

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1191

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2014

Nederland investeert in internationale samenwerking op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Zo krijgen Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen toegang tot de kennis van buitenlandse bedrijven en organisaties met positieve externe effecten voor de Nederlandse economie als gevolg. Internationale innovatie instrumenten waarin Nederland in de afgelopen jaren heeft geparticipeerd zijn Eurostars¹, Eureka-clusters en Joint Technology Initiatives (JTI's)², Eureka-innovatieprojecten³ en de regelingen Geïndustrialiseerde Landen en

¹ Eurostars ondersteunt met name het hightech-MKB dat wil samenwerken met partners uit andere landen. Eurostars is een Joint Programme op basis van Art. 185 EU-Verdrag en een geïntegreerd onderdeel van H2020-maatregelen ter ondersteuning van het R&D-georiënteerde MKB. Eurostars-2 geeft m.i.v. 2014 vervolg aan het Eurostars-programma van de periode 2007–2013. Voor Eurostars stelt het Ministerie van EZ een bedrag beschikbaar van jaarlijks ongeveer € 13 miljoen. De EU verhoogt dat bedrag met een top-up van 33%.

² De Eureka-clusters en de Joint Technology Initiatives (JTI's) dragen bij aan de totstandkoming van strategische netwerken van industrie en kennisinfrastructuur over geheel Europa. Nederland is actief in het JTI ECSEL en de Eureka-clusters CATRENE en ITEA3 en hun respectievelijke voorgangers (JESSI, MEDEA+ en ITEA1- en 2). De initiatieven zijn een belangrijk onderdeel van het innovatiecontract van de topsector Hightech Systemen en Materialen (HTSM). CATRENE betreft onderzoek op het gebied van de micro- en nano-elektronica; ITEA3 is gericht op software voor software-intensieve diensten en systemen. De Eureka-clusters sluiten inhoudelijk aan op JTI ECSEL (Electronics Components and Systems for European Leadership), dat in 2014 in de plaats is gekomen van de JTI's ENIAC (nano-elektronica) en ARTEMIS (embedded systemen). Voor deze programma's is in Nederland een budget van jaarlijks € 40 miljoen beschikbaar, plus een EU top-up van 50% voor de JTI's.

³ Eureka-innovatieprojecten (ook wel: Individuele Projecten) ondersteunen bedrijven die met een buitenlandse partner samenwerken aan marktgericht onderzoek en ontwikkeling, ongeacht bedrijfsomvang of economische sector. Sinds 2012 is hiervoor in Nederland geen budget meer beschikbaar. Nederland heeft de trend van de laatste jaren onder Eureka-landen gevolgd door middelen te verschuiven van de Eureka-innovatieprojecten naar Eurostars.

Opkomende Markten⁴. De meerderheid van deze instrumenten wordt uitgevoerd in het kader van Eureka⁵ en/ of de Europese Unie. Het kabinet acht het van belang om de effectiviteit van subsidieregelingen goed in kaart te brengen door middel van periodieke evaluaties. Eind 2013 is aan het onderzoeksbureau Panteia/EIM de opdracht gegeven om onderzoek uit te voeren naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid, het doelgroepbereik en de uitvoering van deze instrumenten. Bijgaand treft u het rapport van het evaluatie onderzoek Eureka en Eurostars over de periode 2008–2012⁶.

Context onderzoek

Er zijn al eerder internationale studies verricht die relevant zijn voor deze evaluatie. Deze studies beschrijven de effecten van één of meer van de geëvalueerde instrumenten. De onderzoekers bespreken deze studies in dit evaluatierapport en noemen als belangrijkste conclusies:

- Een econometrische studie van Applied Economics (2010) laat zien dat deelname aan Eureka-projecten leidt tot € 2,8 miljard extra omzet per jaar en een toename van de werkgelegenheid met 15.000 banen per jaar.
- Een studie van Bayona-Sáez & García-Marco (2010) toont aan dat deelnemers aan Eureka-projecten een jaar na afronding ervan positieve effecten hebben op bedrijfsprestaties in termen van rentabiliteit.
- Uit een studie van DAMVAD (2012) blijkt dat bedrijven in de jaren na hun Eureka-projecten hoger scoorden op omzet en export dan bedrijven die niet hebben deelgenomen aan Eureka-projecten.
- Een promotieonderzoek van Sissiko (2013) laat zien dat Franse bedrijven die deelnemen in Eureka-projecten een stijging laten zien van de totale factorproductiviteit in de periode van 3 jaar na deelname.

Daarnaast zijn er eerder evaluaties uitgevoerd van de JTI's ARTEMIS en ENIAC⁷ en het Eureka-cluster CATRENE⁸. Daarbij is geconstateerd dat deze instrumenten van strategisch belang zijn en bijdragen aan een internationaal gelijk speelveld. Bovendien blijkt dat het opstellen en volgen van een Europese strategische agenda door bedrijven, overheden en kennisinstellingen cruciaal is voor het behoud van hun concurrentiepositie en het marktaandeel. In de voorliggende evaluatie is uitsluitend gekeken naar de Nederlandse deelnemers aan de subsidieregelingen.

