

## **Ambtelijke inventarisatie van beleidsopties n.a.v. de motie-Lodders c.s.**

### **Inhoud**

Hoofdstuk 1: Inleiding .....	2
1.1 Achtergrond .....	2
1.2 Wat is investeringsklimaat? .....	2
1.3 Belang van een goed investeringsklimaat .....	3
1.4 Afbakening en werkwijze.....	3
1.5 Intensiveren, beprijzen en/of besparen .....	5
Hoofdstuk 2: Generiek investeringsklimaat .....	7
2.1 Wat is het?.....	7
2.2 Wat is het belang van een sterk generiek investeringsklimaat? .....	7
2.3 Hoe staat het Nederlandse investeringsklimaat ervoor?.....	7
2.4 Beleidsopties .....	8
Hoofdstuk 3: Verduurzaming .....	9
3.1 Wat is het?.....	9
3.2 Waarom zijn investeringen en ondernemerschap op dit terrein belangrijk? .....	9
3.3 Hoe staat het Nederlandse investeringsklimaat ervoor?.....	9
3.4 Beleidsopties .....	10
Hoofdstuk 4: Innovatie .....	13
4.1 Wat is het?.....	13
4.2 Waarom zijn investeringen en ondernemerschap op dit terrein belangrijk? .....	13
4.3 Hoe staat het Nederlandse investeringsklimaat ervoor?.....	14
4.4. Beleidsopties .....	15

## Hoofdstuk 1: Inleiding

### 1.1 Achtergrond

Voor u ligt het rapport naar aanleiding van de aangenomen motie Lodders c.s.<sup>1</sup> waarin de regering wordt verzocht onderzoek te doen naar concrete beleidsvoorstellen (fiches) om, zowel fiscaal als niet-fiscaal, investeringen aan te jagen en ondernemerschap en innovatie te versterken. Het rapport is voortgekomen uit een ambtelijke inventarisatie van bestaande beleidsopties die een positieve impact hebben op investeringen, innovatie en ondernemerschap.

### 1.2 Wat is investeringsklimaat?

De motie-Lodders c.s. richt zich op beleidsvoorstellen om investeringen aan te jagen en ondernemerschap en innovatie te versterken. In dit rapport is daarom het Nederlandse investeringsklimaat, dus de mate waarin bedrijven bereid zijn te investeren in Nederland, een leidend begrip. Het gaat daarbij om directe investeringen in reële economische activiteiten.

In een recent rapport van Dialogic<sup>2</sup> wordt investeringsklimaat gedefinieerd als *"de mate waarin het investeringsgedrag van de private sector wordt beïnvloed door de door hen gepercipieerde eigenschappen van de samenleving"*. Met andere woorden, de mate waarin bedrijven hun investeringen laten afhangen van hun beeld van de situatie in een bepaald land. Het investeringsklimaat raakt dus alle bedrijven, van klein tot groot, die reeds in Nederland gevestigd zijn en (buitenlandse) bedrijven die een nieuwe investering in Nederland overwegen.

Het investeringsklimaat hangt af van verschillende factoren zoals infrastructuur, fiscaliteit, onderwijs- en kennisinfrastructuur, arbeidsmarkt, maar ook innovatie, duurzaamheid, marktwerking en (randvoorwaarden voor) digitalisering. Dialogic heeft, mede op basis van verschillende indices, een conceptueel kader ontwikkeld met de belangrijkste pijlers van het investeringsklimaat.<sup>3</sup> Deze pijlers hangen onderling samen.



De termen 'investeringsklimaat' en 'vestigingsklimaat' worden geregeld door elkaar gebruikt. Hoewel de termen en de strekking ervan veel op elkaar lijken, zit er ook verschil tussen beide. Vestigingsklimaat wordt gedefinieerd als *"de aantrekkelijkheid van Nederland voor internationaal*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 47.

<sup>2</sup> Dialogic, *Het Nederlandse investeringsklimaat*, (2021), p. 9.

<sup>3</sup> Dialogic, *Het Nederlandse investeringsklimaat*, (2020), p. 9-10.

*opererende bedrijven*".<sup>4</sup> Dat kunnen buitenlandse en binnenlandse bedrijven zijn, maar het vestigingsklimaat heeft duidelijk een meer internationale scope. Buitenlandse bedrijven leveren een positieve bijdrage aan de Nederlandse economie, bijvoorbeeld via werkgelegenheid en investeringen in innovatie. Het beleid van dit kabinet is daarom een goed vestigingsklimaat te hebben, waardoor Nederland een aantrekkelijke locatie blijft voor internationale bedrijven. Het investeringsklimaat heeft, naast een internationale, ook een nationale scope. Het gaat ook om het klimaat dat bedrijven ervaren die reeds in Nederland zijn gevestigd. In aansluiting op de motie Ladders c.s. wordt daarom in dit rapport de term investeringsklimaat gehanteerd.

### 1.3 Belang van een goed investeringsklimaat

Reële investeringen van bedrijven zorgen voor meer economische activiteit en werkgelegenheid in Nederland. Investeringen in innovatie, zowel technologische innovatie als procesinnovatie, vergroot de productiviteit van een economie. Hierdoor wordt de beschikbare hoeveelheid arbeid en kapitaal effectiever ingezet, waardoor de productiviteit toeneemt. Investeringen in onderzoek en innovatie kunnen via kennis *spillovers* aan de basis staan van doorbraken in verschillende sectoren.

De literatuur laat een positief effect zien van private investeringen in R&D op de arbeidsproductiviteit. Een meta-analyse geeft aan dat een euro extra R&D bij bedrijven op langere termijn tot 4½ euro extra omvang van onze economie leidt.<sup>5</sup> De KNAW concludeert daarbij dat publieke investeringen in R&D een aanzuigende werking hebben op private investeringen (*crowding-in* effect).<sup>6</sup> Uit een studie naar de impact van publiek gefinancierde R&D in Frankrijk blijkt dat 10% meer publiek-gefinancierde R&D leidt tot 4% meer private R&D.<sup>7</sup>

Bedrijfsinvesteringen in (product- en proces innovatie) zijn bovendien hard nodig om bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen, zoals de verduurzamingsopgave, en tegelijkertijd de verdienkans hiervan te benutten. De ambitie van het kabinet is dat Nederland op sociaal, economisch, klimaat en digitaal gebied de Europese koploper wordt.<sup>8</sup> Een sterk investeringsklimaat is daarvoor een belangrijke randvoorwaarde.

### 1.4 Afbakening en werkwijze

Voor totstandkoming van het rapport hebben de departementen een inventarisatie gemaakt van de bestaande beleidsopties die een positieve impact hebben op investeringen, innovatie en ondernemerschap. Het resultaat van deze inventarisatie is weergegeven in de hoofdstukken 2 tot en met 4 van dit rapport. Het kabinet heeft de Stichting van de Arbeid gevraagd om een appreciatie te geven op de geïnventariseerde beleidsopties.

Bij de inventarisatie van de beleidsopties zijn de verschillende beleidsopties ingedeeld in categorieën aansluitend op de indeling van het acquisitie- en vestigingsklimaatbeleid zoals beschreven in de brief van de Minister van EZK uit 2020.<sup>9</sup> In deze brief is onderscheid gemaakt tussen het investeringsklimaat in generieke zin, en het specifieke investeringsklimaat voor investeringen op het terrein van innovatie, digitalisering en verduurzaming.

