

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

33 009

Innovatiebeleid

Nr. 1711

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2020

Onderzoek en innovatie zijn essentieel voor het Nederlandse verdienvermogen op lange termijn. Om te zorgen dat Nederland concurrerend blijft, is het van belang dat Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen toegang hebben tot de meest excellente kennis. Deze kennis is niet altijd aanwezig binnen de landsgrenzen en daarom is samenwerking met buitenlandse bedrijven en organisaties noodzakelijk. Om dit te stimuleren investeert Nederland in internationale samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie.

Tijdens de coronacrisis en in de herstelperiode daarna spelen onderzoek en innovatie een belangrijke rol: om tot (nieuwe) oplossingen te komen om de mondiale gezondheids crisis te beheersen, om de economische schade te beperken en de herstart te faciliteren, en om ons toekomstige verdienvermogen veilig te stellen.

Instrumenten waarin Nederland de afgelopen jaren heeft geïnvesteerd om internationale innovatiesamenwerking te stimuleren zijn Eurostars¹, Eureka Clusters en Joint Technology Initiatives (JTI's)². Deze instrumenten worden uitgevoerd in het kader van Eureka³ en/of de Europese Unie. Nederland is via inzet van Rijksmiddelen actief in het JTI ECSEL en de Eureka Clusters PENTA en ITEA3 en was actief in hun respectievelijke voorgangers (ARTEMIS, ENIAC en CATRENE en ITEA2). De regelingen richten zich op excellente internationale R&D-samenwerkingsprojecten

¹ Eurostars is een internationaal programma in het kader van het Eureka-netwerk en ondersteunt met name het hightech-mkb dat wil samenwerken met partners uit andere landen. Eurostars is ook onderdeel van het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie Horizon 2020.

² De Eureka Clusters en de Joint Technology Initiatives (JTI's) dragen bij aan de totstandkoming van strategische netwerken van industrie en kennisinfrastructuur binnen Europa. Eureka Clusters is een programma van het Eureka-netwerk en de JTI's een initiatief van de Europese Unie en onderdeel van Horizon 2020.

³ Eureka is een intergouvernementeel samenwerkingsverband waaraan op dit moment 45 landen deelnemen. Doel van Eureka is om de Europese concurrentiekracht te versterken door middel van het stimuleren van internationale R&D- en innovatiesamenwerking tussen mkb, grootbedrijf en kennis- en onderzoeksinstituten.

om zo het innovatieve vermogen en daarmee de concurrentiekracht van Nederland en Europa te versterken. Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidieregelingen in kaart te brengen worden periodiek evaluatieonderzoeken uitgevoerd. De vorige periodieke evaluatie van de Nederlandse deelname aan Eurostars, Eureka Clusters en JTI's had betrekking op de periode 2008–2012 en is in 2014 met uw Kamer gedeeld.⁴ Aan het onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek is de opdracht gegeven om de periodieke evaluatie van deze instrumenten over de periode 2013–2018 uit te voeren. Naast de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is hierbij apart aandacht geschonken aan een doelgroepanalyse van de regelingen. Bijgaand vindt u het evaluatierapport⁵. Daarnaast heeft onderzoeksbureau Panteia in samenwerking met Erasmus Centre for Entrepreneurship (ECE) een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar startups en scale-ups in de Eureka programma's Eurostars en de Eureka Clusters. Dit rapport vindt u ook bijgevoegd bij deze brief⁶. De bevindingen uit beide rapporten licht ik hierna nader toe.

