

Vergaderjaar 2014–2015

**30 991**

## **Beleidsdoorlichting Economische Zaken**

**Nr. 14**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2014

In het Wetgevingsoverleg over het EZ-jaarverslag 2013 op 25 juni jl. (Kamerstuk 33 930 XIII, nr. 21) heb ik u toegezegd schriftelijk terug te komen op een aantal vragen van het lid Ziengs over beleidsdoorlichtingen en de effectiviteit en doelmatigheid van beleid. Tevens heb ik – naar aanleiding van de inbreng van het lid Verhoeven – toegezegd uw Kamer te informeren over de definitie van innovatie, en inzicht te bieden in de geldstroom in innovatiesubsidies. In deze brief beantwoord ik de vragen van het lid Ziengs en ga ik in op de punten van het lid Verhoeven.

#### **Reactie op de vragen van het lid Ziengs (VVD) over beleidsdoorlichtingen**

1

*De Minister hanteert sinds kort een systematiek van verantwoord begroten. Hoe kan de Kamer het verband tussen subsidie en beleidsdoel verantwoord controleren?*

Antwoord

Sinds het WGO Jaarverslag 2012 (Kamerstuk 33 605 XIII, nrs. 13 en 22) is een flinke stap gezet in het verbeteren van het inzicht in de samenhang tussen beleidsinstrumenten en beleidsdoelstellingen. Het Jaarverslag 2013 is, net als de begroting 2013, voor het eerst volledig opgesteld volgens de voorschriften van «Verantwoord Begroten». Op deze manier kan een betere verbinding en oordeelsvorming plaatsvinden tussen de doelstelling van het beleid, de instrumenten, het budget en wat het oplevert. Duidelijke verbetering ten opzichte van het vorige jaarverslag is dat elk beleidsartikel een paragraaf beleidsconclusies bevat waarin voor de belangrijkste instrumenten een oordeel wordt gegeven over de uitvoering van het beleid in het afgelopen jaar.

De daadwerkelijke bijdrage van een beleidsinstrument aan een doelstelling kan pas bepaald worden aan de hand van een effectevaluatie of, als het om een geheel beleidsartikel gaat, aan de hand van een

beleidsdoorlichting. Het Jaarverslag zelf biedt niet de ruimte om daar per beleidsinstrument in detail op in te gaan. Daarom is er sinds het jaarverslag 2013 in de bijlage «Afgerond evaluatie- en overig onderzoek» voor iedere afgeronde evaluatie een korte samenvatting toegevoegd. Voor het diepere, gedetailleerde inzicht verwijs ik naar de individuele evaluatierapportages en overkoepelende beleidsdoorlichtingen per beleidsartikel die, zodra afgerond, aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

2

*Welke rol kunnen horizonbepalingen hierin vervullen en is hierin nog ruimte voor aanscherping?*

Antwoord

Horizonbepalingen spelen een belangrijke rol. De horizonbepalingen zoals die nu zijn opgenomen in subsidieregelingen hebben als achterliggend doel om periodiek nut en noodzaak van regelgeving of bijvoorbeeld een subsidieregeling te onderzoeken en hierover verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Dit gebeurt in de regel aan de hand van een effectevaluatie, waarvan de resultaten de basis vormen voor de besluitvorming over de voortgang van het beleid en/of het aanbrengen van verbeteringen in het beleid. Het verder aanscherpen van de horizonbepaling van normaliter vijf jaar heeft naar mijn mening geen meerwaarde – integendeel – omdat voldoende meerjarige kwalitatieve en kwantitatieve gegevens nodig zijn om (nieuw) beleid betekenisvol en gefundeerd te kunnen evalueren. Het aantal van vijf jaren is daartoe minimaal noodzakelijk.