De scope van de inventarisatie van de beleidsopties is beperkt tot ambtelijke breed besproken rapporten of rapporten van overheidsadviesorganen die deze kabinetsperiode zijn opgeleverd. Het doel van het rapport is niet om beleidsopties aan te dragen voor economisch herstel op de korte termijn. De focus ligt op maatregelen die beogen om op vrij rechtstreekse wijze investeringen aan te jagen en/of ondernemerschap, innovatie en verduurzaming te versterken. Het gaat dus om maatregelen die na invoering ervan vlot een positief effect kunnen hebben op mogelijke investeringsbeslissingen van bedrijven. Opties die private investeringen (te) indirect en veelal op de lange termijn kunnen aanjagen, zoals het verbeteren van bereikbaarheid of het (door)ontwikkelen van talent zijn bij deze inventarisatie buiten beschouwing gelaten; dit geldt ook

<sup>4</sup> Adviescommissie Belastingheffing van multinationals, (2020). *Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting*, par. 2.1.

<sup>5</sup> Koopmans, C. en P. Donselaar (2015). *Een meta-analyse van het effect van R&D op productiviteit*

<sup>6</sup> KNAW (2018). *Wederzijdse versterking*.

<sup>7</sup> Moretti et al. (2019).

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2018/19, 32637, nr. 342.

<sup>9</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020). Kamerbrief *Naar meer focus in de acquisitie van buitenlandse bedrijven*.

voor grote industriële investeringen. Dergelijke opties zijn wel beschreven in de ambtelijke verkenning van beleidsopties voor groei die 19 maart jl. naar de Kamer is verzonden naar aanleiding van de motie Wiersma. Daarin worden voor de zes pijlers van de Groeistrategie, en voor startups en scale-ups, een lijst met beleidsopties gegeven die de structurele groei kunnen verhogen.<sup>10</sup> Door de afbakening van de scope tot bestaande rapporten maken voorstellen die in het kader van het *Recovery Resilience Fund* en het *Groefonds* in ontwikkeling zijn of reeds zijn toegekend geen onderdeel uit van dit rapport. Dit zijn namelijk nog geen volledig uitgewerkte opties. Naar verwachting zullen die voorstellen ook bijdragen aan het investeringsklimaat en ondernemerschap en innovatie stimuleren, zeker op gebied van digitalisering en verduurzaming.

Het resultaat van bovenstaande afbakening is dat onderstaande rapporten zijn gebruikt om beleidsopties uit te inventariseren:

- De rapporten Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH)
- Bestemming Parijs
- Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting (Adviescommissie belastingheffing van multinationals of 'cie Ter Haar')
- Bouwstenen voor een beter belastingstelsel ('Bouwstenen')
- Commissie Regulering van Werk
- CPB Kansrijk Belastingbeleid
- CPB Kansrijk Innovatiebeleid

De inventarisatie van beleidsopties heeft geen opties opgeleverd die alleen zien op het specifieke investeringsklimaat voor digitalisering. Wel zijn binnen de categorie innovatie verschillende opties geïnterpreteerd, bijvoorbeeld de versterking van gericht beleid voor de ontwikkeling van sleuteltechnologieën (fiche #35) en het inzetten op open science en digitale onderzoeksinfrastructuur (fiche #45), die beide ook het specifieke investeringsklimaat voor digitalisering kunnen versterken. Om dubbelures te voorkomen zijn deze opties allemaal ondergebracht bij de categorie innovatie.

Bij de beleidsopties in dit rapport moet nog een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Het betreft een ambtelijke inventarisatie van bestaande rapporten (uit voornamelijk pre-coronatijd) en geen advies of een kabinetstandpunt. De inventarisatie is interdepartementaal afgestemd, maar dit betekent niet dat ieder departement alle beleidsopties even wenselijk acht. De lijst is ook niet uitputtend; er bestaan alternatieve beleidsopties die investeringen kunnen aanjagen en ondernemerschap en innovatie versterken (zie bijvoorbeeld motie Wiersma en de voorstellen voor het RRF en Groefonds). Door de afbakening van de scope tot bestaande rapporten kan het bovendien zijn dat potentieel kansrijke(re) beleidsopties ontbreken, zeker als die recentelijk zijn opgekomen. Beleidsopties kunnen elkaar beïnvloeden, daarom is het van belang de beleidsopties in samenhang te bekijken.

De doelmatigheid en budgettaire kosten van de beleidsopties lopen sterk uiteen. Omdat een doorrekening van veel beleidsopties ontbreekt in de onderliggende rapporten, kon de impact van de meeste beleidsopties alleen kwalitatief worden vastgesteld. Waar een kwantitatieve inschatting van de budgettaire consequenties is gegeven, is deze rechtstreeks overgenomen uit de relevante rapporten, en niet herijkt. Aangezien beoordeling van de doelmatigheid zonder doorrekening niet mogelijk is, staan de beleidsopties in willekeurige volgorde. Ook het effect op brede welvaart is vanwege het gebruik van bestaande rapporten beperkt opgenomen in de fiches. Het is aan te bevelen om bij de politieke weging van de maatregelen, na een beleidsmatige en financiële herijking, een breed welvaartspectief te gebruiken om te bevorderen dat het gekozen beleid en de investeringen die worden aangejaagd de brede welvaart vergroten.

Voor alle gepresenteerde beleidsopties geldt dat bij de uitwerking via het integraal afwegingskader onder meer moet worden gezien wat het beste instrument is om het beoogde beleidsdoel te bereiken.<sup>11</sup> De uiteindelijke keuze voor één of meerdere instrument(en) dient gebaseerd te zijn op

---

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35570-XIII, nr.79.

<sup>11</sup> In het Rapport bij het Jaarverslag 2020 van het Ministerie van Financiën en Nationale Schuld (IX) vraagt de Algemene Rekenkamer specifiek aandacht voor de inzet van fiscale regelingen en voldoen aan het toetsingskader fiscale regelingen (Kamerstukken II 2020/21, 35830 IX, nr. 2, bijlage).

een integrale afweging op basis van een inschatting van de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van verschillende instrumenten.

Daarnaast is het van belang dat de beleidsopties ook kunnen worden vertaald naar Caribisch Nederland. Niet alle beleidsopties zijn een op een te vertalen naar Caribisch Nederland omdat daar andere regelingen zijn. Caribisch Nederland kent bijvoorbeeld geen vennootschapsbelasting, maar heeft wel een equivalent en dat is vastgoedbelasting.

### 1.5 Intensiveren, beprijzen en/of besparen

Het rapport bevat opties voor fiscale en non-fiscale beleidsintensivering, maar ook (fiscale) beprijzings- en besparingsopties.

De aangeboden opties voor *beleidsintensivering* bestaan deels uit maatregelen die erop zijn gericht de beschikbare middelen van bedrijven om te investeren te vergroten, bijvoorbeeld in de vorm van een (generieke) lastenverlichting. Deze maatregelen hebben als voordeel dat zij het nettorendement op investeringen verhogen, en daardoor bedrijven prikkelt tot meer investeringen, zonder hierbij expliciet de keuze te maken waarin geïnvesteerd wordt. Van een verlaging van het tarief vennootschapsbelasting (fiche #1) gaat bijvoorbeeld een positief effect uit op investeringen.<sup>12</sup> Bij dergelijke maatregelen vindt echter ook weglek plaats, omdat ze ook terecht kunnen komen bij bedrijven die de gewenste investeringen ook zouden hebben gedaan zonder de financiële prikkels (*deadweight loss*). Dat gaat ten koste van de doelmatigheid. Het risico op weglek wordt groter naarmate de maatregel breder gericht is.

Andere aangeboden opties voor *beleidsintensivering* zijn maatregelen die meer ingestoken zijn vanuit de gedachte van een sturende overheid die direct investeert. Dit soort maatregelen liggen vooral op het terrein van innovatie en verduurzaming. De kans op weglek is kleiner bij deze maatregelen, maar bij gerichte maatregelen bestaat het risico dat de overheid verkeerde keuzes maakt. Overheidsmiddelen worden dan bijvoorbeeld ingezet op innovaties die bij nader inzien niet levensvatbaar zijn, of innovaties die worden ingehaald door andere, superieure innovaties. Een ander risico is dat er bij gericht beleid niet genoeg ruimte is voor nieuwe innovaties en actoren, omdat gericht beleid doorgaans wordt vormgegeven binnen de bestaande netwerken en gevestigde belangen. In het missiegedreven innovatiebeleid wordt gepoogd deze risico's te mitigeren doordat de overheid oplossingen voor complexe vraagstukken vraagt zonder daarin een technologie voor te schrijven. De overheid vraagt daarbij oplossingen uit in brede netwerken, met daarin ruimte voor nieuwe partijen om deel te nemen en vernieuwende oplossingen aan te dragen.

In het rapport zijn er ook enkele *besparingsopties* met een gunstig effect op de overheidsfinanciën opgenomen. De twee in dit rapport opgenomen besparingsopties zijn bedoeld om bestaand overheidsgeld gerichter in te zetten en daarmee de effectiviteit van overheidsbeleid te verhogen. Het gerichter maken van deze regeling leidt er mogelijk toe dat een deel van de bedrijven meer steun ontvangen en andere minder of geen aanspraak kan maken op regelingen. Voor deze laatste groep bedrijven kan dit ten koste gaan van bereidheid (bepaalde) investeringen te doen.

Ook zijn in het rapport enkele *beprijzingsopties* opgenomen. Deze vallen allemaal binnen de categorie verduurzaming. Binnen bepaalde randvoorwaarden kunnen deze opties een positief effect hebben op investeringen. Dit is verder toegelicht in paragraaf 3.4 van dit rapport.

Het is van belang om gekozen maatregelen in samenhang te bezien, niet alleen vanwege de inhoudelijke samenhang maar ook vanuit de budgettaire gevolgen van deze maatregelen. Uit het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte volgt dat hier andere besparingen of lastenverzwaringen van gelijke omvang tegenover moeten staan, om te voorkomen dat de *overheidsfinanciën* structureel uit balans raken of de rekening doorgeschoven wordt naar volgende generaties. De verdeling tussen deze besparingen of lastenverzwaringen is relevant. Wanneer vanuit de doelstelling om investeren aantrekkelijker te maken de lasten van bedrijven generiek verlicht worden en dit niet gedekt wordt door andere lastenverzwaringen voor het bedrijfsleven, betekent dit dat voor de dekking van de maatregelen uit een lastenverzwaring voor personen of

---

<sup>12</sup> Onderzoek van het CPB t.b.v. de Adviescommissie belastingheffing van multinationals (2020), p. 26 (Kamerstukken II 2019-2020, 31066, nr. 623).

bezuinigingen moet komen. De mate waarin dit een verstrend effect kan hebben is afhankelijk van de omvang van de maatregelen. Deze verdelingsvraagstukken vergen politieke keuzes.

Tot slot is het van belang om bij het lezen van het rapport in gedachten te houden dat de genoemde beleidsopties aanknopingspunten bieden om investeringen te verhogen en ondernemerschap en innovatie te versterken. In de praktijk zijn beleidsmaatregelen die dit gericht en effectief bewerkstelligen echter schaars. Dit neemt niet weg dat er ook in Nederland maatregelen te treffen zijn die investeringen kunnen verhogen en ondernemerschap en innovatie stimuleren.

## Hoofdstuk 2: Generiek investeringsklimaat

### 2.1 Wat is het?

Het investeringsklimaat is de optelsom van de verschillende factoren die de private sector beïnvloedt bij hun investeringsbeslissing. Per bedrijf en activiteit verschilt welke factoren van het investeringsklimaat van belang zijn en hoe zwaar deze meewegen in een investeringsbesluit. In het algemeen geldt dat een meer generieke factor, zoals infrastructuur, voor bijna alle bedrijven meeweegt in hun investeringsbesluit. Het onderzoek van Dialogic heeft twaalf pijlers geïdentificeerd waaruit het investeringsklimaat bestaat. Het generieke investeringsklimaat zegt iets over de mate waarin Nederland in algemene zin aantrekkelijk is voor private investeringen.

### 2.2 Wat is het belang van een sterk generiek investeringsklimaat?

Om aantrekkelijk te zijn voor investeringen in reële economische activiteiten is het van belang dat Nederland een sterk investeringsklimaat in de breedte heeft. Juist omdat dit investeringsklimaat in de breedte van belang is voor het stimuleren van verschillende type investeringen. Zo is voor een bedrijf dat een nieuw windpark op zee wil ontwikkelen het van groot belang welke mogelijkheden er zijn om aan te sluiten op het Nederlandse elektriciteitsnet, hecht een distributiecentrum juist veel waarde aan de locatie in combinatie met een goede infrastructuur en weegt bij een nieuw R&D-centrum de kwaliteit van de Nederlandse kennisinfrastructuur juist zwaar mee. Daarnaast is het altijd lastig te achterhalen hoe zwaar een bedrijf de verschillende factoren meeweegt bij een investeringsbeslissing. Het is daarom zaak dat Nederland aandacht blijft houden voor een sterk investeringsklimaat in brede zin. Dat komt ten goede aan alle bedrijven die in Nederland ondernemen; van klein tot groot en zowel Nederlands als buitenlands.