Doeltreffendheid van het beleid

Om de effecten van de regelingen te onderzoeken is gebruik gemaakt van kwantitatieve en kwalitatieve analyses. Het kwantitatieve deel betreft econometrische analyses. Het kwalitatieve deel bestaat uit een literatuurstudie, descriptieve analyses, diepte-interviews en een enquête onder aanvragers, experts en beleidsmakers.⁷ Voor Eureka Clusters en JTI's is het niet mogelijk gebleken om betrouwbare econometrische analyses uit te voeren, omdat het aantal waarnemingen van gebruikers van de instrumenten daarvoor niet voldoende groot was. De bevindingen voor deze instrumenten zijn geheel gebaseerd op kwalitatieve methoden. Uit de enquête komt een positief beeld naar voren over de doeltreffendheid van de drie onderzochte regelingen. Bedrijven met een toegewezen projectaanvraag geven aan dat deelname aan de regelingen vooral bevorderlijk is voor meer en betere internationale R&D-samenwerking, het verwerven van nieuwe technologische kennis en een snellere doorlooptijd van innovaties. Ervaringen wat betreft effecten op productiviteit en verdere bedrijfsprestaties zijn overwegend positief, maar hierover heerst meer onzekerheid. De enquête-uitkomsten duiden ook op een bepaalde mate van additionaliteit wat betreft de invloed van de subsidies op het doorgaan van ingediende projecten. Zo geeft slechts 3 procent van de respondenten met een toegewezen aanvraag aan dat bij het uitblijven van de subsidie het project ongewijzigd zou zijn uitgevoerd. Bij 32 procent van deze respondenten zou het project zonder subsidie niet zijn uitgevoerd en bij 24 procent in kleinere vorm. De regelingen maken dus projecten mogelijk die zonder subsidie niet of in een kleinere omvang tot stand zouden komen. Er zijn geen grote verschillen bij de genoemde percentages voor de regelingen afzonderlijk.

In de econometrische analyses zijn ook positieve effecten voor doeltreffendheid van de Eurostars-regeling gevonden als het gaat om investeringen in R&D. Een belangrijke bevinding is dat er sprake is van een significant positief effect van toekenning van een Eurostars-subsidie op R&D-activiteiten dat opgeteld over meerdere jaren 353 R&D-uren per fte bedraagt. Er zijn via de econometrische analyses geen significante

⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1191.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁷ Dit is in lijn met de Theeuwes-methodiek. Deze methodiek houdt in dat waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van econometrische methodieken en waar nodig of additioneel wordt dit aangevuld met kwalitatieve analyses. Commissie Theeuwes (2012) «Durf te meten – Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting».

effecten gevonden voor een verhoging van de productiviteit of betere bedrijfsprestaties in brede zin. Deze effecten liggen waarschijnlijk verder in de tijd en vallen zo mogelijk buiten de evaluatieperiode.

Uit de gehouden interviews blijkt dat Eureka Clusters en de JTI's goed aansluiten bij de behoefte van hun industrie en op andere initiatieven, met als belangrijk pluspunt de mogelijkheid om zelf de juiste partijen te kunnen selecteren om mee samen te werken en zo goed aan te sluiten op de huidige industriële doelen. In de interviews is echter ook naar voren gekomen dat de Eureka Clusters onvoldoende kunnen inspelen op veranderingen binnen het politieke landschap, omdat de Clusters voor een langere periode vast staan (meestal zeven jaar). Hierdoor ontbreekt in de praktijk soms aan aansluiting bij de actualiteit, en worden kansen voor internationale samenwerking gemist.

Doelmatigheid van het beleid

De doelmatigheid van de regelingen is op basis van de kwantitatieve analyse en de resultaten afkomstig uit de enquête in beeld gebracht. Dat betreft een beoordeling van de effecten van het beleid in verhouding tot de ingezette middelen en een analyse van uitvoeringsaspecten. Naar het oordeel van de onderzoekers is de doelmatigheid van de regelingen vergelijkbaar met die bij andere subsidieregelingen.

Op basis van de gevonden effecten in de econometrische analyse wordt berekend dat er bij bedrijven met een toegekende Eurostars-subsidie 27 extra R&D-uren per € 1.000 subsidie worden ingezet door de Eurostars-regeling. Dit staat gelijk aan een bedrag van € 0,91 aan extra R&D-loonkosten per euro verstrekte subsidie.⁸ Vanwege beperkte beschikbaarheid van microdata over de niet-looncomponent binnen de R&D-uitgaven is geen effect op deze categorie R&D-uitgaven gekwantificeerd. De onderzoekers geven aan dat het aannemelijk is dat er ook positieve effecten zijn op de niet-loonuitgaven binnen de R&D-uitgaven. Daarmee is het aannemelijk dat het effect op de totale R&D-uitgaven groter is dan het gevonden effect op alleen de R&D-loonkosten. De totale uitvoeringskosten voor RVO.nl zijn sinds 2014 in zowel absolute bedragen als in verhouding tot de ingezette beleidsgelden gedaald. In 2018 bedroegen de kosten voor RVO.nl circa € 2 miljoen (3,9 procent van totale ingezette beleidsmiddelen) en in 2014 was dit € 3,2 miljoen (8,1 procent van totale ingezette beleidsmiddelen). Dit is een gevolg van enkele efficiëntieslagen in de uitvoering van RVO.nl.

