

Vergaderjaar 2002–2003

28 626

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Technologiebeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 oktober 2002

1. Inleiding

De ontwikkeling en toepassing van kennis is een steeds belangrijkere factor om duurzame economische groei te realiseren. De ambities van het Kabinet zijn op dit terrein daarom hoog. Tijdens de Europese topontmoetingen in Lissabon en Barcelona is de ambitie uitgesproken dat de EU binnen 10 jaar de «meest dynamische kenniseconomie ter wereld» wil worden. Nederland heeft de ambitie geformuleerd om binnen Europa tot de koplopers te behoren. Daarmee groeit het belang van een effectief innovatiebeleid.

Daarom is vorig jaar het IBO-technologiebeleid gestart. Het eindrapport van dit IBO, «Samenwerken en Stroomlijnen: Opties voor een effectief innovatiebeleid», is op 13 juni jl. door het toenmalige demissionaire Kabinet aangeboden aan de Tweede Kamer (EZ-02-311). In de vergadering van 25 juni jl. heeft de VCEZ aangedrongen op een spoedige reactie van het Kabinet op het IBO. In deze brief geeft het Kabinet invulling aan dat verzoek en reageert op hoofdlijnen op de in het IBO gedane aanbevelingen.

Het Kabinet is van mening dat de analyse van de werkgroep goede aanknopingspunten biedt om de effectiviteit van het technologiebeleid te vergroten. Veel van de aanbevelingen zijn waardevol en verdienen nadere uitwerking en implementatie. Het Kabinet geeft in deze reactie een korte beoordeling per aanbeveling in het rapport en gaat zo concreet mogelijk in op de eventueel hieruit voortvloeiende acties. In de in de eerste helft van 2003 te verschijnen Innovatienota volgt een nadere uitwerking van de hieronder geschetste hoofdlijnen.

De opbouw van de Kabinetsreactie is als volgt. Paragraaf 2 beschrijft kort de probleemstelling, afbakening en werkwijze van de werkgroep IBO. In paragraaf 3 volgen de belangrijkste opties van het IBO en een kort standpunt van het Kabinet. Paragraaf 4 bevat enkele slotopmerkingen.

2. Probleemstelling en afbakening IBO

De centrale probleemstelling van het IBO-technologiebeleid is de vraag naar de legitimiteit en doelmatigheid van het innovatiebeleid in het licht van de toekomstige ontwikkelingen en naar voorstellen om dit beleid te verbeteren. Het IBO beperkt zich daarbij tot de vormgeving en effectiviteit van het directe en indirecte bedrijfsgerichte innovatiebeleid met als doel het bevorderen van duurzame economische groei. Niet-financieel beleid (zoals wet- en regelgeving) valt bijvoorbeeld buiten het onderzoek. De probleemstelling is benaderd vanuit het concept van het dynamisch innovatiesysteem. In deze benadering van innovatie, die volgt uit de zienswijze dat innovatie geen lineair proces is, staan de interactie, samenwerking en kennisuitwisseling tussen de verschillende actoren in het innovatiesysteem centraal. Hieruit volgt dat het van belang is dat de beleidsmix is samengesteld in overeenstemming met de sterke en zwakke punten van het innovatiesysteem. Dit vergt naast een goede analyse van de sterke en zwakke punten in het systeem, en de effectiviteit van de verschillende instrumenten, ook aandacht voor de samenhang van het beleid.

De werkgroep heeft ter beantwoording van de probleemstelling gebruik gemaakt van deskresearch, aanvullend inventariserend onderzoek en expertmeetings met betrokkenen uit bedrijfsleven, wetenschap, kennisinstellingen en uitvoeringsinstanties. Op basis van deze analyse schetst de werkgroep uiteindelijk een aantal opties die de doelmatigheid van het beleid zouden kunnen verbeteren.

Het eerste deel van die oplossingsrichtingen heeft betrekking op de prikkels voor (individuele) bedrijven om te innoveren. Het tweede deel gaat over prikkels om de benutting en oriëntatie van de publieke R&D vooral door samenwerking tussen bedrijven en kennisinfrastructuur te verbeteren. Daarnaast worden in dit rapport aanbevelingen gedaan over een betere interdepartementale coördinatie van het innovatiebeleid en over het belang van betere monitoring, effectmeting en (ex-ante) evaluatie van het beleid.