### 2.3 Hoe staat het Nederlandse investeringsklimaat ervoor?

Het algemene beeld uit verschillende ranglijsten is dat Nederland in algemene zin een aantrekkelijk generiek investeringsklimaat heeft.<sup>13</sup> Dit beeld komt ook naar voren uit het recente onderzoek van Dialogic. Verschillende internationale indices<sup>14</sup> tonen op hun eigen manier aan dat Nederland bovenaan de lijsten meeconcurrert. Het onderzoek van Dialogic laat ook zien dat de positie van de verschillende landen in deze indices relatief stabiel is. Dit komt onder meer omdat veel aspecten van het investeringsklimaat, zoals de infrastructuur en het opleidingsniveau van de beroepsbevolking, generaties duren om op te bouwen. Ook spelen geografische aspecten (die niet veranderen over tijd) daar een belangrijke rol in, zoals de locatie en ligging van een land, natuurlijke hulpbronnen, bevolkingsdichtheid, et cetera. Dialogic concludeert in haar onderzoek dat de kracht van het generieke investeringsklimaat van Nederland vooral in het feit ligt dat Nederland geen zwakke punten heeft; Nederland is dus in de breedte sterk. Uit de ranglijsten komt daarbij de Nederlandse infrastructuur en de goede functionerende instituties naar voren als sterke punten.<sup>15</sup>

Tabel Kernindicatoren Bedrijvenbeleid 2014-2019

	2014	2016	2018	2017	2018	2019
1. Arbeidsproductiviteitsniveau (positie NL)	6	5	7	6	7	7
2. Global Competitiveness Index (positie NL)	8	5	4	5	6	4
3. European Innovation Scoreboard (positie NL)*	6	5	5	4	4	4
4. R&D-Intensiteit (In % van bbp)**	2,17	2,15	2,15	2,18	2,16	n.n.b.
5. Omvang ppg-projecten (In mln €)***	814	970	1060	1207	1260	
6. Uitstoot broeikasgassen Industrie (CO2-equivalenten)	55,8	56,4	56,7	57,7	57,2	
7. Kwaliteit ondernemersklimaat (positie NL)					3	
8. Ranglijst digitale economie en maatschappij (DESI)	4	4	4	3	4	3

\* 2014 en 2015: positie in Innovation Union Scoreboard als voorganger van European Innovation Scoreboard; \*\* 2017: voorlopig cijfer; \*\*\* 2018: voorlopige realisatie.

<sup>13</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, (2020). *Kamerbrief: Naar meer focus in de acquisitie van buitenlandse bedrijven.*

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld WEF GCI en IMD WCI.

<sup>15</sup> Dialogic, *Het Nederlandse investeringsklimaat*, (2021), p. 8.

## 2.4 Beleidsopties

Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, zijn in het bijzonder maatregelen geselecteerd die beogen om op vrij rechtstreekse wijze investeringen aan te jagen en ondernemerschap, innovatie en verduurzaming te versterken. Het gaat dus om maatregelen die na invoering ervan vlot een positief effect kunnen hebben op mogelijke investeringsbeslissingen van bedrijven. Opties die private investeringen (te) indirect en veelal op de lange termijn kunnen aanjagen, zoals het verbeteren van bereikbaarheid of het (door)ontwikkelen van talent zijn bij deze inventarisatie buiten beschouwing gelaten. Daaruit volgt de volgende inventarisatie.

Hieronder is ook een besparingsoptie opgenomen waarbij huidig (fiscaal) stimuleringsbeleid meer gericht wordt, maar dit niet tot lastenverzwaring leidt. In het algemeen moet opgemerkt worden dat lastenverzwarende opties doorgaans bedrijfsactiviteiten ontmoedigen. Het doel van de specifieke maatregelen in dit fiche is de effectiviteit van het fiscale ondernemerschapsinstrumentarium in termen van innovatie te verhogen door deze te richten op groeiende, innovatieve ondernemers i.p.v. op alle ondernemers.

Beleids optie		Bron(nen)	(Non)-fiscaal?
<b><i>Intensiveringsopties</i></b>			
1	Verlagen VPB	Bouwstenen + cie Ter Haar	Fiscaal
2	Lagere premie werknemersverzekeringen of lagere loon- en inkomensheffing	Bouwstenen	Fiscaal
3	Intensiveren KIA tot een algemene investeringsaftrek	Bouwstenen	Fiscaal
4	Werkgeverslasten verlagen (verlagen WW-premie)	Kansrijk Belastingbeleid	Fiscaal
5	Woningbouwfonds	BMH7	Non-fiscaal
<b><i>Besparingsopties</i></b>			
6	De impact en doelmatigheid van fiscale ondernemersregelingen vergroten	BMH9	Fiscaal



## Hoofdstuk 3: Verduurzaming

### 3.1 Wat is het?

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de wereldwijde afspraken van Parijs en de SDG's (gedeelte mondiale ambities voor een welvarende, duurzame en inclusieve samenleving in 2030). Europa verhoogde onlangs de doelstelling van broeikasgasreductie naar 55% in 2030. De vertaling naar doelen voor de lidstaten moet nog plaatsvinden. In het Klimaatakkoord van 2019 is afgesproken dat de ambitie van 49% emissiereductie (t.o.v. 1990) in 2030 kan worden verhoogd als Europa dat ook doet. Nederland streeft ernaar in 2050 een volledig circulaire en klimaat-neutrale economie te hebben. De risico's en kosten van verdergaande klimaatverandering en biodiversiteitsverlies onderstrepen het belang van een transitie naar een duurzamere economie met een terugkeer binnen de grenzen van ons natuurlijk kapitaal. Tegelijkertijd biedt verduurzaming ook economische kansen, omdat wereldwijd behoefte is aan duurzame technieken.

Om toe te werken naar verduurzaming van onze economie heeft het kabinet verschillende maatschappelijke doelen, ambities en missies geformuleerd. Volgens het Planbureau van de Leefomgeving houdt duurzame ontwikkeling in dat *'de huidige wereldbevolking in haar behoeften voorziet zonder de komende generaties de mogelijkheid te ontnemen om in vergelijkbare mate in hun behoeften te voorzien'*. Duurzaamheid is dus een breed concept. Het overheidsbeleid kent dan ook vele facetten en is verspreid over meerdere departementen, zoals CE bij IenW, Klimaat bij EZK en biodiversiteit bij LNV.

### 3.2 Waarom zijn investeringen en ondernemerschap op dit terrein belangrijk?

Investeringen in verduurzaming door bedrijven zijn noodzakelijk om de klimaatambities te behalen. Tegelijk creëren deze investeringen nieuwe economische activiteiten in Nederland, die ten goede komen aan de brede welvaart en innovatie en ondernemerschap stimuleren. Zo wil Nederland koploper worden in de duurzame industrie.

Zonder innovaties van nieuwe milieuvriendelijke technologieën is een volledig CO<sub>2</sub>-neutrale en circulaire economie onmogelijk. Nederland heeft veel kennis en kunde in huis om oplossingen te vinden voor deze problematiek, en wel op zo'n manier dat er ook aan verdiend kan worden en banen mee gecreëerd kunnen worden. Daartoe zijn binnen het Missiegedreven Topsectoren- en innovatiebeleid ook diversie missies ontwikkeld. Deze zijn gevat in een aantal Meerjarige Missiegedreven Innovatie Programma's (MMIP's), deze variëren van wind op zee tot verduurzaming van de industrie.

### 3.3 Hoe staat het Nederlandse investeringsklimaat ervoor?

Nederland neemt op het gebied van investeringsklimaat voor duurzaamheid (CSR) een tiende positie in, net boven Duitsland maar onder de Scandinavische landen<sup>16</sup>. De scores van landen zijn bij de CSR gebaseerd op vijftien indicatoren, verdeeld in drie categorieën: Milieu, Maatschappij en Overheid. Nederland scoort hierbij het best op de indicatoren in de categorie Overheid, en minder goed in de categorie Milieu in vergelijking met de landen die in de directe omgeving boven en onder Nederland eindigen in de ranking. In de categorie Milieu, waar Nederland gemiddeld iets lager dan directe concurrenten scoort, gaat het over het risico voor economie en bevolking dat klimaatverandering veroorzaakt in een land, en over de status en het gebruik van de natuurlijke bronnen van een land. In de categorie Overheid, waar Nederland goed scoort, komt duurzaamheid terug met betrekking tot bijvoorbeeld milieuwetgeving.

De ambitieuze positie die Nederland beoogt in verduurzaming ten opzichte van de rest van de EU kan investeringsbeslissingen zowel positief als negatief beïnvloeden. Allereerst is de aanwezigheid van goedkope energie een belangrijke factor voor investeerders en bedrijven met energie-intensieve productieprocessen. Dialogic geeft in haar rapport aan dat de beschikbaarheid van aardgas in Nederland hier de afgelopen decennia een rol in heeft gespeeld. De keuze om het gebruik van fossiele energiedragers te ontmoedigen kan mogelijk zorgen voor een stijging van de prijs van aardgas of alternatieve energiedragers. Hetzelfde geldt voor de CO<sub>2</sub>-heffing: Nederland is

---

<sup>16</sup> Robeco, (2020). RobecoSAM Country Sustainability Ranking [www.robeco.com]

het enige land dat een nationale CO<sub>2</sub>-heffing invoert voor industriële uitstoters. Hierdoor worden bedrijven extra belast op een deel van hun uitstoot (dat deel groeit geleidelijk naar het reductiedoel van 2030 toe). Door het bieden van subsidies, zoals de SDE++, kunnen bedrijven in Nederland op een goedkopere manier verduurzamen. Hierdoor kunnen zij op een gunstige manier extra uitgaven aan ETS en de nationale heffing vermijden.

Over het algemeen maken de huidige klimaatmaatregelen ondernemerschap in Nederland duurder voor verschillende industriële sectoren, waarbij de extra kosten slechts beperkt kunnen worden doorberekend aan consumenten vanwege de internationale concurrentie<sup>17</sup>. Er zijn voornamelijk weinig rendabele opties voor het reduceren van emissies. Hiervoor worden subsidies verleend, maar die zijn niet toereikend voor technieken die nog niet zo ver zijn ontwikkeld. Ook bestaat er onzekerheid met betrekking tot de tijdige aanleg van infrastructuur voor elektriciteit, waterstof en CCS en continuïteit van instrumenten als indirecte kostencompensatie voor EU ETS. Het verkleinen van deze onzekerheden door de overheid kan investeringen in innovatie en opschaling van verduurzamingstechnieken in Nederland stimuleren.<sup>18</sup>

Nederland heeft een goede kennisbasis en doet het redelijk goed op de instroom van startups. Het te gelde maken van de kennis, de valorisatie, is echter een zwakke kant van Nederland, vooral aan de scale-up kant doen we het niet goed. Er zijn beperkt financieringsopties beschikbaar voor (met name) bedrijven in de vroege fases met ticketgroottes van €1-4 mln. Ook in latere fases, als bedrijven investeringen van >€20 mln. of meer nodig hebben, zijn deze opties beperkt aanwezig. In andere Europese landen (zoals Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) ligt het percentage bedrijven dat slaagt in het verkrijgen van met een dergelijke omvang financieringen 1,5 tot 3,5 keer hoger<sup>19</sup>. Scale-ups hebben daarnaast behoefte aan een minder versnipperd landschap en coaching om bekend te raken met (internationale) financieringsmogelijkheden en talent.

Bestaande afzetmogelijkheden via o.a. buisleidingen versterken de synergie tussen en binnen clusters (ook naar Duitsland en België) waarop nieuwe bedrijven kunnen aansluiten. Deze infrastructuur zal voor de energietransitie in hoog tempo moeten worden aangepast, waarbij de Rijksoverheid een regierol zal innemen, in de vorm van het nationale programma infrastructuur duurzame industrie (PIDI).

Daarnaast is marktvaart belangrijk om succesvol te innoveren en op te kunnen schalen, waardoor technieken goedkoper worden. Op dit moment is de marktvaart nog beperkt, maar dat is aan het veranderen als gevolg van de nationale CO<sub>2</sub>-heffing in combinatie met de SDE++. Ook de Europese klimaatambities geven een impuls, terwijl investeringen in offshore windparken het aanbod van betaalbare hernieuwbare elektriciteit verhogen. Voor de zware industrie is echter ook verduurzaming van de grondstoffen nodig en daar zijn de kosten vaak nog hoog, al kent Nederland met de mogelijkheden voor wind op zee en aanvoer via de havens een uitstekende positie om op deze vormen van hernieuwbare grondstoffen en energiedragers in te zetten.

Verder kan duidelijkheid over wet- en regelgeving zorgen voor meer zekerheid voor investeerders. Met de kamerbrief 'Visie verduurzaming basisindustrie 2050' wordt dit punt geadresseerd: met een duidelijke visie op de toekomst van de Nederlandse industrie voor 2050 wordt onzekerheid voor de langere termijn gereduceerd. Ook continuïteit in wetgeving is van groot belang. Er moet gestreefd worden naar een langetermijnbeleid. Op deze manier worden inspanningen voor het financieren en stimuleren van klimaatbeleid op elkaar afgestemd.

### 3.4 Beleidsopties

Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, heeft de commissie in het bijzonder geselecteerd op maatregelen die beogen om op rechtstreekse wijze investeringen aan te jagen en ondernemerschap en innovatie te versterken. Het gaat dus om maatregelen die na invoering ervan een direct positief effect kunnen hebben op mogelijke investeringsbeslissingen van bedrijven. Opties die meer lange termijn

<sup>17</sup> PwC, (2020). *Speelveldtoets 2020. De impact van het voorgenomen klimaatbeleid op het speelveld van de Nederlandse industrie* [www.rijksoverheid.nl]

<sup>18</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, (2020). *Kamerbrief met visie kabinet op verduurzaming basisindustrie 2050* [www.rijksoverheid.nl]

<sup>19</sup> InvestNL, (2020). *Bottlenecks voor deeptech scale-ups in de Klimaat & Energietransitie*

zijn en die meer zien op randvoorwaarden voor het doen van investeringen, zijn daarmee niet in dit rapport meegenomen. Daaruit volgt de volgende inventarisatie.

De beleidsopties bevatten ook maatregelen over CCS. Door extra inzet op CCS bestaat er een risico op verdringing van de levering van CO<sub>2</sub> aan de glastuinbouw. Er is daarom een beleid ontwikkeld dat beoogt te waarborgen dat er voldoende CO<sub>2</sub> beschikbaar is voor zowel CCS als de glastuinbouw. Dit is verder uitgewerkt in de brief aan uw Kamer CO<sub>2</sub>-levering aan de glastuinbouw van de Ministers van EZK en LNV.<sup>20</sup>

Ook zijn enkele beprijzingsopties opgenomen, die op korte termijn een gunstig effect op de overheidsfinanciën hebben. Op langere termijn hangen de extra overheidsinkomsten van de gedragseffecten op de grondslag af. In het algemeen moet opgemerkt worden dat lastenverzwarende opties doorgaans bedrijfsactiviteiten ontmoedigen. Beprijzingsmaatregelen kunnen daarnaast leiden tot weglek van bedrijvigheid naar het buitenland. Of dit daadwerkelijk optreedt is afhankelijk van meerdere factoren, waaronder de beschikbaarheid van (gesubsidieerde) duurzame alternatieven en het gelijke speelveld met andere EU-lidstaten. Beprijzingsopties kunnen een prikkel geven om "business as usual" gedrag te substitueren voor duurzaam gedrag, maar het belasten van inputs in de industrie leidt niet tot keuze voor duurzame investeringen, tenzij er gelijktijdig subsidie plaatsvindt, of de hogere prijzen aan afnemers en consumenten kunnen worden doorberekend. Het is afhankelijk van de plek in de keten, de bedrijfstak en het internationale speelveld of er subsidie nodig is of dat de hogere inputprijzen kunnen worden doorberekend. Uit onderzoek<sup>21</sup> is bekend dat doorgifte in bedrijfstakken die op internationale markten scherp op prijs concurreren nauwelijks of beperkt mogelijk is. Nader onderzoek is nodig om te bepalen in welke bedrijfstakken meer ruimte voor doorgifte van beprijzing zou zijn. Willen we investeringen in verduurzaming van de industrie in Nederland laten landen, dan kan ervoor gekozen worden om nieuwe beprijzingsopties alleen in Europees verband door te voeren en/of te combineren met een terugsluis van de opbrengsten en met intensiveringsopties die de Nederlandse investeringscasus voor bedrijven gunstiger maken. De effectiviteit en doelmatigheid van verduurzamingsmaatregelen is hoger in een samenhangend pakket van zowel beprijzings- als intensiveringsopties.

	<b>Beleids optie</b>	<b>Bron(nen)</b>	<b>Fiscaal/non-fiscaal</b>
<b><i>Intensiveringsopties</i></b>			
7	Stimuleren energie- neutrale glastuinbouw (MIA/VAMIL)	BMH10	Fiscaal
8	Uitrol milieuvriendelijke technieken stimuleren (via MIA/VAMIL)	BMH11	Fiscaal
9	Verhogen budget EIA	Bestemming Parijs, optie 63	Fiscaal
10	Uitbreiden budget MIA/VAMIL	Bestemming Parijs, optie 64	Fiscaal
11	Stap van afvalverbranding naar recycling bevorderen	BMH11	Non-fiscaal
12	Aanjagen financiering en circulaire verdienmodellen	BMH11	Non-fiscaal
13	Kennis en innovatie stimuleren door meer langdurige programma's	BMH11	Non-fiscaal
14	Stimuleringsprogramma ontwikkeling / opschaling recycling	Bestemming Parijs, optie 12	Non-fiscaal
15	Waterstof stimuleren	Bestemming Parijs, optie 13	Non-fiscaal
16	CCS bij industrie en AVI's	Bestemming Parijs, optie 15	Non-fiscaal
17	Elektrificatie industrie	Bestemming Parijs, optie 16	Non-fiscaal
18	Bestaand innovatie-instrumentarium versterken	Bestemming Parijs, optie 19	Non-fiscaal

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 561.

<sup>21</sup> PWC, Speelveldtoets 2020: *De impact van het voorgenomen klimaatbeleid op het speelveld van de Nederlandse industrie*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/15/eindrapport-pwc-speelveldtoets>

19	Flagships subsidiëren	Bestemming Parijs, optie 20	Non-fiscaal
20	Ondersteuning industriële proces- efficiëntie	Bestemming Parijs, optie 21	Non-fiscaal
21	Circulaire ketenprojecten	Bestemming Parijs, optie 23	Non-fiscaal
22	Investeringsprogramma duurzaam gas	Bestemming Parijs, optie 50	Non-fiscaal
23	Subsidie vroege fase opschaling	Bestemming Parijs, optie 62	Non-fiscaal
24	Investeringsbijdrage duurzame warmte	Bestemming Parijs, optie 69	Non-fiscaal
25	Vraag stimuleren door inkoop	BMH11	Non-fiscaal
26	Bevorderen circulair ontwerp	BMH11	Non-fiscaal
<b>Beprijzingsopties</b>			
27	Energiebelasting	Bestemming Parijs, optie 38	Fiscaal
28	Aanpassen/aanscherpen CO2-heffing industrie	Bestemming Parijs, optie 11	Fiscaal
29	CO-2 belasting industrie (lage tarifiering)	Bouwstenen 7	Fiscaal
30	Energiebelasting minder degressief	Bouwstenen 7	Fiscaal
31	Afschaffing lagere EB-tarief glastuinbouw	Bouwstenen 7	Fiscaal
32	Beprijzen van milieuschade	BMH11	Fiscaal

Bovendien heeft de Europese Raad besloten om via het RRF met investeringen en hervormingen het economisch herstel in lidstaten te bevorderen en tegelijkertijd de digitale en groene transitie te ondersteunen. Binnen het RRF is ten minste 37% van het fonds bestemd voor klimaatprojecten, voor Nederland betekent dit dat minstens € 2,2 mld van het fonds naar groene projecten gaat. Deze projecten moeten passen binnen de voorwaarden die het RRF stelt aan een project, deze voorwaarden zijn gebaseerd op de zgn. Riemarkers. Met deze markers worden activiteiten geïdentificeerd die bijdragen aan o.a. klimaatmitigatie. Verder moeten alle RRF-projecten voldoen aan het 'do no significant harm' principe. Er mag geen significante schade ontstaan op de volgende zes gebieden: 1) klimaatmitigatie, 2) klimaatadaptatie, 3) waterkwaliteit en toegang tot water 4) circulaire economie, 5) voorkomen van vervuiling en 6) biodiversiteit en ecosystemen. Een volgend kabinet gaat over de besluitvorming rondom een exacte invulling van de RRF plannen.

## Hoofdstuk 4: Innovatie

### 4.1 Wat is het?

Innovatie en onderzoek zijn cruciaal voor het bereiken van brede welvaart. Een vergrote inzet op onderzoek en innovatie is nodig om urgente maatschappelijke uitdagingen op te lossen, de arbeidsproductiviteit te vergroten en ongewenste afhankelijkheden te reduceren. Uitdagingen - zoals de digitale transitie, arbeidsmarkt (human capital), veiligheid, het betaalbaar en toegankelijk houden van de zorg, het circulair en CO<sub>2</sub>-neutraal maken van onze economie, behoud en herstel van biodiversiteit en natuur en de transitie van ons voedselsysteem - vragen om oplossingen die we op dit moment nog niet kennen, hebben of betaalbaar zijn. De urgentie van bovengenoemde uitdagingen wordt nog eens versterkt door de geopolitieke veranderingen. De overheid stimuleert innovatie via drie aan elkaar complementaire sporen. Allereerst door middel van generiek innovatiebeleid. Dit is voornamelijk vormgegeven via fiscale regelingen waar alle innovatieve bedrijven gebruik van kunnen maken. Naast dit generieke innovatiebeleid is er een publiek-privaat spoor. Dit bestaat voornamelijk uit het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid (dat per 1 januari 2020 van start is gegaan). Hiermee wordt voortgebouwd op het Topsectorenbeleid. Met het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid wordt door middel van meerjarige programma's ook ingezet op de ontwikkeling van sleuteltechnologieën, zoals fotonica, kunstmatige intelligentie, nanotechnologie en quantumtechnologie en biomedische technologie. En als derde spoor het stimuleren van het aanbod van risicodragende financieringen voor innovatieve bedrijven en projecten.

Sleuteltechnologieën worden gekenmerkt door een breed toepassingsgebied of bereik in innovaties en/of sectoren. Ze zullen de manier waarop we leven, leren, innoveren, werken en produceren ingrijpend veranderen en kansen bieden om problemen in de samenleving op te lossen<sup>22</sup>. Sleuteltechnologieën zijn essentieel bij het oplossen van maatschappelijke uitdagingen en leveren een grote potentiële bijdrage aan de economie, door het ontstaan van nieuwe bedrijvigheid en nieuwe markten, het vergroten van de productiviteit, en het versterken van de banengroei. Nederland kan de hoogte van gerichte investeringen die andere landen doen in sleuteltechnologieën niet evenaren. Om tot voldoende focus en massa te komen is het maken van scherpe keuzes noodzakelijk. We kunnen niet op elk gebied het verschil maken, maar op bepaalde gebieden of in bepaalde niches wel vooroplopen. Het is belangrijk om niet te vroeg voor te sorteren op oplossingen en ruimte te houden voor opkomende technologieën. Ook kan in sommige gevallen samenwerking in Europees-verband behulpzaam zijn bij grote investeringen in de ontwikkeling van sleuteltechnologieën.

Een belangrijk deel van deze sleuteltechnologieën, zoals Artificial Intelligence (AI), quantumsoftware en 5G, vinden we terug in het digitale domein. De aanpak van het kabinet op het gebied van digitalisering is in de breedte vormgegeven in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie.<sup>23</sup> Digitalisering is de toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in producten, processen en diensten. Door digitalisering kan de informatie die in één 'ding' is opgeslagen er uit los worden geweekt en in de vorm van data worden opgeslagen, gedeeld of bewerkt. Digitalisering dringt steeds dieper door in de haarvaten van economie, samenleving en overheid naarmate meer mensen en apparaten digitaal verbonden worden en meer 'zaken' en processen gedigitaliseerd worden. Digitale data kunnen ook dienen als 'grondstof' voor heel nieuwe producten of diensten, zoals digitale marktplaatsen, routeplanners en zoekmachines: de 'data-economie'. Mede daardoor kunnen complete productie- en communicatieprocessen opnieuw worden uitgevonden: van vooraf ingevulde belastingaangiften tot klanten die zelf hun sportschoenen ontwerpen.

### 4.2 Waarom zijn investeringen en ondernemerschap op dit terrein belangrijk?

Investeringen in onderzoek en innovatie in de private sector zijn van belang om het verdienvermogen van innovaties te benutten. Juist daar blijft Nederland internationaal achter. Zoals in BMH 9 wordt beschreven, liggen niet alleen de totale investeringen in R&D lager dan het OESO-gemiddelde, vooral de private R&D-uitgaven in Nederland liggen lager dan het OESO-gemiddelde.

---

<sup>22</sup> [ec.europa.eu/info/sites/info/files/research\\_and\\_innovation/knowledge\\_publications\\_tools\\_and\\_data/documents/ec\\_rtd\\_radical-innovation-breakthrough\\_052019.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/knowledge_publications_tools_and_data/documents/ec_rtd_radical-innovation-breakthrough_052019.pdf)

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 541.

Nieuwe technologie wordt niet vanzelf ontwikkelt en toegepast, zeker als er nog nauwelijks een markt is. Dit betekent dat investeringen nodig zijn in hoogwaardige kennisontwikkeling rond veelbelovende technologie, opschaling en toepassing van nieuwe technologie. Het Nederlandse innovatiebeleid is relatief gefocust op het financieren van vroege fases van R&D en biedt nog weinig nationale instrumenten voor het stimuleren (publiek-privaat) van vraagontwikkeling, pilots, demonstratieprojecten en fieldlabs. Dit is een knelpunt voor de opschaling en bredere verspreiding van technologie, zoals ook reeds is aangegeven in de brief over de basisindustrie.

Daarnaast zijn private R&D-uitgaven moeilijk direct te sturen. Wel kan de overheid juist door thematisch en heel gerichte R&D-inspanningen in Onderzoek en Innovatie (O&I)-systemen proberen het vliegwielt verder aan te jagen en deze O&I-ecosystemen ook nadrukkelijker in de etalage te zetten als O&I-ecosystemen waarin Nederland zich internationaal onderscheidt en bovengemiddeld in investeert. Dat kan ook resulteren in een aantrekkelijke werking op grote en kleinere (buitenlandse) ondernemingen en goede onderzoekers en werknemers die zich willen verbinden aan uitdagende ecosystemen. Er ligt nog een grote uitdaging voor ons om sterke ecosystemen en meerjarige sleuteltechnologie-programma's voor onderzoek en innovaties te bouwen.

Dat neemt niet weg dat beleidsopties die op rechtstreekse wijze investeringen aanjagen en ondernemerschap en innovatie versterken, niet los kunnen worden gezien van de bredere set aan beleidsinstrumenten in een bepaald domein. Zo hangt de effectiviteit van extra investeringen in bijvoorbeeld sleuteltechnologieën af van investeringen in onderwijs en de brede kennisbasis waarvan deze sleuteltechnologieën gebruik maken. Voldoende aandacht voor de gehele kennisketen is daarom van belang.

Als we kijken naar de digitale transitie van Nederland, dan heeft de coronacrisis een flinke impuls gegeven. Thuiswerken, eHealth, online onderwijs en winkelen zijn het nieuwe normaal geworden. Digitalisering is daarmee cruciaal gebleken voor de continuïteit van veel maatschappelijk en economisch verkeer. Private investeringen en ondernemerschap dragen hier direct aan bij. Tegelijkertijd vragen de uitdagingen rond deze digitalisering, zoals online veiligheid, privacy, de dominantie van niet-Europese platforms en belang van technologische autonomie, ook om investeringen in cruciale randvoorwaarden zoals digitale vaardigheden en innovatie.

#### 4.3 Hoe staat het Nederlandse investeringsklimaat ervoor?

Internationaal bestaat een reeks van indicatorensets om de kwaliteiten en prestaties van landen op innovatiegebied met elkaar te vergelijken. Het is daarbij vooral belangrijk te kijken naar de onderliggende dimensies en de indicatoren die worden gebruikt om deze te meten en de dynamiek daarin. In de European Innovation Scoreboard 2020<sup>24</sup>, zoals gepubliceerd door de Europese Commissie, scoort Nederland een consistente vierde positie en behoort daarmee tot de innovation leaders binnen de EU-27. Op de onderliggende 27 indicatoren verdeeld over (1) framework conditions, (2) investments, (3) innovation activities, en (4) impacts scoort Nederland goed op indicatoren die te maken hebben met attractiviteit van het onderzoekssysteem en een innovatievriendelijke omgeving. Duidelijk minder goed scoort Nederland bij deze index op niet-R&D-gerelateerde innovatie-uitgaven, uitgaven aan marketing en organisatorische innovatie van het mkb en export van medium en high tech goederen. Op dit laatste punt zien we een belangrijke verbetering ten opzichte van 2012. Toch blijft de omzet gerealiseerd met innovatieve producten en diensten (nieuw voor de markt en/of onderneming) nog achter.

