

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2461

Vragen van het lid **Van der Lee** (GroenLinks) aan de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over *de tegenstelling tussen de woorden en daden in het innovatiebeleid van het departement* (ingezonden 15 mei 2018).

Antwoord van Staatssecretaris **Keijzer** (Economische Zaken en Klimaat) mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat (ontvangen 18 juni 2018).

Vraag 1

Kent u het artikel van Ever-Jan Velzing, «Specifieke woorden, maar generieke daden»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Herkent u het beeld van de grafiek in dit artikel en is het feitelijk correct dat de uitgaven voor het generieke innovatiebeleid de afgelopen 10 jaren zijn gestegen van ruim 500 miljoen euro in 2008 naar ruim 1.2 miljard euro nu? En dat de uitgaven voor specifiek innovatiebeleid in diezelfde periode daalden van ruim 300 miljoen euro naar iets meer dan 150 miljoen euro nu?

Antwoord 2

De heer Velzing heeft een eigen berekening gemaakt op basis van een selectie van innovatieregelingen in begrotingen van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), waardoor ten onrechte gesteld wordt dat opeenvolgende kabinetten steeds minder in specifiek innovatiebeleid

¹ ESB, 11 mei 2018

investeren.² In 2012 zijn bij de invoering van de (specifieke) topsectorenaanpak het instrumentarium en de werkwijze van EZK in sterke mate vernieuwd. Met de invoering van het Bedrijvenbeleid en de Topsectorenaanpak bundelen departementen hun inzet van middelen op kennis- en innovatieagenda's, die elke twee jaar samen met bedrijven en wetenschappers worden opgesteld. Om een indruk te krijgen van de hoogte van de inzet voor specifiek beleid is het dan ook van belang om te kijken naar alle middelen die betrekking hebben op de topsectoren, van zowel EZK als andere ministeries. Vanaf 2012 is deze inzet in de begroting van EZK opgenomen in de overzichtstabel bedrijfslevenbeleid en topsectoren.³ Om de ontwikkeling in specifiek innovatiebeleid gefinancierd door EZK te kunnen illustreren, toont onderstaande tabel de EZK-inzet voor de topsectorenaanpak in 2012 en 2018.⁴ Zoals de tabel laat zien, zijn de specifieke innovatie-uitgaven van EZK in deze periode ruim 56% gestegen. Rijksbreed is de stijging op specifiek innovatiebeleid via de topsectoren ruim 36%. Het generieke deel is slechts 8% gestegen. In absolute zin betekent dit een stijging van 99 miljoen euro voor generiek innovatiebeleid versus een toename van 276 miljoen voor specifiek innovatiebeleid. In deze cijfers zijn de intensiveringen vanuit het regeerakkoord bovendien nog niet meegenomen. Deze intensiveringen slaan naar verwachting hoofdzakelijk neer in het specifieke beleid.

Tabel 1: Uitgaven aan generiek en specifiek innovatiebeleid in € mln.¹

	2012	2018	Toename in %
Generiek	1.269	1.368	8%
Specifiek EZK	490	766	56%
Specifiek Rijksbreed (incl. EZK)	748	1021	36%

¹ Zie bijlage voor een toelichting op de verschillende posten.

Kanttekening hierbij is dat voor de jaren voor 2012 geen cijfers beschikbaar zijn over de Rijksbrede inzet voor onderzoek en innovatie. Binnen het EZ-begrotingsartikel voor innovatie is met name in de periode 2008–2012 inderdaad sterker ingezet op generieke innovatie-instrumenten, terwijl de inzet op specifieke innovatie-instrumenten ongeveer gelijk bleef.

Vraag 3, 4 en 5

Hoe verklaart u dat in de afgelopen 10 jaar enerzijds het ministerie zich binnen het innovatiebeleid steeds meer richtte op specifieke doelen, zoals topsectoren en verduurzamen, maar dat zich anderzijds in de verdeling van middelen een tegengestelde beweging heeft voorgedaan, waarin juist veel meer middelen generiek werden ingezet (een groei van 140%) in plaats van specifiek (een krimp van 50%)?

Deelt u de onderbouwde stelling in dit artikel dat de uitgaven in het innovatiebeleid – zeker in het laatste decennium – niet het door het ministerie gecommuniceerde beleid volgt? Zo nee, waarom niet?

Bent u van mening dat er nog een stevige opgave voor u ligt om er voor te zorgen dat woorden en daden in het innovatiebeleid beter in de pas gaan lopen? Zo ja, hoe gaat u dat in welke termijn bereiken?

² Bij generieke regelingen gaat het hierbij om fiscale innovatiestimulering middels WBSO (en voorloper Instir) en RDA en het innovatiekrediet (en voorloper Technisch Ontwikkelings Krediet). Bij de specifieke regelingen zijn meegenomen: Innovatieprogramma's (uitfinanciering na afloop in 2011), Topsectoren, en afzonderlijke bijdragen aan topsectoren/sleutelgebieden – MIT en PPS-toeslag – ICT en milieuregelingen – IOP (uitfinanciering na afloop in 2011) – bijdragen aan TTI (vanaf 2013 zijn de meeste top-technologische instituten ondergebracht in de GTI's, waaronder TNO, en universiteiten). Hoewel de topsectoren ca. 90% van de private R&D in Nederland omvatten, vallen deze aanpak en instrumenten onder het specifiek beleid, omdat er publiek-privaat afgestemde thematische kennisagenda's en roadmaps aan de projectprogrammering ten grondslag liggen. Bij generieke instrumenten is dat niet het geval.

³ http://www.rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting,kst160374_5.html

⁴ http://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting,kst236887_10.html

Antwoord 3, 4 en 5

Zoals ik in de beantwoording van vraag 2 aangeef, herken ik het beeld van de tegengestelde beweging slechts ten dele, daar waar het uitsluitend de middelen op het innovatie-artikel in de EZK-begroting betreft in de periode voor 2012. Tabel 1 laat zien dat sinds de start van de topsectorenaanpak zowel de inzet op generiek beleid als op specifiek beleid binnen EZK evenals Rijksbreed zijn toegenomen. Doordat de middelen voor specifiek beleid meer gegroeid zijn dan die voor generiek beleid, is de balans juist richting specifiek beleid verschoven.

De opzet, doelen en middelen van het Bedrijvenbeleid – waar het innovatiebeleid en de topsectorenaanpak onderdeel van zijn – zijn bovendien in verschillende Kamerbrieven, de jaarlijkse begrotingen van het Ministerie van EZK en de jaarlijkse Voortgangsrapportage van het bedrijvenbeleid duidelijk gecommuniceerd en tevens geëvalueerd.⁵

Vraag 6, 7 en 8

Erkent u dat de aanpak van grote maatschappelijk vraagstukken – met daarin de energietransitie en aanpak van klimaatverandering als topprioriteit – een groei in meer specifieke dan generieke innovatie-instrumenten noodzakelijk maakt? Zo nee, waarom niet?

Deelt u de mening dat met de nadruk die u zelf legt op het belang van innovatie in de energietransitie, digitalisering, maar ook in fotonica, kwantummechanica en nano-technologie, het tijd wordt om de koudwatervrees te overwinnen die kennelijk nog bij de inzet van middelen bestaat? En als overheid niet meer zo snel te kiezen voor meer traditionele «technologie-neutrale instrumenten», maar meer specifieke innovaties op basis van een bepaalde technologie extra te ondersteunen?

Bent u bereid, om in de nieuwe begroting Economische Zaken en Klimaat voor 2019, met nieuwe plannen te komen waardoor de verhouding tussen generieke en specifieke middelen in die zin verbeterd wordt dat de laatste categorie ook in relatieve zin substantieel groeit, doordat er bijvoorbeeld meer specifiek geïnvesteerd wordt in een innovatiebeleid ten behoeve van de transitie naar een duurzame economie?