Organisaties die gebruik maken van de regelingen zijn positief over de ondersteuning van RVO.nl. Organisaties beoordelen in de enquête de vaardigheden, kennis en de uitleg van RVO.nl over de subsidieregelingen het meest positief. Voor Eureka Clusters en Eurostars worden ook de voorlichtingsbijeenkomsten als informatief beschouwd en bij JTI's de tussentijdse evaluaties van toegevoegde waarde. Ook de bereikbaarheid, de behulpzaamheid en het persoonlijk contact van RVO.nl worden positief beoordeeld.

De administratieve lasten in verhouding tot het Nederlands subsidiebedrag zijn voor deelnemende organisaties 2,4 procent voor Eurostars, 1,4 procent voor Eureka Clusters en 6,0 procent voor JTI's. Dit is minder dan of vergelijkbaar met die bij andere innovatiesubsidieregelingen. De administratieve lasten van JTI's zijn in vergelijking tot de vorige evaluatie wel gestegen. Dit komt mogelijk doordat de subsidieaanvraag van JTI's omvangrijker is geworden door aanvullende regels die gelden voor de EU-subsidie, als aanvulling op het Nederlandse subsidiedeel.

⁸ Het betreft hier een berekening van de *bang-for-the-buck*. Hiermee wordt de extra investering in R&D als gevolg van de subsidie weergegeven per euro subsidie.

Doelgroepanalyse

Er zijn in de periode 2013–2018 bij Eurostars 294 projecten, bij Eureka Clusters 59 projecten en bij JTI's 45 projecten toegewezen met Nederlandse deelname. Per project is door gemiddeld 1,4 Nederlandse organisaties deelgenomen aan Eurostars, door gemiddeld 3,7 Nederlandse organisaties aan Eureka Clusters en door gemiddeld 5,1 Nederlandse organisaties aan JTI's.

De onderzoekers concluderen dat de regelingen erin slagen hun relevante doelgroep te bereiken en te betrekken bij de activiteiten. Hoewel bedrijven moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden om aan de regelingen te kunnen deelnemen, is het met behulp van CBS-statistieken niet mogelijk gebleken om een doelgroep kwantitatief af te bakenen en de omvang daarvan te bepalen.

Uit een analyse van de gebruikers van de regelingen blijkt dat het veelal WBSO-bedrijven met minimaal 200 R&D-uren per fte zijn die een aanvraag indienen. Van het totaal aantal WBSO-bedrijven met minimaal 200 R&D-uren per fte heeft zo'n 3 procent een aanvraag ingediend voor Eurostars, 1,5 procent voor Eureka Clusters en 1,5 procent voor JTI's. Deelnemers aan Eurostars blijken vooral tot de topsectoren Hightech systemen en materialen en Life sciences & health te behoren. Bij Eureka Clusters en JTI's doen vooral bedrijven uit de topsector Hightech systemen en materialen mee. De sterke concentratie in de sector Hightech systemen en materialen heeft te maken met de thematische gerichtheid van Eureka Clusters en JTI's op onderwerpen in deze topsector. Ook vormen bedrijven uit deze topsector een relatief grote groep binnen de WBSO in vergelijking met andere topsectoren.

Mkb-bedrijven doen relatief vaker mee aan Eurostars dan aan JTI's en Eureka Clusters. Dit is in lijn met de opbouw en doelstellingen van de regelingen. Bijna 3 van de 4 bedrijven die meedoen aan Eurostars is een mkb-bedrijf, bij Eureka Clusters en JTI's zijn deze percentages lager met respectievelijk circa 40 procent en 30 procent. De uitkomsten van de evaluatie onderbouwen het belang van Eurostars, alsook Eureka Clusters en JTI's, voor internationale innovatiesamenwerking van het mkb.

Uit de analyse blijkt ook dat een aanzienlijk deel van de bedrijven in meerdere programma's deelneemt, en ook dat bedrijven vaak meerdere aanvragen binnen hetzelfde programma doen. Dat een deel van de bedrijven gebruik maakt van verschillende regelingen kan worden verklaard doordat de regelingen in algemeenheid een gezamenlijk doel nastreven (internationale innovatiesamenwerking), maar met verschillende accenten en thematiek. Dat bedrijven in verschillende jaren vaker gebruik maken van dezelfde regeling kan aantonen dat deze bedrijven tevreden zijn over het eerdere gebruik en/of het unieke karakter van de regeling in het gehele instrumentarium.