3

*Wanneer kan de Kamer de beleidsdoorlichtingen verwachten die voor 2014 gepland staan?*

Antwoord

Voor het jaar 2014 staan twee doorlichtingen gepland. Dat zijn doorlichtingen van beleidsartikel 14, een doelmatige en duurzame energievoorziening en artikel 16, Concurrerende duurzame en veilige agrarische, visserij- en voedselketens.

De beleidsdoorlichting van artikel 14, die oorspronkelijk in 2013 afgerond zou worden, kende vertraging als gevolg van de inspanningen rond het Energieakkoord. Dit heb ik uw Kamer tijdens het Wetgevingsoverleg over het jaarverslag 2013 toegelicht. De doorlichting is zo goed als afgerond en wordt dit najaar aan de Tweede Kamer aangeboden.

De beleidsdoorlichting van artikel 16 is geïntegreerd in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Agro. U zult inzake dit onderwerp zeer binnenkort apart over de stand van zaken geïnformeerd worden.

De beleidsdoorlichting met de beleidsreactie over Groen Onderwijs van hoge kwaliteit (artikel 17) is op 2 juni jl. (Kamerstuk 30 991, nr. 11) reeds aan de Kamer aangeboden.

Zoals ik al heb gemeld in de beantwoording van de schriftelijke vragen over het Jaarverslag 2013 (Kamerstuk 33 942, nr. 10), heb ervoor gekozen om de beleidsdoorlichtingen van artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemerschap) gezamenlijk uit te voeren, omdat door het bedrijfsleven- en topsectorenbeleid een grote samenhang bestaat tussen beide artikelen. Door beide artikelen in samenhang door te lichten kan het kabinet betere lessen trekken voor het toekomstige beleid. De geïntegreerde beleidsdoorlichting zal voor Verantwoordingsdag 2015 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Uw Kamer ontvangt voor de behandeling van de

EZ-begroting 2015 een separate brief waarin ik de integratie van de beleidsdoorlichtingen en bijbehorende planning nader toelicht.

4

*Hoe kijkt de Minister aan tegen de effectiviteit en doelmatigheid van de subsidies die EZ verstrekt?*

Antwoord

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) besteedt op een systematische wijze aandacht aan het meten van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van overheidsuitgaven. Dit gebeurt onder andere aan de hand van een dekkende programmering van evaluaties en beleidsdoorlichtingen. Per evaluatie wordt gekozen voor een onderzoeksmethodologie die inzicht geeft in de effectiviteit van het beleid. De Kamer wordt na afronding over de uitkomsten van deze evaluaties geïnformeerd. Het algemene beeld dat naar voren komt uit de beleidsdoorlichtingen die door EZ reeds zijn afgerond, is dat de ingezette beleidsinstrumenten bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Ik verwijs u voor de specifieke bevindingen per beleidsartikel naar de website [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl) waarop alle afgeronde beleidsdoorlichtingen zijn gepubliceerd.

Ter verdere verbetering van de meting van de economische effecten van de instrumenten van het bedrijfslevenbeleid heeft de commissie Theeuwes in 2012 op mijn verzoek het rapport «Durf te meten» opgesteld. In dit rapport (Bijlage bij Kamerstuk 32 637, nr. 44) adviseert de commissie over evaluatieontwerpen die kunnen worden toegepast om de effecten van beleidsinstrumenten nog beter in beeld te brengen. In navolging hiervan is in 2013 binnen EZ een Beleidskwaliteit en -evaluatiecommissie ingesteld die departementsbreed toeziet op kwaliteitsborging, kennisdeling en kennisopbouw op het gebied van beleidskwaliteit, monitoring en evaluaties. Aan de voorkant van het beleidsproces functioneert de Monitorcommissie die beleid toetst op een correcte probleemanalyse, de noodzaak van overheidsingrijpen en de juiste instrumentkeuze.

5

*Wat doet de Minister aan preventie en bestrijding van eventuele fraude bij subsidieverstrekking?*

Antwoord

Fraudeaanpak begint met preventie. Om fraude te voorkomen richt EZ regelingen fraudebestendig in, waarbij een rijksbrede standaardaanpak gehanteerd wordt: het Raamwerk voor uitvoering van subsidies (RUS). Het RUS schrijft voor dat bij elke ontwerperegeling een risicoanalyse moet worden verricht. Dit houdt in dat risico's met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik in beeld worden gebracht, worden afgewogen en dat maatregelen worden genomen ter beheersing van deze risico's, zoals voorlichting en controles.

Op grond van bevindingen uit controles kunnen bij fraude, naast bestuurlijke maatregelen, ook strafrechtelijke maatregelen worden genomen. Aanwijzingen van subsidiefraude worden centraal geregistreerd en onderzocht. Van alle onderbouwde vermoedens van subsidiefraude wordt via de fraude coördinator aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie voor strafrechtelijk onderzoek. Binnen EZ wordt door de uitvoerende diensten samengewerkt op het gebied van fraudebestrijding. EZ werkt voorts aan het vereenvoudigen van het subsidie instrumentarium. Tegelijkertijd wordt aandacht besteed aan het verkleinen van de fraudegevoeligheid van regelingen.

## **Reactie op de vragen van het lid Verhoeven (D66) over innovatiedefinitie en innovatiemiddelen**

1

### *Definitie van innovatie*

Tijdens het wetgevingsoverleg is de Tweede Kamer toegezegd geïnformeerd te worden over de definitie van innovatie met oog op de begroting en inzicht te bieden in de geldstroom in innovatiesubsidies. Deze toezegging is verwerkt in de begroting van EZ voor 2015 (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 2, pag. 50). Onder innovatie wordt hierbij verstaan het komen tot:

- Nieuwe of sterk verbeterde producten, processen of diensten;
- Administratieve, organisatorische of marketinginnovatie.

In het eerste geval gaat het om technologische innovatie en in het tweede geval om niet-technologise innovatie. Dit is een gangbare definitie van innovatie die onder meer ook wordt gehanteerd door het CBS en het Rathenau Instituut. Ik zal mij, samen met het Rathenau Instituut, ervoor inspannen dat deze eenduidige definitie van innovatie ook door andere departementen gehanteerd zal gaan worden.

In de EZ-begroting 2015 is naast de definitie van innovatie ook de reikwijdte van de rijksbrede verantwoordelijkheid van de Minister van EZ voor versterking van het innovatievermogen verduidelijkt. Deze is primair gericht op innovatie door het bedrijfsleven. Hierbij is het komen tot innovatie het doel, vanwege het belang daarvan voor de Nederlandse concurrentiekracht. Zoals de Algemene Rekenkamer in het verantwoordingsonderzoek (Bijlage bij Kamerstuk 33 942, nr. 10) aangeeft kan innovatie ook beschouwd worden als middel om een specifiek ander beleidsdoel na te streven. Daarvoor ligt de verantwoordelijkheid bij de betreffende bewindspersoon. Tenslotte is een combinatie mogelijk: het bereiken van een specifiek beleidsdoel en het versterken van het innovatievermogen. Dit wordt door het kabinet vormgegeven in de Topsectorenaanpak dat onder regie van de Minister van EZ valt vanwege zijn rijksbrede verantwoordelijkheid voor het innovatievermogen.

2

### *Innovatiemiddelen*

Het Rathenau Instituut biedt sinds dit voorjaar met het overzicht Totale Investerings in Wetenschap en Innovatie<sup>1</sup> (TWIN) inzicht in de uitgaven van het Rijk aan innovatie. In het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn ook uitgaven aan innovatie gepresenteerd, waarbij echter geen afgebakende innovatie definitie is aangehouden. Dit was een belangrijke verklarende factor voor de verschillen tussen de innovatie uitgaven in het TWIN overzicht en de cijfers van de Algemene Rekenkamer. Omdat het Rathenau Instituut dezelfde definitie van innovatie hanteert als nu in de EZ-begroting 2015 wordt gebruikt, kan het TWIN overzicht benut worden om het door de Tweede Kamer gevraagde inzicht te krijgen. In de EZ-begroting voor 2015 is dan ook opgenomen dat de uitgaven van de verschillende departementen aan innovatie door het Rathenau Instituut jaarlijks worden geïnventariseerd, inzichtelijk gemaakt en openbaar gemaakt, als onderdeel van de totale investeringen in wetenschap en innovatie.

Middelen van decentrale overheden en de EU maken geen vast onderdeel uit van het TWIN overzicht. Het reguliere informatiecircuit voorziet erin dat

<sup>1</sup> [http://www.rathenau.nl/uploads/tx\\_tferathenau/Totale\\_Investerings\\_in\\_Wetenschap\\_en\\_Innovatie\\_2012-2018\\_-\\_Rathenau.pdf](http://www.rathenau.nl/uploads/tx_tferathenau/Totale_Investerings_in_Wetenschap_en_Innovatie_2012-2018_-_Rathenau.pdf)

gemeenten en provincies op geaggregeerd niveau informatie aan de rijksoverheid verstrekken over hun uitgaven via het zogenaamde «Informatie voor derden» informatiesysteem via het CBS (Statline). Deze informatie wordt gebruikt door het CBS en de Europese Unie ten behoeve van (Europese) statistieken, door het Rijk en de provincies als financiële toezichthouder en door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De provincies rapporteren deze uitgaven in de categorieën genaamd «algemene economische aangelegenheden» en «bevordering economische activiteit». Bij de gemeenten worden de uitgaven weergegeven in de categorieën «handel en ambacht» en «industrie». Deze categorieën worden met ingang van 2015, vanwege de geringe omvang ervan, samengevoegd tot één categorie «handel, ambacht en industrie». Over 2013 was het totaalbedrag van beide categorieën bij de provincies tezamen circa € 450 mln aan economische uitgaven; bij de gemeenten ging het om circa € 770 mln voor de betreffende categorieën. Van deze totale economische uitgaven heeft naar verwachting slechts een zeer beperkt gedeelte betrekking heeft op innovatie-uitgaven conform bovenstaande definitie die het Rathenau Instituut en EZ hanteren. De omvang van innovatie-uitgaven is te klein om een separate categorie te rechtvaardigen. Indien de rijksoverheid structureel specifiek zicht wil hebben op de innovatie-uitgaven van de medeoverheden, dan zou dit een aanpassing betekenen van de huidige indeling in categorieën ten behoeve van meer detailinzicht. Dit lijkt geen wenselijk koers, omdat de beleidslijn is dat detailinformatie opvragen tussen overheden terughoudend moet worden toegepast, gelet op autonomie van decentrale overheden en terugdringing van administratieve lasten. Dit najaar loopt overigens overleg tussen EZ en provincies om de samenhang en samenwerking op het vlak van innovatie te bezien.

Inzicht in uitgaven van de EU die terechtkomen in Nederland vanuit het Kaderprogramma voor R&D/Horizon 2020 is een vast onderdeel in de begroting en het jaarverslag van het Ministerie van EZ. Dit gebeurt op basis van data van de Europese Commissie. Met deze database kan geen uitsplitsing gemaakt worden in jaartranches met onderscheid in uitgaven aan wetenschap en/of innovatie. Daarom staat de realisatie cumulatief weergegeven in de begrotingen en jaarverslagen van EZ. Zo staat in de EZ-begroting 2015 (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 2, pag. 62–63) vermeld dat de totale omvang van de KP7/H2020-middelen voor Nederlandse deelnemende bedrijven (retour in € mln) € 3,373 mld bedroeg in de periode 2007–2013. Daaruit kan worden afgeleid dat Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen over de periode 2007–2013 gemiddeld € 482 mln per jaar hebben ontvangen.

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