Antwoord 6, 7 en 8

De energietransitie en aanpak van klimaatverandering zijn voor het Ministerie van EZK topprioriteit. De rol van de overheid is daarbij in de eerste plaats om gericht technologische vernieuwing te stimuleren (technology push), met name via thematisch toegepast onderzoek. Transitie van complexe socio-technische systemen⁶ vergen echter ook de samenhangende inzet van een breed scala aan instrumenten door overheden op internationaal, nationaal en decentraal niveau (waaronder duidelijke lange-termijn beleidsdoelen, beprijzing, normstellende regelgeving en oplossingsgerichte inkoop) die marktvrage creëren voor klimaatvriendelijke innovaties en opschaling ondersteunen (market pull).⁷

Aangezien R&D en innovatie-activiteiten in algemene zin maatschappelijke baten genereren (positieve externe effecten in de vorm van kennis-spillovers) en om een brede basis van bedrijven te hebben die nieuwe technologieën en producten ontwikkelen voor bestaande en nieuwe markten, is daarnaast ook generiek innovatiebeleid nodig dat alle bedrijven stimuleert om R&D en innovatie-activiteiten te verrichten. Uiteraard zijn daarbij ook een excellente kennisbasis en uitstekend ondernemingsklimaat onontbeerlijk.

Overigens maken bedrijven nu ook al gebruik van generieke innovatie-instrumenten om tot duurzame innovaties te komen, zo blijkt bijvoorbeeld uit analyses van de ondersteuning van duurzaamheid en groene groei⁸,

⁵ <https://www.rvo.nl/overzicht-van-evaluaties>; <https://www.topsectoren.nl/publicaties>

⁶ Zie bijvoorbeeld: Geels, F. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems. Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory. *Research Policy* 33, pp. 897–920.

<http://filer.sustrans.dk/28/9.%20Geels%20-%20Sociotechnical%20systems,%20RP.pdf>.

⁷ Zie bijvoorbeeld: Borgingscommissie Energieakkoord, taakgroep Innovatie (2018) Missiegedreven innovatiebeleid voor energie- en klimaatambities; en Kishna, M. en Hanemaaijer, A. (PBL, nog te verschijnen), «Beleidslessen eco-innovatie».

⁸ <https://www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/themas/duurzame-groei/wat-is-het-beleid>

elektrisch vervoer⁹ en de publicatie Focus op de WBSO.¹⁰ Van het innovatiekrediet wordt 100% ingezet binnen de maatschappelijke uitdagingen (EU Grand Challenges), voor de WBSO is dit percentage 67%, waarbij 12% voor groene groei. Via de WBSO worden jaarlijks meer dan 3.000 innovatieve starters ondersteund die ook binnen het domein van de maatschappelijke uitdagingen met oplossingen komen die nieuw zijn voor de markt. Generiek en specifiek beleid zijn dus beide nodig en vullen elkaar aan. Deze complementariteit maakt dat dit kabinet niet voornemens is om in de EZK-begroting 2019 middelen voor generieke innovatie-instrumenten te verminderen ten faveure van specifiek innovatiebeleid. In het Regeerakkoord wordt aangegeven dat het topsectorenbeleid sterker zal worden gefocust op de economische kansen van grote maatschappelijke thema's. Voor de zomer stuur ik uw Kamer een brief waarin deze beleidsaanpassing wordt uitgewerkt in samenhang met de in het Regeerakkoord opgenomen intensivering van middelen voor toegepast onderzoek voor 2019–2021 oplopend naar structureel € 150 mln. per jaar.¹¹ Voor klimaat en energie heeft het kabinet daarnaast extra middelen uitgetrokken: € 300 mln. per jaar voor het succesvol inrichten van toekomstig beleid, de opbouw van expertise en de uitvoering van proefprojecten. De middelen voor 2018 zijn al gericht ingezet op de klimaat en energietransitie en over de inzet van deze middelen vanaf 2019 wordt besloten in het Klimaataakkoord.¹²

Toelichting op tabel 1

In deze bijlage wordt verwezen naar de posten in de overzichtstabel Topsectoren zoals opgenomen in de begrotingen van het Ministerie van Economische Zaken (en Klimaat) voor 2012 en 2018.