Effecten van de internationale innovatie-instrumenten

Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. In het kwalitatieve deel van de evaluatie zijn de effecten van de regelingen onderzocht middels een telefonische enquête en diepte-interviews. De antwoorden van aanvragers bij wie subsidie is toegekend zijn vergeleken met die van afgewezen aanvragers. Uit het kwalitatieve onderzoek volgt

⁴ De regelingen Geïndustrialiseerde Landen en Opkomende Markten richten zich op technologische samenwerking met partners uit specifieke niet-Eureka-landen. Ook voor deze regelingen is sinds 2012 geen budget meer beschikbaar, aangezien ze niet meer aansluiten op het EZ-innovatiebeleid. In plaats van regelingen die zich richten op regio's of specifieke landen, is het beleid gericht op generieke ondersteuning of op topsectoren.

⁵ Eureka is een intergouvernementeel netwerk van 40 landen, met participatie van de Europese Commissie, en ondersteunt internationale samenwerking van innovatieve bedrijven om economische groei en werkgelegenheid te genereren in Europa.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Götzeler, M., W. Arden, J. Dormoy, M. Jansz, T. Luukkonen, C. de Prost, A. Sangiovanni-Vincentelli, & C.D. Wright (2013), Second interim- Evaluation of the ARTEMIS and ENIAC Joint Technology Initiatives, May 2013.

⁸ Arden, W., C. de Prost, M. Jansz, H. Reichl (2013), Assessment of the EUREKA Programme CATRENE, Final Report, 27 March 2013, Brussels.

dat het ontvangen van subsidie bedrijven ondersteunt in het tijdig en volledig uitvoeren van R&D-projecten in samenwerking met de meest geschikte internationale partners. Van de bedrijven met een afgewezen aanvraag geeft namelijk 91% aan dat het project geen doorgang heeft kunnen vinden of vertraagd, afgeslankt en/of in andere vorm is uitgevoerd. De evaluatie laat bovendien zien dat de ontwikkeling van het aantal eigen R&D-medewerkers en van de R&D-uitgaven significant gunstiger is bij de bedrijven met een toegewezen aanvraag ten opzichte van bedrijven met een afgewezen aanvraag. Voorts stellen de onderzoekers dat ten minste 80% van de aanvragers heeft aangegeven dat deelname leidt tot de verwerving van waardevolle technologische kennis, verbreding van technologische toepassingen, waardevolle nieuwe samenwerkingspartners, een betere kwaliteit van internationale technologische samenwerking en/of versterking van de concurrentiepositie.

De overgrote meerderheid van de aanvragers geeft aan dat de regelingen leiden tot meer en betere samenwerking met buitenlandse partners. Het gegeven dat ook 70% van de afgewezen aanvragers aangeeft dat het aantal internationale samenwerkingspartners is gestegen, kan worden verklaard door de positieve werking die uitgaat van het aanvraagproces. Volgens de onderzoekers hebben bedrijven op het moment van afwijzing immers al geschikte samenwerkingspartners gevonden, de innovatie uitgedacht en concrete stappen op papier gezet. Vanzelfsprekend kan geen aanvraagproces georganiseerd worden zonder subsidie in het verschiet.

Doelgroepbereik en hoog aandeel MKB

Met de instrumenten zijn tussen 2008 – 2012 in totaal 851 deelnames ondersteund van 406 verschillende Nederlandse bedrijven en organisaties, verdeeld over 304 projecten. De regelingen ondersteunen in Europees verband de excellente internationale R&D-samenwerkingsprojecten en dragen zo bij aan een aantrekkelijk klimaat voor innovatieve ondernemers ter verbetering van de Europese en de Nederlandse concurrentiekracht.

De evaluatie toont dat het MKB-aandeel in de instrumenten hoog is. Het MKB-aandeel in de instrumenten varieert van 54% (JTI's) tot 80% (Eurostars) van de deelnemers. Positief is dat bij de JTI's en Eureka-clusters respectievelijk 54% en 55% van de deelnemers tot het MKB gerekend kan worden. Door MKB-bedrijven te betrekken bij de omvangrijke cluster- en JTI-projecten, kunnen zij uitblinken in hun specifieke kwaliteiten en hoogwaardige werkgelegenheid genereren.

Uitvoering RVO.nl goed beoordeeld

Meer dan de helft van de geënquêteerde bedrijven en organisaties heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om hun aanvraag vooraf te bespreken met een adviseur van RVO.nl. De toegevoegde waarde van de adviezen werd door liefst 96% als «goed» beoordeeld. Ook de activiteiten die RVO.nl ondernam om Nederlandse bedrijven in contact te brengen met buitenlandse partners werd door 84% van de aanvragers positief beoordeeld. Een aandachtspunt dat opgepakt zal worden is dat de overzichtelijkheid van de informatie op de website minder goed werd beoordeeld.