Een tweede veelgebruikte bron is de Global Innovation Index (GII)<sup>25</sup>. Hier neemt Nederland in 2020 een vijfde positie in. Zwitserland, Zweden, de VS en het VK moeten we boven ons dulden. In 2019 en 2018 hadden we respectievelijk een 4e en 2e positie, onze positie staat dus onder druk. De GII is gebaseerd op een set van 80 indicatoren verdeeld over zeven dimensies die tezamen staan voor innovatie-inputs en daarnaast twee dimensies die gezamenlijk staan voor innovatie-outputs. Nederland scoort consistent beter op innovatie-inputs dan innovatie-outputs, wat lijkt te duiden op 'haperingen' om een goede uitgangspositie te vertalen in absolute topositie. Niettemin

---

<sup>24</sup> European Commission, (2021). European innovation scoreboard [ec.europa.eu]

<sup>25</sup> Cornell University, INSEAD, en WIPO, (2020). Global Innovation Index 2020. Who Will Finance Innovation? [www.insead.edu]

is de innovatieprestatie, gegeven het BBP, boven verwachting en scoort Nederland hoog op alle zeven dimensies of pijlers.

Een derde veelgebruikte bron is het Global Competitiveness Report van World Economic Forum<sup>26</sup>. Een aspect hiervan heet innovation capability. Op deze innovatiepijler heeft Nederland een zevende positie ten opzichte van haar concurrenten. Nederland scoort minder op indicatoren als diversiteit van het personeelsbestand, R&D-uitgaven als aandeel van het BNP, 'research institutions prominence' en aantal aanvragen van handelsmerken.

Met betrekking tot digitalisering staat Nederland in allerhande indices op het gebied van digitalisering (zoals de DESI<sup>27</sup>) in de kopgroep. De uitstekende infrastructuur blijft een sterk punt van Nederland. Aandachtspunten zijn het niveau van digitale vaardigheden, tekorten aan ICT specialisten op de arbeidsmarkt en de toepassing van nieuwe technologie door het bedrijfsleven. Nederland heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in een aantal grote publiek-private samenwerkingsverbanden op gebied van digitalisering, zoals de Cybersecurity Alliantie en Nederlandse AI Coalitie. In het verder verwezenlijken van de digitale ambities van Nederland is de rol van de EU cruciaal, zowel als het gaat om een groot deel van de wetgeving voor de digitale economie als ook de financiering van onderzoek en innovatie op dat gebied.

#### 4.4. Beleidsopties

Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, heeft de commissie in het bijzonder geselecteerd op maatregelen die beogen om op vrij rechtstreekse wijze investeringen aan te jagen en ondernemerschap en innovatie te versterken. Het gaat dus om maatregelen die na invoering ervan vlot een redelijk direct positief effect kunnen hebben op mogelijke investeringsbeslissingen van bedrijven. Opties die meer lange termijn zijn en die meer zien op randvoorwaarden voor het doen van investeringen, zijn daarmee niet in dit rapport meegenomen. De commissie komt tot de volgende inventarisatie.

Hierbij is ook een besparingsoptie opgenomen. De opgenomen besparingsoptie heeft echter ten doel de doelmatigheid van de desbetreffende regeling (WBSO) te vergroten. Het gericht maken van regelingen leidt er mogelijk toe dat een deel van de bedrijven meer steun ontvangen en andere minder of geen aanspraak kan maken op regelingen. Voor deze laatste groep bedrijven kan dit ten koste gaan van bereidheid (bepaalde) investeringen te doen.

	<b>Beleidsoptie</b>	<b>Bron(nen)</b>	<b>Fiscaal/non-fiscaal</b>
<b><i>Intensiveringsopties</i></b>			
33	Verhoog kortingspercentage WBSO	BMH9 en Kansrijk Innovatiebeleid	Fiscaal
34	Tariefsverlaging innovatiebox	Bouwstenen en cie Ter Haar	Fiscaal
35	Versterk beleid sleuteltechnologieën	BMH9	Non-fiscaal
36	Versterk gericht beleid maatschappelijke uitdagingen	BMH9	Non-fiscaal
37	Vergroot economische en maatschappelijke impact van kennis en innovatie	BMH9	Non-fiscaal
38	Versterk thematisch onderzoek bij de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)	BMH9	Non-fiscaal
39	Zet in op partnerschappen en bilaterale innovatie samenwerking	BMH9	Non-fiscaal
40	Versterk (toegepast) onderzoek bij toegepaste onderzoekinstellingen (TO2) en rijkskennisinstellingen (RKI's) – gericht op maatschappelijke uitdagingen	BMH9	Non-fiscaal
41	Jaag innovatie aan via innovatiegericht inkopen	BMH9	Non-fiscaal
42	Versterk grootschalige en strategische onderzoeksinfrastructuur	BMH9	Non-fiscaal

<sup>26</sup> World Economic Forum, (2019). The Global Competitiveness Report [www3.weforum.org]

<sup>27</sup> Eurostat, (2021). DESI [ec.europa.eu]

43	Versterk publiek-private samenwerking verhoging PPS-toeslag 50%	BMH9	Non-fiscaal
44	Versterk samenwerking innovatie mkb en TO2	BMH9	Non-fiscaal
45	Zet in op open science en digitale onderzoeksinfrastructuur	BMH9	Non-fiscaal
46	Verbeter beleid door beleidsexperimenten	BMH9	Non-fiscaal
47	Versterk de kennis- en innovatiepositie van de overheid	BMH9	Non-fiscaal
48	Creëer markten om maatschappelijke uitdagingen op te lossen	BMH9	Non-fiscaal
49	Maakt maatschappelijk verantwoord ondernemen de norm	BMH9	Non-fiscaal
50	Moderniseer het nationaal octrooi systeem	BMH9	Non-fiscaal
51	Jaag innovatie aan via innovatiegericht inkopen	BMH9	Non-fiscaal
52	Eenmalige uitbreiding toekomstfonds	Kansrijk Innovatiebeleid	Non-fiscaal
<b>Besparingsopties</b>			
53	Bespaar door strengere criteria WBSO	BMH9	Fiscaal

Bovendien heeft de Europese Raad besloten om via het RRF met investeringen en hervormingen het economisch herstel in lidstaten te bevorderen en tegelijkertijd de digitale en groene transitie te ondersteunen.<sup>28</sup> Daarbij is een percentage van 20% vastgesteld voor het aandeel digitaal in het Europees Herstelfonds.<sup>29</sup> De Commissie maakt onderscheid tussen 7 categorieën voor digitale investeringen:

- 1) Connectiviteit;
- 2) Digitale innovatie (onderzoek/R&D projecten);
- 3) Human capital (digital vaardigheden);
- 4) Digitalisering door bedrijven/MKB;
- 5) Geavanceerde capaciteiten en sleutel technologieën (Quantum, AI, Cybersecurity, High Performance Computing, Blockchain);
- 6) Digitalisering ten behoeve van de energie transitie;
- 7) Digitale overheid

Zoals aan uw Kamer gemeld, zal een volgend kabinet het definitieve besluit nemen over het in te dienen plan. Het kabinet heeft de opdracht gegeven tot een ambtelijke verkenning naar de mogelijke inhoud van een Nederlands herstelplan.<sup>30</sup> In dit kader worden ook op het gebied van digitalisering diverse opties uitgewerkt.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2020/21, 21501-20, nr. 1626.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2020/21, 21501-07, nr. 1737.

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2020/21, 21501-30, nr. 521.