Onderzoek Panteia

Uit het onderzoek uitgevoerd door Panteia blijkt dat de Nederlandse deelnemers aan Eurostars veelal relatief jonge bedrijven zijn: 53 procent is jonger dan tien jaar; 27 procent is jonger dan vijf jaar. Het aandeel startups in de Eureka Clusters ITEA3 en PENTA ligt in Nederland op 40 procent van de deelnemende mkb'ers. Bij één op de drie Nederlandse Eurostars-bedrijven neemt de werkgelegenheid toe; de gemiddelde groei bedroeg 14 werknemers over een periode van drie jaar. Rond een derde van de Nederlandse deelnemers aan de Eureka-programma's kreeg additionele financiering naast de Eureka-subsidie van twee of meer andere bronnen; dit percentage ligt hoger dan bij buitenlandse deelnemers. Met name jonge en kleine bedrijven blijken succesvoller in het verkrijgen van additionele investeringen.

Vervolg

De evaluatie toont aan dat de innovatie-instrumenten bedrijven en kennis- en onderzoeksinstellingen stimuleren om over de grenzen heen samen te werken. Het Eurostars-programma is laagdrempelig en minder thematisch van opzet en sluit zo goed aan op de voorkeuren van het innovatieve mkb. Het JTI ECSEL vormt een belangrijk aandeel in het versterken van de internationale concurrentiepositie van Nederlandse organisaties en het creëren van pan-Europese innovatie-ecosystemen op het gebied van Elektronische Componenten en Systemen. Het JTI ECSEL stimuleert hierbij met name omvangrijke strategische innovatieprojecten binnen de waardeketen. In aanvulling op JTI ECSEL richten de Eureka Clusters ITEA3 en PENTA zich meer op kleinere «bottom-up» marktgerichte innovatieprojecten, waarin het mkb ook een grote rol speelt. Dit is bij JTI ECSEL minder het geval. Ook bilaterale projecten, waaronder met partijen buiten Europa, en projecten die gebaseerd zijn op nationale prioriteiten kunnen binnen de Eureka Clusters worden ondersteund in tegenstelling tot JTI ECSEL.

De positieve uitkomsten van de evaluatie geven onderbouwing om de Nederlandse inzet op deze instrumenten te continueren. De vormgeving van de instrumenten JTI ECSEL en Eurostars voor periode van het nieuwe Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie Horizon Europe (2021–2027) is echter in ontwikkeling. De evaluatieresultaten zullen worden meegenomen in de Nederlandse inzet bij deze verdere vormgeving. Het kabinet verwacht eind 2020 meer duidelijkheid te hebben over de definitieve vorm van de instrumenten, om hierop volgend de definitieve inzet te kunnen bepalen.

Het JTI ECSEL is onderdeel van een herziening van het partnerschappenlandschap die de Europese Commissie in samenwerking met de EU-lidstaten uitvoert. De Europese Commissie werkt momenteel aan een opvolger van het JTI ECSEL voor de periode 2021–2027 onder de werktitel JTI KDT (Key Digital Technologies). Dit najaar wordt een definitief voorstel verwacht. Met betrekking tot Eurostars en de Eureka Clusters zijn er reeds hervormingen doorgevoerd. Gedurende het Nederlands Eureka-voorzitterschap (juli 2019–juli 2020) is gewerkt aan de vormgeving van het Eurostars-3 programma voor de periode 2021–2027. Belangrijke verbeteringen ten opzichte van Eurostars-2 (2014–2020) zijn een kortere doorlooptijd voor bedrijven voor de subsidieaanvragen, een betere aansluiting op EU mkb-programma's en lagere administratieve lasten. Vanaf 1 juli zal Oostenrijk het Eureka-voorzitterschap van Nederland overnemen en de gesprekken met de Europese Commissie voortzetten om Eurostars in partnerschap met de EU te continueren na 2020. Ook zijn onder het Nederlands Eureka-voorzitterschap de Eureka Clusters hervormd. Met de hervorming zijn belangrijke verbeteringen doorgevoerd. Zo is het vernieuwde Eureka Clusters-programma nog steeds gericht op het bevorderen van internationale samenwerking in vertrouwde innovatie-ecosystemen, terwijl het meer flexibiliteit biedt om ook nieuwe maatschappelijke en economische uitdagingen te adresseren en goed aan te sluiten bij beschikbare middelen voor innovatie en industriebeleid van de deelnemende Eureka-landen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer