

Vergaderjaar 2012–2013

**32 637**

**Bedrijfslevenbeleid**

**Nr. 47**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2012

Bijgaand zend ik u een notitie waarin een meerjarig budgettair beeld wordt geschetst van de beschikbare middelen voor innovatie en onderzoek en het topsectorenbeleid. Deze notitie heb ik toegezegd in mijn antwoord op de vragen van het lid Gesthuizen (4 december 2012).

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

# Memo meerjarig budgettair beeld innovatie en onderzoek en topsectorenbeleid

## 1. Inleiding

Nederland onderscheidt zich internationaal als kennisland, getuige bijvoorbeeld de vijfde positie op de ranglijst voor internationale concurrentiekracht (World Economic Forum), de zesde plek op de innovatie-index (World Intellectual Property Organisation/WIPO) en de relatief hoge arbeidsproductiviteit. Ondernemers, onderzoekers en overheid willen dat zo houden. Het kabinet zet daarom het topsectorenbeleid voort.

Dit memo geeft een overzicht van de ontwikkeling van de publieke investeringen in onderzoek en innovatie in de afgelopen jaren. Het gaat ook in op de effecten van het regeerakkoord van dit kabinet op de budgetten voor onderzoek en innovatie en voor de topsectoren in de komende jaren. Ondanks forse ombuigingen op de overheidsuitgaven, nemen de middelen voor onderzoek en innovatie in de periode 2008 – 2016 structureel toe met ruim 0,7 miljard euro. Ten opzichte van de piekjaren 2010 – 2012 (als gevolg van tijdelijke crisismaatregelen) zien we in 2016 wel een daling van 0,7 miljard euro.

## 2. Meerjarenoverzicht middelen voor innovatie en onderzoek 2008 – 2016

Tabel 1 bevat een overzicht van de middelen voor innovatie en onderzoek in de periode 2008 – 2016. Het beeld van het verloop van de budgetten is afhankelijk van het referentiejaar dat gekozen wordt. Het jaar 2008 geldt als een belangrijk ijkpunt, omdat dit het laatste jaar is voor de economische crisis. In de eerste jaren daarna zijn de jaarlijkse budgetten sterk beïnvloed door tijdelijke crisismaatregelen.

- Uit de tabel blijkt dat Nederland **sinds het begin van de crisis extra heeft geïnvesteerd in innovatie en onderzoek**. Dit is een prestatie gezien de enorme budgettaire opgave: de ombuigingen van het vorige en het huidige kabinet bedragen in totaal ruim 40 miljard euro. De toename wordt vooral veroorzaakt door de relatief sterke stijging van de fiscale middelen. De Nederlandse publieke middelen voor R&D zijn ook heel behoorlijk in vergelijking met andere landen in de EU. Nederland scoort ruim boven het EU-gemiddelde<sup>1</sup> (in 2011: NL 0,83% van het BBP, EU-27 0,73% van het BBP).
- De stijging van de publieke investeringen in onderzoek en innovatie komen enerzijds door **tijdelijke maatregelen**. In 2009 en 2010 zijn crisismaatregelen genomen om de gevolgen van de economische crisis te verzachten. De fiscale aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk (WBSO) is toen verruimd. Onder de regeling voor kenniswerkers konden onderzoekers uit het bedrijfsleven tijdelijk aan het werk bij publieke kennisinstellingen. En er werd uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) extra geïnvesteerd in High Tech Topprojecten. Het budgettaire effect van deze tijdelijke maatregelen is met name zichtbaar in de «investeringsspiek» van de jaren 2010–2012.
- Ook zijn de publieke investeringen in **innovatie en onderzoek structureel toegenomen**, waardoor deze in 2016 structureel ruim 0,7 miljard euro hoger zijn dan in 2008.
- Het vorige kabinet heeft ervoor gekozen om kennis en innovatie op een andere manier te financieren. Dit heeft gezorgd voor een belangrijke verschuiving in de aanwending van de middelen. De subsidies voor bedrijven zijn ingeperkt. De impulsfinanciering voor innovatie en onderzoek vanuit het FES (gemiddeld 250 miljoen euro per jaar) is gestopt. Daartegenover staat dat het voor bedrijven fiscaal aantrekke-

<sup>1</sup> Het gaat bij de internationale vergelijking om de publieke middelen voor R&D exclusief fiscaliteit.

lijker is geworden om te investeren in onderzoek en ontwikkeling, zodat de achterblijvende private R&D investeringen worden gestimuleerd.

- Het topsectorenbeleid past bij deze koerswijziging. Bedrijven, overheden en publieke kennisinstellingen bepalen samen welke strategische kennisthema's prioritair zijn en programmeren samen het onderzoek in de topsectoren. Dergelijke privaatsamenwerkingsprogramma's waren voorheen sterk versnipperd en werden ad hoc en tijdelijk gefinancierd. Met het topsectorenbeleid wordt het aantal onderzoeksprogramma's teruggebracht en wordt de samenwerking tussen ondernemers en onderzoekers verankerd in het reguliere kennissysteem.

**Tabel 1. Meerjarenoverzicht middelen voor innovatie en onderzoek voor de jaren 2008 – 2016**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Onderzoeksmiddelen</b>									
<b>1. Fundamenteel onderzoek</b>	<b>2 975</b>	<b>3 122</b>	<b>3 183</b>	<b>3 234</b>	<b>3 280</b>	<b>3 282</b>	<b>3 309</b>	<b>3 269</b>	<b>3 293</b>
w.v. eerste geldstroom <sup>1</sup>	2 434	2 458	2 500	2 578	2 572	2 587	2 622	2 637	2 663
w.v. tweede geldstroom <sup>2</sup>	541	664	683	656	708	695	687	632	630
w.v. intensivering regeerakkoord 2012 <sup>3</sup>							[PM]	[PM]	[PM]
<b>2. Toegepast onderzoek</b>	<b>512</b>	<b>503</b>	<b>488</b>	<b>455</b>	<b>453</b>	<b>407</b>	<b>384</b>	<b>368</b>	<b>361</b>
<b>Fiscale middelen</b>									
<b>3. Totaal</b>	<b>797</b>	<b>1 054</b>	<b>1 497</b>	<b>1 546</b>	<b>1 777</b>	<b>1 753</b>	<b>1 765</b>	<b>1 698</b>	<b>1 698</b>
w.v. WBSO <sup>4</sup>	447	704	872	921	902	753	733	733	733
w.v. RDA					250	375	500	500	500
w.v. Innovatiebox <sup>5</sup>	350	350	625	625	625	625	625	625	625
w.v. taakstelling regeerakkoord 2012							- 93	- 160	- 160
<b>Uitgaven departementen</b>									
<b>4. Innovatie uitgaven EZ</b>	<b>566</b>	<b>654</b>	<b>701</b>	<b>738</b>	<b>687</b>	<b>668</b>	<b>683</b>	<b>548</b>	<b>444</b>
w.v. TKI-toeslag						90	200	200	200
<b>5. Uitgaven innovatie en onderzoek andere departementen</b>	<b>751</b>	<b>936</b>	<b>1 077</b>	<b>939</b>	<b>858</b>	<b>686</b>	<b>644</b>	<b>606</b>	<b>589</b>
w.v. relevant voor topsectoren <sup>6</sup>					130	131	125	126	132
<b>6. Subsidietaakstelling regeerakkoord 2012</b>							<b>- 54</b>	<b>- 60</b>	<b>- 60</b>
w.v. EZ							- 46	- 52	- 52
w.v. andere departementen							- 8	- 8	- 8
<b>Totaal</b>	<b>5 601</b>	<b>6 269</b>	<b>6 946</b>	<b>6 912</b>	<b>7 055</b>	<b>6 796</b>	<b>6 731</b>	<b>6 429</b>	<b>6 325</b>
Afschaffen PBO's							[- 47]	[- 47]	[- 47]

Bedragen (in miljoenen euro's) conform de begroting, tenzij anders aangegeven.

1. Bron uit feiten en cijfers: Overzicht Totale Onderzoek Financiering (TOF) 2010 – 2016 van het Rathenau Instituut: Overheidsuitgaven universiteiten, inclusief de WUR, en rijksbijdrage voor onderzoek aan de UMC's, tabel 3.

2. Betreft de uitgaven voor NWO en KNAW. Bedragen zijn op kasbasis. Aandeel loon- en prijsbijstelling na 2012 is niet verwerkt. Bij de uitgaven t/m 2011 gaat het om gerealiseerde cijfers. De middelen voor de jaren 2012 en verder zijn gebaseerd op de begroting voor 2013.

3. Er wordt 75 miljoen euro geïnvesteerd in fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Dit loopt op tot 150 miljoen euro structureel. Het kabinet neemt nog een besluit over de invulling over de jaren 2014 tot en met 2017 (PM in de tabel).

4. Inclusief aanvullend fiscaal innovatiepakket (WBSO, 30% expatregeling), 2012: 30 miljoen euro, vanaf 2013 10 miljoen euro.

5. In 2010 zijn beleidsmatige verruiming aangebracht, zoals verruiming van de definitie, beëindiging van de begrenzingen en verlaging van het tarief.

6. Bedragen uit overzichtstabel bedrijfslevenbeleid en topsectoren, begroting Economische Zaken 2013, pag. 21.

### 3. Maatregelen kabinet

Tabel 2 geeft een overzicht van de belangrijkste maatregelen van dit kabinet op het gebied van onderzoek en innovatie. Deze maatregelen zijn ook verwerkt in tabel 1.

**Tabel 2: Overzicht intensiveringen en taakstellingen**

	2014	2015	2016	2017	Structureel
<b>Uitgaven</b>					
1. Extra middelen TKI-toeslag	110	110	110	110	110
2. Taakstelling uitgaven topsectorenbeleid	- 54	- 60	- 60	- 60	- 60
3. Fundamenteel onderzoek en cofinanciering	(pm)	(pm)	(pm)	75	150
4. Extra middelen onderzoek/innovatie uit EU	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
<i>Totaal uitgaven</i>	<i>56 + pm</i>	<i>50 + pm</i>	<i>50 + pm</i>	<i>125 + pm</i>	<i>200+ pm</i>
<b>Fiscaliteit</b>					
5. Taakstelling fiscale R&D-stimulering	- 93	- 160	- 160	- 160	- 160
<b>Totaal</b>	<b>- 37 + pm</b>	<b>- 110 + pm</b>	<b>- 110 + pm</b>	<b>- 35 + pm</b>	<b>40 + pm</b>

Bedragen (in miljoenen euro's).

Het kabinet wil ondanks een forse budgettaire opgave de positie van Nederland als kennisland verder versterken. Dat betekent keuzes maken. Dit zijn de belangrijkste maatregelen op het gebied van onderzoek en innovatie:

- **TKI-toeslag:** het kabinet maakt vanaf 2014 110 miljoen euro extra vrij voor de Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's). Het vorige kabinet had al 90 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de TKI-toeslag (een bijdrage bovenop de bijdrage die bedrijven leveren aan het onderzoek van de TKI's). In totaal bedraagt het budget vanaf 2014 200 miljoen euro.
- **Uitgaven topsectoren:** het regeerakkoord bevat een taakstelling van 60 miljoen euro op de uitgaven op het bedrijfslevenbeleid en topsectoren. Deze subsidietaakstelling wordt nog ingevuld.
- In de bedrijfslevenbrieven is afgesproken dat een stijgend deel van de middelen voor **toegepast onderzoek (TNO, DLO en GTI's)** voor de topsectoren beschikbaar komt (250 miljoen euro in 2016). Daarbij dient te worden aangetekend dat de apparaatstaakstelling en de subsidie-taakstelling van 60 miljoen euro uit het regeerakkoord gevolgen hebben voor de middelen van TNO, DLO en GTI's.
- Het kabinet investeert 75 miljoen euro in **fundamenteel onderzoek**. Dit loopt op tot 150 miljoen euro structureel. Het kabinet neemt nog een besluit over de invulling over de jaren 2014 tot en met 2017. Binnen de middelen van NWO komt conform het regeerakkoord in 2015 **275 miljoen euro** beschikbaar voor excellent fundamenteel onderzoek in de topsectoren. Ter vergelijking: in de innovatiecontracten 2012–2013 is de bijdrage van NWO vastgesteld op circa 235 miljoen euro over beide jaren. Bij de vaststelling van de innovatiecontracten voor 2014 en verder zullen de topsectoren met NWO afspraken maken over de inzet van de middelen en over de werkwijze. Over de kaders van de programmatische NWO inzet maken EZ en OCW afspraken met NWO. Bij de extra middelen die het kabinet voor fundamenteel onderzoek beschikbaar stelt, dient te worden aangetekend dat er conform het regeerakkoord ook nog invulling moet worden gegeven aan een taakstelling voor subsidies Rijksoverheid vanaf 2014 en aan een extra ZBO-korting vanaf 2016. Deze kortingen kunnen gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van middelen voor fundamenteel onderzoek.
- Er komt meer geld beschikbaar voor **cofinanciering en matching** onder de Europese onderzoeksprogramma's (in het bijzonder Horizon 2020), dankzij de verhoging van het budget voor de TKI-toeslag (met 110 miljoen euro) en voor fundamenteel onderzoek (75 miljoen oplopend naar 150 miljoen euro structureel). Dit kan leiden tot tientallen miljoenen euro extra aan EU middelen voor onderzoek en innovatie in Nederland, mede afhankelijk van het totale budget in het Meerjarig Financieel Kader van de Europese Unie waarover begin 2013 wordt besloten.

- **Fiscaliteit:** het Regeerakkoord bevat een taakstelling op de maatregelen voor fiscale stimulering van R&D (RDA, Innovatiebox en WBSO) van 93 miljoen euro in 2014 en 160 miljoen euro vanaf 2015.
- In het regeerakkoord worden de **Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO's)** en de PBO-heffing vanaf 2014 afgeschaft. Hiermee vallen de PBO-heffingen weg (220 miljoen euro), maar daar staat tegenover dat ook een aantal sectorspecifieke taken wegvalt, zoals inzet op kennis en innovatie. Dit heeft met name gevolgen voor de topsectoren Agri&Food en Tuinbouw en Uitgangsmaterialen, want de bijdrage van de PBO's maakte deel uit van de private bijdrage aan de Innovatiecontracten van die twee topsectoren. Het gaat om een bedrag van 47 miljoen euro. Het kabinet komt voor de zomer van 2013 met een voorstel om dit probleem aan te pakken.

#### 4. Perspectief Topsectoren

Ondanks forse ombuigingen op de overheidsuitgaven, nemen de middelen voor onderzoek en innovatie in de periode 2008 – 2016 structureel toe met ruim 0,7 miljard euro. Ten opzichte van de piekjaren 2010 – 2012 (als gevolg van tijdelijke crisismaatregelen) zien we in 2016 wel een daling van 0,7 miljard euro. Het kabinet zet het topsectorenbeleid voort en versterkt de inzet op de privaatsamenwerking tussen ondernemers, onderzoekers en de overheid in de topsectoren. Per saldo ligt er een solide financiële basis onder het topsectorenbeleid. De topsectoren zullen vooral profiteren van de verhoging van het budget voor de Topconsortia voor Kennis en Innovatie, de extra investeringen in fundamenteel onderzoek en de ruimte voor co-financiering en matching van Europese programma's.

De komende tijd wordt het regeerakkoord nader uitgewerkt. Naast onderzoek en innovatie zijn voor het topsectorenbeleid onder andere relevant de vormgeving van het Techniepact om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren, de (domein)aanpak van regeldruk en de vormgeving van het nieuwe revolverende fonds van 750 miljoen euro voor ontwikkelingssamenwerking en bedrijfsleven. Het kabinet houdt daarbij vast aan de nieuwe manier van werken die met het topsectorenbeleid is ingezet, gebaseerd op samenwerking en financiële toezeggingen van zowel ondernemers en kennisinstellingen als de overheid. Na de uitwerking van de maatregelen uit het regeerakkoord wordt het totale budgettaire kader voor het topsectorenbeleid inzichtelijk gemaakt.

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