

Samenvatting

De financieel economische crisis heeft de economie en de overheidsfinanciën stevig geraakt. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet werkgroepen ingesteld om besparingsopties in kaart te brengen op basis van een breed heroverwegingsproces. Dit rapport is het eindproduct van de werkgroep innovatie en toegepast onderzoek.

Wetenschap, innovatie en de rol van de overheid

Maatschappelijke en economische vooruitgang wordt in belangrijke mate gedreven door de productie en het gebruik van kennis. De rol van de overheid begint bij de erkenning dat het maatschappelijke belang van wat wetenschappers en ondernemers doen soms uitstijgt boven het private belang of de private mogelijkheden die zij of hun financiers hebben. Vanuit die rol is er wet- en regelgeving op terrein van onderzoek en innovatie en wordt de ontwikkeling en toepassing van kennis veelal publiek gefinancierd of ondersteund.

In alle OESO-landen is de overheid een belangrijke speler in het onderzoeks- en innovatiesysteem. Dat geldt met name voor het universitair wetenschappelijk onderzoek, dat voor het overgrote deel uit publieke middelen bekostigd wordt. Daarnaast kennen alle ontwikkelde landen een mix van verschillende soorten instrumenten, namelijk fiscale voordelen, generieke ondersteuning van bedrijven, gerichte ondersteuning van belangrijke sleutelgebieden, innovatieprogramma's gericht op het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en publieke financiering van technologische instituten. De mix en de vormgeving van deze instrumenten verschilt per land, maar de ingrediënten zijn grotendeels identiek. Het streven van het huidige kabinet is om op weg naar 2020 tot de vijf meest concurrerende economieën te behoren.

De kernvraag in dit rapport is welke rol de overheid kan spelen bij het versterken van maatschappelijke welvaart, in het bijzonder door de bevordering van innovatie en toegepast onderzoek, terwijl de omvang van de collectieve uitgaven onder druk staat. Conform de opdracht aan de werkgroep worden varianten gepresenteerd waarin wordt bespaard op de overheidsuitgaven op het terrein van innovatie en toegepast onderzoek. De werkgroep heeft daarbij gezocht naar richtingen die de negatieve effecten op de arbeidsproductiviteit en op het oplossend vermogen voor maatschappelijke vraagstukken beperken.

Toegepast onderzoek en innovatie

Deze heroverweging omvat het geheel aan instrumenten en uitgaven met betrekking tot innovatiebeleid en toegepast onderzoeksbeleid. Het betreft uitgaven die beogen vernieuwing en verbetering bij bedrijven en andere organisaties, inclusief de overheid zelf, te bevorderen en oplossingen te bieden voor maatschappelijke vraagstukken. De innovatiebox in de vennootschapsbelasting is vanwege de recente invoering niet meegenomen in de grondslag. Fundamenteel onderzoek blijft buiten beschouwing vanwege het eigenstandige karakter. De werkgroep is echter wel van mening dat de brede inbedding van innovatie en toegepast onderzoek in het geheel van beleid en doelen van beleid, van groot belang is. Om die reden wordt aan deze bredere inbedding in het rapport wel aandacht besteed.

De grondslag van deze heroverweging beslaat € 1,872 miljard in 2010. De werkgroep heeft de opdracht gekregen tenminste één variant voor te stellen waarmee in 2015 structureel een bedrag van € 0,375 miljard, zijnde 20% van de grondslag in 2010, wordt bezuinigd. De werkgroep tekent hierbij aan dat de grondslag in 2010 tijdelijk fors hoger ligt door tijdelijke uitgaven zoals het crisispakket. Daarom wordt in de varianten uitgegaan van de (structurele) grondslag in 2015. Dat leidt tot een structureel bezuinigingsbedrag van €320 miljoen. Het restant wordt door aanvullende maatregelen per variant aangevuld (€ 55 miljoen) om ook aan de formeel gevraagde besparing van 20% van de grondslag in 2010 te voldoen.

Richtingen voor heroverweging

De werkgroep constateert dat het beoordelen van de effectiviteit van beleid in Nederland, net als in andere landen, door gebrek aan robuuste empirische evidentie lastig is. Bovendien geven internationale vergelijkingen geen aanleiding de beleidsmix radicaal te herzien.