3. Reactie op aanbevelingen

Het Kabinet onderschrijft in algemene zin de centrale aanbevelingen van het IBO. Ten eerste dat de effectiviteit van de huidige subsidieregelingen om technologische ontwikkelingen en innovatie te bevorderen, kan worden verbeterd door een betere coördinatie en een vermindering van het aantal regelingen. Dit maakt verdergaande bundeling en stroomlijning wenselijk, evenals het periodiek, op een goede manier meten van de effectiviteit van subsidieregelingen. Ten tweede is het Kabinet met de werkgroep van mening dat het instrumentarium meer dan nu gericht moet worden op het bevorderen van samenwerking tussen bedrijfsleven en publieke kennisinstellingen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling in samenhang met het verbeteren van de werking van allocatiemechanismen in het wetenschappelijk onderzoek. Over dit laatste zal de Kamer worden geïnformeerd in het Wetenschapsbudget dat dit jaar of begin volgend jaar naar de Kamer zal worden verzonden. Ten derde onderschrijft het Kabinet de conclusie dat een meer generieke vormgeving van het resterende instrumentarium wenselijk is, zonder de inzet op bepaalde thema's uit te sluiten. Wel dient deze inzet periodiek getoetst te worden.

In het onderstaande wordt meer specifiek ingegaan op de concrete aanbevelingen die door de werkgroep IBO worden gedaan om het accent in het innovatiebeleid te verleggen.

A. Prikkels voor innovatie in bedrijven

Optie I: Subsidies omzetten in VpB-verlaging

In deze, in de taakopdracht reeds geformuleerde, optie gaat de werkgroep in op de voor- en nadelen van het omzetten van specifieke instrumenten zoals de WBSO in een verlaging van de VpB. De werkgroep concludeert dat een verlaging van de VpB een minder direct instrument is om R&D te stimuleren dan de WBSO. Vanuit de wens van om primair R&D in bedrijven te stimuleren, constateert het rapport dan ook dat de WBSO is te verkiezen boven een VpB-verlaging. Het Kabinet deelt deze conclusie.

Optie II: Verdere fiscalisering van het instrumentarium

In de tweede plaats is de werkgroep IBO conform de taakopdracht nagegaan wat de voor- en nadelen zijn van een verdere fiscalisering van het instrumentarium door binnen het instrumentarium gericht op R&D in bedrijven een verschuiving aan te brengen naar de WBSO. De werkgroep concludeert dat er dan geen sprake is van een grotere focus op de verbetering van de benutting van publieke R&D door samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen. Deze optie draagt dus niet bij aan één van de hoofdaanbevelingen van het IBO. Gezien dit nadeel zal het Kabinet deze optie niet verder uitwerken.

Optie III: Aanpassingen van de WBSO

Als laatste mogelijkheid om de prikkels voor innovatie in bedrijven te verbeteren, is door de werkgroep IBO onderzocht of de WBSO verder is toe te spitsen met het doel de effectiviteit van deze regeling te vergroten. De werkgroep geeft daartoe een drietal varianten. Zo zou de grondslag voor de WBSO kunnen worden aangepast, de WBSO omgezet kunnen worden in een subsidieregeling, of zou de WBSO scherper gericht kunnen worden op het MKB.

Gegeven de in het Strategisch Akkoord opgenomen taakstelling op het subsidie-instrumentarium heeft het Kabinet inmiddels besloten om, mede op basis van deze optie uit het IBO-rapport en de evaluatie van de WBSO, op korte termijn over te gaan tot een aanscherping van definities in het kader van de WBSO, waardoor een aantal activiteiten waar de WBSO in feite niet voor is bedoeld, uit deze regeling verdwijnt. Zo vervalt het haalbaarheidsonderzoek, voor zover niet gekoppeld aan een ontwikkelings-traject en wordt in 2003 de afbakeningsregeling verscherpt. Ook wordt de technostartersfaciliteit binnen de WBSO efficiënter ingericht.

Hierdoor wordt de regeling meer op de oorspronkelijke doelstelling gericht en de effectiviteit van de voor deze regeling in te zetten middelen verhoogd. Een nadere toelichting op deze wijzigingen is in de begroting van het Ministerie van Economische Zaken voor het jaar 2003 opgenomen.

B: Prikkels voor betere benutting van de publieke R&D

Optie IV: Verbetering transfer publieke R&D naar bedrijven

Met betrekking tot de mogelijkheden om de benutting en de oriëntatie van de publieke R&D te verbeteren stelt de werkgroep in de eerste plaats voor om een aantal bedrijfsgerichte regelingen samen te voegen en gelijktijdig het (budgettaire) accent meer te verleggen naar bevordering van samenwerking tussen bedrijven en de publieke kennisinfrastructuur. Voordeel daarvan is dat de beleidsmix verder gericht wordt op oriëntatie en benut-

ting van publieke kennis en tegelijkertijd de fragmentatie van het instrumentarium afneemt, en de vormgeving meer generiek wordt. Concreet stelt de werkgroep voor om een deel van het budget voor R&D-stimulering in individuele bedrijven samen te voegen met bestaande regelingen die gericht zijn op het ondersteunen van samenwerkingsverbanden tussen bedrijven en kennisinstellingen binnen een generieke regeling. De WBSO resteert dan als instrument ter stimulering van R&D bij individuele bedrijven. Op hoofdlijnen deelt het Kabinet de voorstellen die in deze optie worden gepresenteerd. Het Kabinet ziet deze optie als de centrale boodschap van het IBO-rapport, omdat hier de drie hoofdaanbevelingen, samenwerken en stroomlijnen, en een meer generieke vormgeving, samenkomen. Bij deze stroomlijning tot een generieke samenwerkingsregeling zullen de volgende regelingen worden betrokken: TS, EET, BSE, SMT, TOP, Micro-electronica en SEC. De uitwerking van deze optie krijgt in drie stappen vorm.

Ten eerste is de optie mede richtinggevend geweest voor de invulling van de in het Strategisch Akkoord voorziene taakstelling op het subsidie-instrumentarium van de afzonderlijke departementen. Het Kabinet heeft inmiddels besloten om een aantal kleine regelingen gericht op individuele bedrijven en met relatief hoge uitvoeringskosten te schrappen, in combinatie met de hiervoor beschreven aanpassingen in de WBSO. Concreet gaat het hierbij om de subsidieregeling referentieprojecten milieutechnologie en de subsidieregeling programma technologie en samenleving. Een nadere toelichting op deze wijzigingen is in de begroting van het Ministerie van Economische Zaken voor het jaar 2003 opgenomen.

Ten tweede is deze optie mede richtinggevend voor de verdere invulling van de ombuigingen op het subsidie-instrumentarium van EZ. Een nadere toelichting wordt opgenomen in een Nota van Wijziging die aan de Kamer zal worden verzonden.

Ten derde wordt de uitwerking van het nieuwe samenwerkingsinstrument opgenomen in de Innovatienota die komend voorjaar aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Daarin wordt ook aangegeven op welke wijze het criterium duurzaamheid in dit gebundelde instrumentarium zijn plaats vindt en hoe EZ ten behoeve van het bedrijfsleven tot een efficiëntere uitvoering kan komen. Ook zal in deze nota aandacht besteed worden aan de mogelijkheden om andere delen van het instrumentarium te bundelen (zoals starterfaciliteiten programmatische samenwerkingsverbanden en de regelingen gericht op kennisdiffusie).

Optie V: Publieke kennisinstellingen voor toegepast onderzoek

De werkgroep IBO adviseert om meer structurele informatie te verzamelen over de wijze waarop de intermediaire publieke kennisinfrastructuur (TNO en Grote Technologische Instituten) zijn brugfunctie vervult tussen fundamenteel onderzoek bij instituten en universiteiten en gebruikers bij bedrijven en overheid. De uitkomst kan gevolgen hebben voor de manier waarop de intermediaire instituten worden gefinancierd. Concreet stelt het rapport voor een integrale evaluatie te doen van deze instellingen. Het Kabinet pakt deze optie op. De minister van OCW zal rond het einde van het jaar over de opzet van de evaluatie mededeling doen aan de Kamer.

C: Overige aanbevelingen: Evalueren, experimenteren en coördineren

De werkgroep constateert dat het inzicht in de effectiviteit van instrumenten te wensen overlaat. De werkgroep constateert ook dat er verbeteringen op dit punt waarneembaar zijn, ook mede ten gevolge van VBTB. In dit kader moeten de ministeries ook uitwerking geven aan de regeling

Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, waarin eisen worden gesteld aan de evaluatiefunctie binnen de rijksoverheid en de kwaliteitseisen van de in het departementale Jaarverslag op te nemen beleidsinformatie. Concreet stelt de werkgroep dat de formulering van de operationele doelstelling dient te verbeteren, er een standaard ontwikkeld zou moeten worden voor een evaluatiemethodiek en dat er meer gebruik gemaakt zou moeten worden van beleidsexperimenten.

Evalueren en experimenteren

Er is beleid in gang gezet waardoor mag worden aangenomen dat de beschikbaarheid en de kwaliteit van de evaluaties in de toekomst zal verbeteren. De in het IBO gedane aanbevelingen rondom monitoring, effectmeting en (ex-ante) evaluatie van beleid, passen bijvoorbeeld goed in de acties die in MEET 2001 «actie beter meten» staan aangegeven. Daarin wordt aangegeven dat EZ bij nieuw beleid altijd een afweging zal maken voor een ex-ante evaluatie die zich ook leent voor een toets of de doelstelling voldoende operationeel geformuleerd is. Voor wat betreft de aanbeveling om te komen tot een standaard evaluatiemethodiek zal voortvarend aan een verdere concretisering gewerkt worden.

Voor wat betreft de aanbeveling om meer te experimenteren verwijst het Kabinet naar een experimenteerartikel dat recent is opgenomen in artikel 2 van de EZ-begroting voor 2003. Ook zal voor de onder optie 4 genoemde generieke samenwerkingsregeling gezien worden of hierin experimenten mogelijk kunnen worden gemaakt.

Coördinatie

De werkgroep stelt dat de coördinatie van de beleidsvorming dient te verbeteren in eerste instantie door de vorming van een integraal ambtelijke voorportaal voor wetenschaps- en technologiebeleid in de vorm van de Commissie Wetenschaps-, Technologie- en Informatiebeleid (CWTI). Het Kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen. De CWTI zal fungeren als ambtelijk voorportaal van de Raad voor Wetenschaps-, Technologie- en Informatiebeleid.

4. Kort resumé

Zeker in deze economisch mindere tijden is het van belang aandacht te besteden aan een structurele versterking via innovatie. Het Kabinet is van mening dat een effectief innovatiebeleid een belangrijke bijdrage vormt aan duurzame economische groei en de concurrentiepositie van Nederland. Een economische groei die duurzaam is leidt ook tot een verbetering in ecologisch en sociaal opzicht.

De opties die in het IBO worden geschetst kunnen bijdragen aan het effectiever maken van het beleid. De hoofdlijn stroomlijnen en samenwerken en een meer generieke vormgeving wordt dan ook onderschreven. Het Kabinet gaat aan de slag met de opties III, IV en V, alsmede met de invulling van de aanbevelingen rondom evaluatie en coördinatie. De geformuleerd ombuigingstaakstelling wordt mede op basis van de aanbevelingen van de werkgroep ingevuld.

Het Kabinet zal in het voorjaar van 2003 haar beleidsplannen, mede in het licht van de Lissabon/Barcelona-doelstellingen, omtrent de toekomstgerichte ontwikkeling van de kenniseconomie presenteren in een Innovatienota. Hierin zal, naast de uitwerking van de stroomlijning van het instrumentarium, het Kabinet ook ingaan op het andere, niet in het IBO meegenomen beleid, zoals het intellectueel eigendomsbeleid. In het nog

dit jaar of begin volgend jaar te verschijnen Wetenschapsbudget zal nader worden ingegaan op het wetenschapsbeleid.

De Minister van Economische Zaken,
H. Ph. J. B. Heinsbroek