Tabel 2: Uitgaven aan generiek en specifiek innovatiebeleid in € mln.

	2012	2018	Toename in %
Generiek	1269	1368	8%
Specifiek EZK	490	766	56%
Specifiek Rijksbreed (incl. EZK)	748	1021	36%

kolom 2012 (in mln. euro)

Generiek bestaat uit:

- 397 (A. Ondernemerschap en innovatie) +
- 872 (WBSO, excl. RDA, apart vermeld in art. 12)

Specifiek EZK bestaat uit:

⁹ Zie: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/01/Bijlage%20II%20Rapport%20Verzilvering%20Verdienpotentieel%20Elektrisch%20Vervoer.pdf> pagina's 45–48.

¹⁰ https://www.rvo.nl/sites/default/files/2017/06/Focus_op_speur_en_ontwikkelingswerk_de_WBSO_in_2016.pdf

¹¹ Over de invulling van de middelen voor 2018 (€ 75 mln.) is de Tweede Kamer al geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 33 009, nr. 49). Dit wordt ingezet voor een versterking van de kennisbasis van de instituten voor toegepast onderzoek, het versterken van de innovatiekracht van het MKB (via een intensivering van onder meer de MIT, het Innovatiekrediet en SBIR) en het bevorderen van publiek-private samenwerking (via de PPS-toeslagregeling).

¹² Zo heeft het kabinet onlangs bekend gemaakt dat vanuit de klimaatenvolpde in het Regeerakkoord in 2018 17,5 miljoen euro gereserveerd wordt voor een experimentele module gericht op CO₂-reductie in de industrie. Dit geld zal besteed worden aan kosteneffectieve projecten voor de uitrol voor infrastructuur, investeringsondersteuning, demonstratie en pilots. Doel is CO₂-reducerende projecten versneld te realiseren die belemmerd worden door een te hoog risicoprofiel of te lange terugverdientijd voor marktfinanciering. Op deze wijze draagt de onderhavige experimentele module bij aan de in het regeerakkoord verwoorde ambitieuze CO₂-reductiedoelen. De module richt zich op investeringen die nu niet gerealiseerd worden omdat er geen geschikt instrumentarium, gericht op CO₂-reductie, voor beschikbaar is. De regeling Demonstratie energie-innovatie (DEI) en de SDE+ richten zich op energietoepassingen. De beschikbare innovatieregelingen richten zich niet op deze fase van ontwikkeling of op de beoogde grootte van de projecten. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-28965.html>

- 490 (B. Kennis en innovatie; o.a. NWO, TO2, bevorderen innovatiekracht topsectoren)

Specifiek Rijksbreed bestaat uit:

- Specifiek EZK +
- 258 (E. Specifieke bijdragen departementen, incl. energie-innovatie)

kolom 2018 (in mln. euro, excl. intensiveringen Regeerakkoord 2017):

Generiek bestaat uit:

- 155 (A1. Ondernemerschap en innovatie; financieringsinstrumenten toekomstfonds)
- 1213 (A2. Fiscale maatregelen; WBSO)

Specifiek EZK bestaat uit:

- 539 (B1. Kennis en innovatie; o.a. NWO en TO2) +
- 227 (B2. Innovatie en PPS; o.a. PPS-toeslag, MIT, Cofinanciering op EU-programma's)

Specifiek Rijksbreed bestaat uit:

- Specifiek EZK +
- 255 (D. Specifieke bijdragen departementen, incl. energie-innovatie)