Tegelijkertijd constateert de werkgroep dat, op basis van een analytische benadering en de inzichten en visies van experts en betrokkenen, er wel degelijk richtingen aan te duiden zijn die het welvaartsverlies als gevolg van de gevraagde forse besparingen zo goed mogelijk weten te beperken. Hierbij wordt een drievoudige insteek gehanteerd.

Ten eerste ziet de werkgroep mogelijkheden om door stroomlijning, toepassing van het profijtbeginsel en gerichte aanpassingen van instrumenten de doelmatigheid van het beleid te vergroten. Hiermee kan een deel van de gevraagde budgettaire besparing ingevuld worden. Dit leidt tot een gedeelde basis voor de varianten.

Ten tweede heeft de werkgroep opties in kaart gebracht om de gevraagde ombuiging verder in te vullen door de focus van het beleid te richten op meer generiek dan wel juist meer specifiek beleid. Op basis van dit dilemma zijn de twee varianten van de werkgroep vormgegeven: 'Specifiek beleid' en 'Generiek beleid'. Generiek beleid heeft als voordeel dat de informatie- en uitvoeringskosten laag zijn en dat subsidies de keuze van bedrijven voor bepaalde technologieën en thema's als vanzelf volgen. Specifiek beleid heeft als voordeel dat er maatwerk geleverd kan worden en dat het beleid gericht kan worden op de gebieden waar de grootste economische en maatschappelijk meerwaarde te behalen valt. Beide varianten geven een invulling van de ombuiging, die tenminste deels bijdraagt aan een hogere effectiviteit van beleid. Overigens blijft in beide varianten sprake van een mix van generiek en specifiek beleid.

Ten derde is de werkgroep van mening dat in de bredere ordening van het kennis- en innovatiesysteem meer fundamentele keuzes gemaakt kunnen worden die de effectiviteit van het systeem verder kunnen verhogen. De werkgroep beperkt zich hier tot een beknopte schets van de problemen en mogelijke oplossingsrichtingen.

Gedeelde basis van de varianten

De twee varianten kennen een gedeelde basis. Hierin worden op alle blokken van instrumenten (WBSO, basispakket EZ, programmatische aanpak en TNO, DLO en de GTI's) besparingen gerealiseerd, waardoor de beleidsmix op hoofdlijnen gehandhaafd blijft.

Binnen het generieke beleid worden de besparingen gerealiseerd door stroomlijning en betere afstemming tussen de innovatievouchers, de IPC-regeling en de rol van Syntens. Ook worden enkele technische aanpassingen in de WBSO gerealiseerd zonder het bereik of de doelgroep in te perken.

Ook in de programmatische aanpak worden efficiencyverbeteringen en dus budgettaire besparingen gerealiseerd door betere stroomlijning en vormgeving. De belangrijkste aanpassing is dat de innovatieprogramma's en de Maatschappelijke Innovatie Agenda's (MIA's) worden geïntegreerd. Het onderscheid was al niet altijd eenduidig: maatschappelijke en economische uitdagingen liggen vaak in elkaars verlengde. Daarnaast wordt in de programmatische aanpak het profijtbeginsel meer toegepast door hogere private bijdragen en door vaker gebruik te maken van kredietinstrumenten in plaats van subsidies.

Ook bij TNO, DLO en de GTI's worden door een taakstellende korting budgettaire middelen vrijgespeeld, in dezelfde orde van grootte als bij het overige instrumentarium. Een besparing van deze omvang kan slechts deels worden ingevuld door stroomlijnen en hogere efficiëntie en betekent dat inhoudelijke keuzes moeten worden herbezien. Daarnaast zijn mogelijk aanpassingen in de organisatie en inbedding van de voornoemde instituten nodig, waarvoor de werkgroep verschillende opties schetst.

Variant Specifiek beleid

In de variant Specifiek beleid wordt gekozen voor een concentratie van de financiële middelen op de belangrijkste maatschappelijke en economische uitdagingen. Dit betekent dat er duidelijkere keuzes gemaakt moeten worden om publieke middelen te kunnen richten op gebieden met het hoogste maatschappelijke rendement en om versnippering te voorkomen. Vanuit het (budgettaire) perspectief van de heroverwegingen betekent dit dat, bovenop de gedeelde basis van beide varianten, extra bezuinigd wordt op het basispakket en de WBSO. In het basispakket wordt de publieke financiering van Syntens afgebouwd, waarna een compact basispakket resulteert met de vernieuwde innovatievouchers, het innovatiekrediet en Technopartner. Het afbouwen van de publieke financiering van Syntens betekent overigens wel dat de uitvoering van de vernieuwde innovatievouchers op een andere manier georganiseerd moet worden.

De publieke middelen voor TNO, DLO en de GTI's worden sterker gericht op een aantal specifieke thema's. Concreet betekent dit dat de vraagsturing vanuit de departementen sterker in lijn wordt gebracht met de geselecteerde thema's van de innovatieprogramma's nieuwe stijl (dus inclusief de maatschappelijk innovatie agenda's). Dat betekent dat op de activiteiten van TNO, DLO en de GTI's die niet of in mindere mate aansluiten op deze thema's kan worden bespaard. Mogelijk kan een deel van deze activiteiten privaat worden gefinancierd.

De variant 'Specifiek beleid' heeft waarschijnlijk negatieve welvaartseffecten doordat bedrijven minder innoveren. Met name het MKB wordt getroffen, omdat deze groep het sterkst profiteert van generiek beleid. Binnen het MKB worden door het afbouwen van de publieke financiering van Syntens met name de groep van toepassers en volgers geraakt. Doordat de beleidsmix zich sterker richt op programmatisch beleid zijn er verhoudingsgewijs meer mogelijkheden tot maatwerk, maar zijn de uitvoerings- en informatiekosten relatief hoger. De besparingen bij TNO, DLO en de GTI's zullen de kennisbasis bij de instituten versmallen en er toe leiden dat deze instituten op minder terreinen internationaal kunnen excelleren.

De sterkere focus in deze variant op een beperkt aantal specifieke thema's stelt overigens hoge eisen aan de overheid, in die zin dat de goede keuzes moeten worden gemaakt. Dit wordt ondervangen door bedrijven en onderzoeksinstituten te betrekken bij deze keuzes en een onafhankelijke commissie de programma's te laten toetsen op basis van vooraf vastgestelde criteria.

Variante Generiek beleid

In de variant Generiek beleid wordt juist gekozen voor meer generiek beleid, vanuit de visie dat bedrijven en kennisinstellingen zelf het beste kunnen bepalen waar economische en maatschappelijke uitdagingen en kansen liggen. Dat betekent in het kader van de heroverwegingen dat extra bezuinigingen bovenop de gedeelde basis vooral gezocht worden in de programmatische aanpak. Concreet gebeurt dit door de innovatieprogramma's selectiever te maken en minder vaak te verlengen. Bovendien worden er minder middelen beschikbaar gesteld voor subsidieregelingen binnen de programma's.

Voor TNO, DLO en de GTI's vallen middelen vrij die nu gekoppeld zijn aan de programmatische aanpak. Het zwaartepunt komt hierdoor sterker te liggen op het onderhouden van de kennisbasis en de algemene taak fundamenteel onderzoek toepasbaar te maken voor bedrijven en de overheid.

De variant Generiek beleid heeft waarschijnlijk negatieve welvaartseffecten doordat bedrijven minder innoveren en maatschappelijke uitdagingen minder goed geadresseerd kunnen worden. Met name het R&D-intensieve grootbedrijf wordt getroffen, omdat deze groep het sterkste profiteert van de programmatische benadering. Doordat de beleidsmix zich sterker richt op generiek beleid nemen de uitvoering- en informatiekosten verhoudingsgewijs af, maar zijn er minder mogelijkheden voor het leveren van maatwerk en meerwaarde op specifieke thema's. De besparingen bij TNO, DLO en de GTI's zullen leiden tot minder spillovers naar bedrijfsleven, overheid en maatschappelijke organisaties.

Institutionele opties

Kennis is alleen vruchtbaar voor de economie en maatschappij als wetenschappers, toegepast onderzoekers en innovatieve bedrijven en maatschappelijke sectoren op een vruchtbare manier met elkaar samen kunnen werken. Dat vraagt om heldere, gestroomlijnde en robuuste structuren waarin de verschillende activiteiten optimaal op elkaar aansluiten en elkaar versterken, en om een betrouwbare overheid. Hier is veel te winnen. Het kennis- en innovatielandschap wordt gekenmerkt door een groot aantal loketten, instituten, programma's en samenwerkingsverbanden, waarbij de coördinatie en regie tekort kan schieten. Bovendien bestaat er soms spanning tussen het structurele karakter van instrumenten en tijdelijke financiering vanuit bijvoorbeeld het FES.

Vanuit de overheid zou er gewerkt moeten worden aan een beter gecoördineerde agenda met heldere keuzes voor het gehele relevant kennisveld. Het investeringsperspectief van bedrijfsleven en onderzoekers kan worden versterkt door structurele programma's van een langere termijn financiering te voorzien. Daarnaast moet gewerkt worden aan stroomlijning van instituten, programma's en regelingen, uniformering van toetsingsprocedures, een geconcentreerde uitvoering en een betere coördinatie vanuit het Rijk.

Dit heeft ook gevolgen voor de aansturing en organisatie van TNO, DLO en de GTI's, omdat dit instituten zijn die een belangrijke rol spelen in veel programma's en samenwerkingsverbanden. Drie invalshoeken ten aanzien van verdere institutionele herschikking zijn zeker de moeite van een nadere verkenning waard. De eerste betreft een bestuurlijke samenvoeging van TNO en de GTI's, waarbij ook aandacht besteed moet worden aan instituten voor toegepast onderzoek die buiten de heroverweging vallen. De tweede invalshoek is een verkenning naar een naar inhoud gereorganiseerde kennisinfrastructuur voor toegepast onderzoek, waardoor ook de aansturing vanuit de departementen minder complex wordt. Derde invalshoek is de bestaande 'verticale' samenwerking met universiteiten te intensiveren. Verder zou de vraagsturing vanuit de departementen en de financieringswijze op punten verbeterd kunnen worden.

De werkgroep beveelt aan een nadere verkenning uit te voeren naar bovengenoemde opties voor TNO, DLO en de GTI's door het instellen van een adviescommissie als vervolg op de ad-hoc commissie 'Brugfunctie TNO en GTI's' (commissie Wijffels). Zo mogelijk zou dit advies eind 2011 gereed moeten zijn.

Afsluitend

Het produceren en toepassen van kennis is essentieel voor een ontwikkelde en vergrijzende economie als de Nederlandse. De werkgroep heeft op het afgebakende deelterrein van innovatie en toegepast onderzoek een tweetal varianten gepresenteerd die leiden tot een 20% besparing op de ingezette publieke middelen. Deze varianten zijn gebaseerd op een drievoudige insteek. Ten eerste wordt de basis van de varianten gevormd door maatregelen die de doelmatigheid van het beleid vergroten, dan wel de effectiviteit niet sterk schaden. Dit gebeurt door stroomlijning, toepassing van het profijtbeginsel en gerichte aanpassingen van instrumenten. De beleidsmix blijft hierbij op hoofdlijnen intact.

Verdergaande bezuinigingen blijven waarschijnlijk niet zonder negatieve effecten op productiviteit en welvaart en vragen bovendien om fundamenteelere aanpassingen vanuit een gerichte visie. Een centrale vraag daarbij is of er sterker ingezet wordt op specifieke economische en maatschappelijke thema's, of dat er juist gekozen wordt voor meer generiek beleid, waardoor ondersteuning van het beleid automatisch aansluit bij keuzes die marktpartijen maken. De werkgroep spreekt zich niet uit over de wenselijkheid van één van beide richtingen. Wel worden beide richtingen uitgewerkt in concrete en consistente varianten, die de basis voor de varianten aanvullen tot de gevraagde budgettaire besparing van twintig procent.

De werkgroep heeft gewerkt vanuit het bewustzijn dat het veld van innovatie en toegepast onderzoek verweven is in het bredere kennislandschap. Vanuit de relevantie en het belang van deze verwevenheid wordt daarom gepleit voor een beter gestroomlijnde en robuustere inrichting en aansturing van het brede kennisveld, waar ook het innovatierrelevante fundamenteel onderzoek bij hoort. Een integrale benadering van dit brede kennisveld biedt goede mogelijkheden om de effectiviteit van het kennisbeleid te versterken en zicht te houden op de geambieerde top 5 positie van meest concurrerende kenniseconomieën.

Thema 8 Innovatie en toegepast onderzoek

Beleidsvariant 1 Specifiek beleid

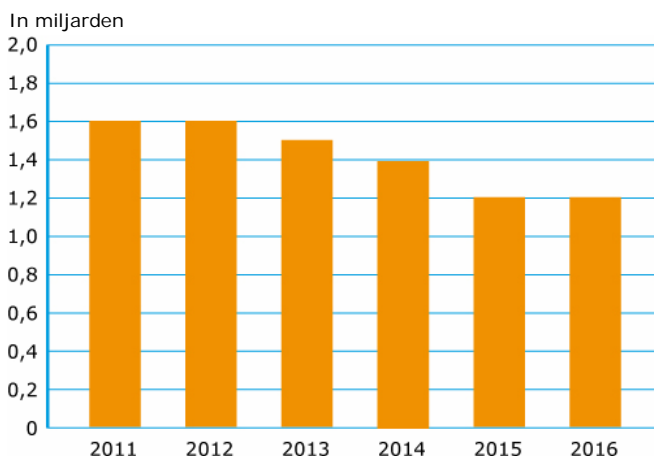
Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant 1	0,01	0,06	0,14	0,24	0,38	0,32+0,06

Omschrijving variant

- De nadruk komt te liggen op de thematische programmatische aanpak. Publiek geld wordt dus sterker geconcentreerd op een aantal geselecteerde economische uitdagingen en maatschappelijke opgaven. In deze variant wordt sterk bespaard op het generiek beleid en slechts beperkt op de programmatische benadering.
- De variant bestaat voor de helft uit aanpassingen die de beleidsmix ongemoeid laten. Het betreft technische aanpassingen in de WBSO (€ 45 mln), het samenvoegen van innovatievouchers en IPC tot een nieuwe voucherregeling met hogere private bijdragen en een sterkere rol voor Syntens (€ 23 mln), het uitfaseren van de SKE-regeling (€ 7 mln), het samenvoegen en stroomlijnen van de innovatieprogramma's en de Maatschappelijke Innovatie Agenda's met lagere subsidies en meer innovatiekredieten (€ 50 mln) en een taakstellende korting voor TNO, DLO en de GTI's (€ 36 mln).
- In het generieke beleid wordt daar bovenop op de WBSO bespaard (€ 90 mln), waarbij de verhouding MKB en grootbedrijf intact blijft. Verder wordt de publieke financiering van Syntens afgebouwd (€ 30 mln), wat ook betekent dat de uitvoering van de nieuwe voucherregeling wordt gewijzigd.
- De middelen voor TNO, DLO en de GTI's worden sterker gericht op maatschappelijke en economische thema's van de nieuwe innovatieprogramma's. Verdere besparing € 36 mln.

Publieke middelen Innovatie en toegepast onderzoek



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Een sterkere focus op de programmatische aanpak biedt betere mogelijkheden het beleid te richten op thema's en gebieden waar interventies het grootste maatschappelijk en economisch effect hebben. Bovendien wordt versnippering van publieke middelen voorkomen (landen kunnen niet overal goed in zijn) en is binnen de thema's betere coördinatie mogelijk.
- De besparingen leiden tot hogere doelmatigheid, maar ook tot minder stimulering van onderzoek en innovatie. Dit kan leiden tot productiviteits- en welvaartsverlies en impliceert een lager ambitieniveau ten aanzien van de internationale positie op het terrein van innovatievermogen en concurrentiekracht.
- Vooral het MKB wordt getroffen, omdat deze groep het sterkst profiteert van generiek beleid. Binnen het MKB wordt door het afschaffen van Syntens vooral de groep van toepassers en volgers geraakt.
- Doordat de beleidsmix zich sterker richt op programmatisch beleid zijn er verhoudingsgewijs meer mogelijkheden tot maatwerk, maar nemen de uitvoerings- en informatiekosten relatief toe.
- Specifiek beleid stelt hoge eisen aan de overheid, in die zin dat de goede keuzes moeten worden gemaakt.

Implementatie

- Bedrijven nemen meerjarige investeringsbeslissingen op basis van het vigerende overheidsbeleid. Voor de WBSO ligt daarom een gefaseerde aanpassing tot 2015 voor de hand. In de IPC-regeling is sprake van meerjarige verplichtingen die alleen gefaseerd kunnen worden afgebouwd. Het afbouwen van de organisatie Syntens vraagt om een zorgvuldige transitie.
- De werkgroep specificeert niet op welke innovatieprogramma's er op welke wijze zou moeten worden bespaard.
- Voor TNO, DLO en de GTI's is een nog uit te werken transitie nodig voor overlapreductie en afbouw van activiteiten buiten de programmatische aanpak.
- De werkgroep gaat uit van de structurele grondslag. Om op 20% van de grondslag 2010 te komen wordt extra op de WBSO bespaard (€55 mln).

Thema 8 Innovatie en toegepast onderzoek

Beleidsvariant 2 Generiek beleid

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

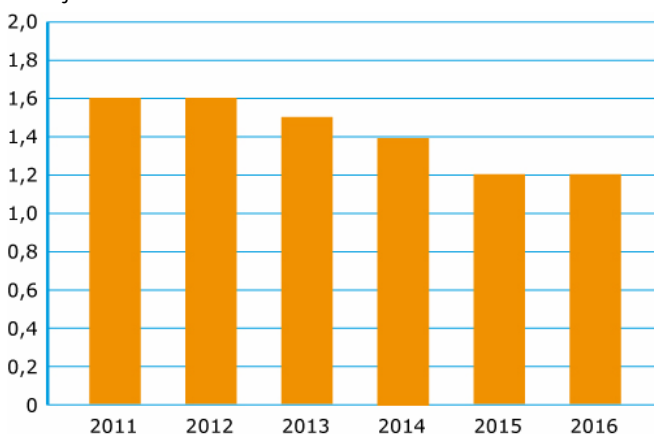
	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant 2	0,01	0,06	0,22	0,28	0,38	0,32+0,06

Omschrijving variant

- De nadruk komt te liggen op het generieke beleid. Keuzes worden daarmee sterker aan de markt en aan onderzoekers overgelaten. In deze variant wordt vooral bespaard op de programmatische aanpak en sector- en themaspecifiek beleid. Generiek beleid wordt relatief ontzien.
- De variant bestaat voor de helft uit aanpassingen die de beleidsmix ongemoeid laten. Het betreft technische aanpassingen in de WBSO (€45 mln), het samenvoegen van innovatievouchers en IPC tot een nieuwe voucherregeling met hogere private bijdragen en een sterkere rol voor Syntens (€23 mln), het uitfaseren van de SKE-regeling (€7 mln), het samenvoegen en stroomlijnen van de innovatieprogramma's en de Maatschappelijke Innovatie Agenda's met lagere subsidies en meer innovatiekredieten (€50 mln) en een taakstellende korting voor TNO, DLO en de GTI's (€36 mln).
- Daarbovenop wordt het aantal innovatieprogramma's verminderd, worden deze programma's minder vaak verlengd en worden minder subsidies verstrekt (€103 mln). De focus van de programma's komt daarmee sterker te liggen op netwerkvorming. Verder wordt bezuinigd op lucht- en ruimtevaartbeleid (€15 mln).
- Bij TNO, DLO en de GTI's wordt door de aanvullende besparingen (€36 mln) het zwaartepunt verlegd naar het onderhouden van de kennisbasis en algemene toepassing en verspreiding van kennis.

Publieke middelen Innovatie en toegepast onderzoek

In miljarden



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- Meer focus op generiek beleid zorgt ervoor dat subsidies beter aansluiten bij de keuzes die marktpartijen en onderzoekers zelf maken. Ook zijn de uitvoeringskosten laag. Bovendien is het welvaartseffect van generiek beleid (vooral WBSO en vouchers) redelijk hard aangetoond.
- De besparingen leiden tot hogere doelmatigheid, maar ook tot minder stimulering van onderzoek en innovatie ten behoeve van economische en maatschappelijke uitdagingen. Dit kan leiden tot productiviteits- en welvaartsverlies en impliceert een lager ambitieniveau ten aanzien van de internationale positie op het terrein van innovatievermogen en concurrentiekracht.
- In deze variant wordt met name het grootbedrijf getroffen, omdat deze groep het sterkst profiteert van de innovatieprogramma's.
- Door bezuinigingen op het specifieke beleid zijn er minder mogelijkheden voor het leveren van maatwerk en het creëren van meerwaarde op specifieke economische en maatschappelijke thema's.

Implementatie

- Innovatieprogramma's kenmerken zich door tijdelijke financiering op basis van door partijen in het veld opgestelde programma's. Hierdoor stuit de beoogde besparing tot 2015 niet op grote technische hindernissen. Vanuit het perspectief van een betrouwbare overheid is het belangrijk rekening te houden met gewekte verwachtingen bij bedrijven.
- De werkgroep specificeert niet op welke innovatieprogramma's er op welke wijze zou moeten worden bespaard.
- Voor TNO, DLO en de GTI's is een zorgvuldige transitie nodig, die concreet vormgeeft aan de reductie van publieke middelen.
- De werkgroep gaat uit van de structurele grondslag. Om op 20% van de grondslag 2010 te komen wordt extra op de programmatische aanpak bespaard (€55 mln).