient te worden bezien hoe zo prudent mogelijk kan worden omgegaan met het ongelijk behandelen van een experimentele groep en een controlegroep. Er moet een afweging worden gemaakt tussen het belang van inzicht in effecten van beleid en het beginsel dat bedrijven door de overheid zo veel mogelijk gelijk behandeld dienen te worden onder vergelijkbare omstandigheden. Ook het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven is hierbij van belang. Bij bijvoorbeeld de WBSO is het vanuit het oogpunt van eerlijke concurrentie niet mogelijk om een groep bedrijven tijdelijk uit te sluiten. In dergelijke gevallen kunnen econometrische technieken worden ingezet om toch een goede inschatting te maken van de effectiviteit. Een andere praktische kanttekening is dat bij het toepassen van experimenteerbepalingen in regelgeving publieke belangen als veiligheid en volksgezondheid geborgd dienen te zijn. Ondanks de genoemde aandachtspunten en kanttekeningen sta ik positief tegenover het sterker benutten van experimenten voor het onderzoeken van de effecten van beleid.

Vraag 6

Hoe kijkt u aan tegen het stimuleren van kleinschalige experimenten in Nederland waarbij ondernemers met innovatieve ideeën de ruimte krijgen om het nieuwe innovatieve product of de dienst door te ontwikkelen door bestaande regelgeving tijdelijk niet van toepassing te laten zijn of regels (tijdelijk of gedeeltelijk) gefaseerd toe te passen, ondersteunend aan de fase waar de innovatie zich in bevindt?

Antwoord 6

Het kabinet wil dat wet- en regelgeving ruimte bieden voor innovatie door ondernemers, waarbij tegelijkertijd andere publieke belangen als veiligheid, kwaliteit en toegankelijkheid op een adequate wijze worden geborgd. Dit was het uitgangspunt van het programma toekomstbestendige wetgeving, over de afsluiting waarvan de Minister van Veiligheid en Justitie en ik u mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 26 juni jl. hebben geïnformeerd.⁹ Experimenteerbepalingen zijn één van de instrumenten waarmee wetgeving toekomstbestendiger kan worden gemaakt, naast instrumenten als doelregulering, «right to challenge» en «best beschikbare techniek». Een wettelijke experimenteerbepaling kan een uitkomst bieden in situaties met veel onzekerheid over de mogelijke gevolgen van nieuwe regels. Dat zal met name aan de orde zijn indien de regelgeving betrekking heeft op een dynamisch beleidsterrein waarin zich snel (technologische) ontwikkelingen kunnen voordoen. In een tijdelijke en gecontroleerde setting kan op kleine schaal de voorgenomen aanpassing van regelgeving worden getest voordat deze voor de hele doelgroep wordt ingevoerd. Bij het inzetten van dit instrument moeten risico's en mogelijk lagere borging van publieke belangen worden afgewogen tegenover de kansen op vernieuwing. Daarbij moet aandacht zijn voor rechtsongelijkheid: voor een bepaalde groep wordt immers (tijdelijk, vooruitlopend op een daadwerkelijke aanpassing) een ander, meestal lichter regime gehanteerd dan voorlopig voor de rest blijft gelden. Dit geldt in het bijzonder als er rechten en plichten van burgers in het geding zijn. Het kabinet hecht er naar aanleiding van de uitkomsten van het programma toekomstbestendige wetgeving belang aan dat bij het maken van nieuwe wet- en regelgeving beleidsmakers zich bewust zijn van de effecten van deze voorstellen op innovatie. Medio 2016 is hiertoe het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK) uitgebreid met informatie om beleid en wetgeving toekomstbestendiger en innovatievriendelijker te maken. Het gaat hierbij specifiek om informatie over doelregulering, experimenteerruimte en het «right to challenge». Tevens is in de Bedrijfseffectentoets (BET) een vraag opgenomen die beleidsmakers laat nadenken over het effect van de voorgenomen regelgeving op het innovatiepotentieel van bedrijven. Specifiek

⁹ Kamerstuk 33 009, nr. 42.

op het terrein van duurzame economie is er de «Green Deals»-aanpak, waarbij de overheid vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving ruimte geeft door knelpunten weg te nemen, onder andere op het terrein van wet- en regelgeving.

Vraag 7

Kunt u weergeven wat op dit moment de juridische mogelijkheden zijn voor experimenten op het gebied van bedrijven en subsidies en op het gebied van experimenten waarbij bestaande regelgeving tijdelijk niet van toepassing is, om een innovatief product of dienst de kans te geven zich te ontwikkelen en de effecten te kunnen beoordelen? Wat zijn de juridische kaders van de Europese Unie op het gebied van de mogelijkheden om experimenten op het gebied van innovatieve producten of diensten te faciliteren?

Antwoord 7

De Kaderwet EZ-subsidies en het Kaderbesluit nationale EZ-subsidies bieden de ruimte om, vooruitlopend op het vaststellen van een nieuw subsidie-instrument of het wijzigen van een huidig subsidie-instrument, het voorname eerst vorm te geven als experiment. Als uit evaluatie van het instrument blijkt dat de gestelde doelen worden behaald, kan het (gewijzigde) subsidie-instrument breder ingezet worden. Daarbij is van belang om het experimenteer karakter tot uitdrukking te brengen in de opzet van de subsidieregeling, bijvoorbeeld door het opnemen van een verplichting tot medewerking aan de evaluatie door de subsidieontvanger.

De kaders voor wettelijke experimenten worden bepaald door aanwijzingen 10a en 10b van de Aanwijzingen voor de regelgeving en het eindrapport van het interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen («Het proberen waard»)¹⁰. De kaders gaan ervan uit dat in de experimenteerbepaling wordt aangegeven van welke wettelijke voorschriften kan worden afgeweken. Het doel van het experiment moet duidelijk zijn omschreven en het experiment moet van beperkte duur zijn. Er dienen enkele minimale procedurele waarborgen te bestaan om vast te stellen in hoeverre het experiment geslaagd kan worden genoemd, bijvoorbeeld dat betrokken burgers en overheidsorganisaties tijdig voor het aflopen van het experiment hun zienswijze naar voren kunnen brengen over de wenselijkheid van omzetting van het experiment in een definitieve regeling. Zoals beschreven in de brief ter afsluiting van het programma toekomstbestendige wetgeving hebben deze kaders hun waarde bewezen.¹¹ Niettemin lijken de kaders niet altijd meer te passen. Er bestaat behoefte om op een andere wijze te experimenteren, waarbij het motief niet zozeer is een specifieke vraag te beantwoorden maar continu te leren en (vermeende) belemmeringen weg te nemen. Het gaat hier om een nog prille ontwikkeling, waarbij zich gaandeweg zou moeten gaan aftekenen of aan de rechtsstatelijke eisen die de bestaande kaders beogen te waarborgen ook op een andere manier invulling kan worden gegeven.

Op EU-niveau is er onder Nederlands voorzitterschap in 2016 veel aandacht gegeven aan het onderwerp toekomstbestendige en innovatiebevorderende regelgeving. In de Raadsconclusies is toen het belang van toekomstbestendige wet- en regelgeving benadrukt en is de Europese Commissie opgeroepen om het zogenaamde «innovatieprincipe» toe te passen, dat stelt dat bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving de potentiële impact op innovatie dient te worden meegewogen. Dit heeft ertoe geleid dat de Europese Commissie inderdaad werk heeft gemaakt van het verder aanpassen van haar interne richtsnoeren en gereedschapskist. Dit moet leiden tot een bredere toepassing van instrumenten als doelregulering en tot meer mogelijkheden voor experimenteren en flexibiliteit binnen bestaande regelgeving, via bijvoorbeeld het «right to challenge». Voorts is in het voorjaar van 2017 begonnen met het uitwisselen van *best practices* tussen lidstaten en de Europese Commissie over hoe regelgeving toekomstbestendiger kan worden gemaakt en onderzoek en innovatie kan worden gestimuleerd.

¹⁰ <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/verplichte-kwaliteitseisen/het-proberen>.

¹¹ Kamerstuk 33 009, nr. 42, blz. 5–6.

Vraag 8

Op welke wijze maakt uw ministerie op het gebied van innovatief ondernemerschap gebruik van pilots? Wat zijn de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een pilot te kunnen starten? Kunnen ondernemers met innovatieve ideeën een pilot aanvragen? Zo ja, hoe groot is de kans dat deze wordt gehonoreerd?

Antwoord 8

Van pilots wordt slechts in beperkte mate op incidentele wijze gebruikge maakt. Binnen het bedrijvenbeleid wordt door het Ministerie van Economische Zaken een protocol voor pilots gehanteerd dat het mogelijk maakt om een klein, incidenteel en vernieuwend proefproject te starten dat bedoeld is om uit te proberen of een gezamenlijke publiek-private beleidsaanpak (waaraan verschillende actoren/partijen hun bijdrage leveren) in de praktijk ook uitvoerbaar is, de gewenste (gedrags)veranderingen teweeg brengt en het realiseren van het beleidsdoel dichterbij brengt. Pilots onderscheiden zich hierbij van beleidsexperimenten in het feit dat geen experimenteel ontwerp met een controlegroep van niet-deelnemers wordt toegepast. Het protocol voor pilots bevat als voorwaarden dat het project een beperkte omvang heeft en maximaal één jaar duurt, er mee dan twee externe partijen bij betrokken zijn en elk van de partijen zowel financieel als operationeel bijdraagt aan de uitvoering. Voorts dient aan de pilot een business- of projectplan ten grondslag te liggen dat aan een aantal eisen voldoet en mogen er geen mogelijkheden bestaan om de voorgestelde activiteiten van een pilot te ondersteunen van het bestaande reguliere financiële instrumentarium. Innovatieve ondernemers kunnen gebruikmaken van diverse innovatie- en ondernemerschapsregelingen van het Ministerie van Economische Zaken. Er bestaat geen voorziening voor ondernemers met innovatieve ideeën om een pilot aan te vragen bij het ministerie. Initiatieven komen incidenteel tot stand in het kader van ontwikkeling van nieuw beleid. Binnen de subsidiemodule MKB-innovatiestimulering Topsectoren (MIT) is er wel de mogelijkheid voor bedrijven om financiële ondersteuning van de overheid te verkrijgen voor haalbaarheidsstudies. Dat betreft onderzoek naar de haalbaarheid van een specifiek innovatieproject van een bedrijf, waarbij onder andere de kansen en risico's in kaart worden gebracht. Ook binnen de subsidiemodule «Vroegefasefinanciering» en in het kader van energie-innovaties bestaan er mogelijkheden voor het subsidiëren van haalbaarheidsstudies.

Vraag 9

Ziet u juridische mogelijkheden om meer experimenten in Nederland mogelijk te maken op het gebied van innovatief ondernemerschap?

Antwoord 9

Ik verwijs naar de antwoorden op de vragen 6 en 7.