Daling administratieve lasten

De onderzoekers geven aan dat de administratieve lasten variëren van 0,6% van het subsidiebudget voor de Eureka-clusters tot 2,8% voor

Eurostars. In 2009 waren de administratieve lasten voor Eurostars 4,9%. De afname van 2,1% is een signaal dat de voortdurende inspanningen in nationaal en internationaal verband om het aanvraagproces eenvoudiger te maken effectief zijn.

Lessen voor toekomstige evaluaties

De doelstelling van de empirische (kwantitatieve) effectenanalyse was om de effecten van de subsidies op de R&D-uitgaven van de betreffende regelingen te onderzoeken. De onderzoekers hebben dat gedaan door te kijken naar hoogte van loonuitgaven voor speur- en ontwikkelingswerk (S&O-loonuitgaven), gebaseerd op de veronderstelling dat een R&D-subsidie zou leiden tot hogere S&O-loonuitgaven bij deelnemende bedrijven en organisaties. De onderzoekers geven aan dat op basis van deze empirische effectenanalyses niet te concluderen valt welke invloed de onderzochte regelingen hebben op de S&O-loonuitgaven. De onderzoekers geven aan dat daar meerdere mogelijke verklaringen voor zijn, waaronder gebrek aan beschikbare waarnemingen en bepaalde aannames die zijn gemaakt bij de toepassing van de kwantitatieve onderzoeksmethode. Wel zijn uit het onderzoek voor toekomstige evaluaties lessen te trekken die betrekking hebben op de implementatie van de adviezen van de Commissie Theeuwes⁹, zoals met name:

- Bij het gebruik van een econometrische methode moet er rekening worden gehouden met de grootte van de beschikbare databestanden. De onderzoekers geven aan dat het bij de gebruikte econometrische onderzoeksmethode een probleem vormde dat het aantal beschikbare waarnemingen klein was.
- De score die de samenwerkingsprojecten na indiening krijgen toebedeeld hoeft geen goede verklarende waarde te zijn voor de hoogte van S&O-loonuitgaven van bedrijven.

Deze lessen worden verankerd in de EZ-evaluatiepraktijk voor toekomstige evaluaties.

Beleidsmatig vervolg

Naar aanleiding van deze evaluatie is het kabinet is voornemens:

- De inzet op de Eureka-clusters ITEA en CATRENE en de JTI ECSEL (die ENIAC en ARTEMIS in 2014 heeft opgevolgd) te continueren. Zoals blijkt uit de evaluatie en is vastgelegd in het innovatiecontract van topsector HTSM, spelen deze programma's een bepalende rol bij het versterken van de internationale concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven;
- De ondersteuning van m.n. MKB-bedrijven voort te zetten in het uitvoeren van internationale R&D-projecten via Eurostars. Met Eurostars worden Nederlandse MKB-bedrijven in staat gesteld waardevolle nieuwe technologische kennis te ontwikkelen met de internationale samenwerkingspartners die de beste technologische of commerciële vooruitzichten bieden. Onlangs bleek dat Nederlandse MKB-bedrijven in de eerste en tweede call van het H2020 SME-instrument achter bleven bij andere landen met het verkrijgen van subsidies. Het kabinet zet erop in om ondersteuning voor R&D-projecten van MKB-bedrijven in internationaal verband te bevorderen;
- In de Compatibiliteitswet is vastgelegd dat de vervaltermijn van een subsidieregeling maximaal vijf jaar bedraagt. Een verlenging van de vervaltermijn van Titel 3.7 (Eurostarsprojecten) en Titel 3.8 (Internationaal innoveren) van de Regeling nationale EZ-subsidies ligt op basis

⁹ Theeuwes, J., W. Hassink, B. van der Klaauw, M. van Maasacker, B. Straathof, T. Dirkmaat, T. Gelissen, J. Heijs, L. Klomp, Durf te Meten – Eindrapport Expertwerkgroep Effectmeting, november 2012.

van deze evaluatie voor de hand en zal te zijner tijd worden voorgehangen.

- Geen nieuw budget beschikbaar te stellen voor de Eureka-innovatieprojecten, maar de regeling nog niet te schrappen. De tanende internationale belangstelling voor de Eureka-innovatieprojecten heeft ertoe geleid dat in de Eureka Strategische Roadmap 2014 – 2020 is vastgelegd dat het programma vernieuwd zal worden om beter tegemoet te komen aan de behoeften van de deelnemende bedrijven en landen.
- De regelingen Opkomende Markten en Geïndustrialiseerde Landen definitief te schrappen, tevens in het kader van de inzet om het aantal subsidies te verminderen. Deze regelingen passen daarnaast niet meer in het huidige EZ-beleid. Bovendien zijn er geen internationale studies gedaan naar deze instrumenten die additionele informatie verschaffen over de effectiviteit ervan ten opzichte van de huidige evaluatie. De inzet is om middels generieke instrumenten R&D-samenwerking met opkomende markten of geïndustrialiseerde landen te blijven ondersteunen, bijvoorbeeld via het Innovatiekrediet.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp