

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2010

F

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 april 2010

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 2 februari 2010 een brief gestuurd aan de minister van Economische Zaken inzake de voortgang van de nakoming van toezegging T009161 over de verbeterde inrichting van de begroting van Economische Zaken.²

De minister heeft op 15 april 2010 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Warmolt de Boer

¹ Samenstelling:

Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Meindertsma (PvdA), Broekers-Knol (VVD), Terpstra (CDA), Kneppers-Heynert (VVD), voorzitter, Kox (SP), Essers (CDA), Hamel (PvdA), Sylvester (PvdA), Schouw (D66), Van Driel (PvdA), Doek (CDA), Franken (CDA), Böhler (GL), Willems (CDA), Reuten (SP), vicevoorzitter, Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Elzinga (SP), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Kamerstuk 32.123 XIII, nr. A.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Den Haag, 2 februari 2010

De commissie Economische Zaken van de Eerste Kamer dankt u voor uw reactie d.d. 12 oktober 2009 aangaande de voortgang van de nakoming van toezegging T009161 over de verbeterde inrichting van de begroting van Economische Zaken.¹

De commissie is verheugd dat u bij de Begroting 2010 een aanvang heeft gemaakt met de verbeterde inrichting en dat bij de Begroting 2011 de verdere herziening volgt. Zoals u in uw brief stelt, fungeert de huidige inrichting van beleidsartikel 2 als «pilot» voor de verdere herziening, indien deze inrichting door onder andere de Eerste Kamer positief wordt ontvangen. Naar aanleiding hiervan – en voortbouwend op de eerder opgedane ervaringen met technische briefing over effectiviteitsverantwoording op 30 september 2008 – zou de commissie graag met een ambtelijke delegatie namens u, nader technisch overleg willen voeren over de herziene inrichting van in het bijzonder beleidsartikel 2. De commissie heeft het lid Reuten gevraagd om een notitie op te stellen die bij dit overleg betrokken zou kunnen worden. Deze treft u aan in de bijlage bij deze brief.

De commissie wil u tot slot ook uitnodigen punten aan te dragen die zich lenen voor technisch overleg.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
E.M. Kneppers-Heynert

¹ Kamerstuk 32.123 XIII, nr. A.

BIJLAGE bij de brief van de commissie van Economische Zaken van de Eerste Kamer d. d. 2 februari 2009, aangaande de inrichting van de begroting van Economische Zaken: Notitie van het lid Reuten (SP-fractie)

De commissie heeft het lid Reuten gevraagd om, naar aanleiding van de brief van de minister van Economische Zaken van 12 oktober 2009, een notitie op te stellen aan de hand waarvan een verdere discussie over de inrichting van de begroting van Economische Zaken gevoerd kan worden. Deze notitie is een discussiestuk en geeft niet noodzakelijkerwijs op ieder onderdeel de mening van de voltallige commissie weer.

De notitie bestaat uit twee delen: (A) Commentaar op hoofdlijnen; (B) Gedetailleerde commentaren.¹

A. Commentaar op hoofdlijnen

In de eerste plaats is het positief dat de gehele begroting aan leesbaarheid gewonnen heeft.

Wat betreft de mogelijke beoordeling van de effectiviteit van het beleid zou in de begrotingstoelichting bij voorkeur de volgende opbouw van de beleidsartikelen en de daaronder vallende instrumentele projecten te volgen zijn:

- 1a. Algemene doelstelling.
- 1b. Operationele doelstelling(en): precisering(en) van de algemene doelstelling in termen van kwantitatief meetbare doelstellingen.
- 2a. Instrumenten, of instrumentele projecten, ter realisering van de operationele doelstelling(en): het oogmerk van een instrument moet eveneens in kwantitatief meetbare grootheden geformuleerd zijn.
- 2b. Prestatie-indicatoren die de effectiviteit van het instrument aangeven: in het ideale geval grijpen de indicatoren rechtstreeks aan bij het kwantitatief meetbare oogmerk van het instrument
3. Realisatie van de operationele doelstelling(en): deze geven de effectiviteit van het samenstel van de instrumenten aan, en zo de effectiviteit van het beleid.

Het is positief dat er merkbaar gewerkt werd aan het vinden van prestatie-indicatoren. Niettemin blijft het hoofdpunt van kritiek dat de doelstellingen, ook bij beleidsartikel 2 niet, of onvoldoende, operationeel gedefinieerd zijn (1b) en dat de effectiviteit van het samenstel der instrumenten niet beoordeeld wordt (3). Bij beleidsartikel 2 worden de volgende twee «operationele doelstellingen» genoemd.

«Operationele doelstelling 1» luidt: «Meer bedrijven die meer (technologische) kennis ontwikkelen en benutten» (blz. 45).² Deze doelstelling is in beginsel operationeel te maken (de daarvoor vereiste data liggen immers ten grondslag aan de tabel op blz. 42: uitgaven door bedrijven aan onderzoek en ontwikkeling [O&O]).³ Het is daarom opmerkelijk dat er geen 0-meting is (aantal bedrijven met O&O en hun gemiddelde jaarlijkse investeringen daarin bij ongewijzigd beleid) en dat het bereiken van het operationele (of operationaliseerbare) doel kennelijk niet beoordeeld wordt. De effectiviteit van het *samenstel* van de instrumenten wordt dus niet beoordeeld.

De **instrumenten** (zie overzicht tabel blz. 46; uitgewerkt op blz. 46-50) zijn overwegend subsidies. Daarbij valt enerzijds op dat het oogmerk van de instrumenten niet is gevat in kwantitatief meetbare termen. Anderzijds valt op dat de prestatie-indicatoren voornamelijk geformuleerd zijn in termen van de mate waarin er gebruik wordt gemaakt van de subsidies die EZ verstrekt – dat lijkt toch een minimaal criterium. Er wordt niet beoordeeld of de instrumenten effectief zijn m.b.t. de operationele

¹ Alle paginaverwijzingen in deze notitie zijn naar de Rijksbegroting 2010, Economische Zaken, Memorie van Toelichting (32.123 XIII, nr. 2).

² Het is niet duidelijk wat met «benutten» wordt bedoeld; waarschijnlijk wordt bedoeld het benutten van de kennis van anderen, zoals die van overheidskennisinstellingen.

³ Op blz. 5 van de EZ-begroting staat: «Een kengetal geeft relevante informatie zonder dat een directe relatie is te leggen met het gevoerde beleid (bijvoorbeeld «R&D-uitgaven van de private sector als percentage van het BBP»)). Maar juist dit, of een dergelijk, «kengetal» sluit bij uitstek wél aan bij de Operationele doelstelling 1 van beleidsartikel 2.

doelstelling. (Zouden we zeker weten dat een instrument effectief is, dan zou «deelname» wél een goede prestatie-indicator zijn; maar liefst willen we dan nog weten welk instrument het meest effectief is.) Uiteraard is dit niet steeds eenvoudig, maar de burger moet er niettemin aanspraak op kunnen maken dat overheidsgeld beoordeelbaar effectief besteed wordt. Bij de lopende instrumentele projecten gaat het waarschijnlijk veelal om projecten die bij hun oorspronkelijke opzet niet in kwantitatief meetbare grootheden geformuleerd werden. Bij voorkeur zou bij nieuwe projecten het oogmerk ervan direct in kwantitatief meetbare termen geformuleerd moeten worden, en de lopende projecten zouden zoveel mogelijk op dit punt aangepast moeten worden.¹

Voorts valt het op dat er kennelijk niet geëxperimenteerd wordt met instrumenten in het kader van het realiseren van de operationele doelstelling: het toepassen van instrument A in de ene regio of sector, en instrument B in een andere.

«Operationele doelstelling 2» luidt: «Topprestaties op innovatiethema's» (blz. 50). Deze doelstelling is in het geheel niet operationeel omschreven (wat is een topprestatie? hoe wordt deze gemeten? welk meetbaar economisch effect wordt met topprestaties nagestreefd? wat is qua aantal en omvang de uitgangssituatie betreffende deze prestaties? en wat is het streefgetal?). Onder de betreffende kop staat: «Het doel is om in dialoog met het bedrijfsleven en de kennisinstellingen economische kansen te signaleren en sterktes door middel van publiek/private samenwerkingsverbanden uit te bouwen.» Ook dit is niet operationeel. Als een doel niet operationeel geformuleerd is, is er geen enkel zicht op de effectiviteit van de uitgaven. Waar bij de *operationele doelstelling 1* de effectiviteit van het *samenstel* der instrumenten in beginsel te beoordelen zou zijn, is dit bij de onderhavige «operationele» doelstelling, zoals deze thans omschreven is, onmogelijk.

De **instrumenten** bij deze doelstelling (blz. 51–59) geven ook geen verdere operationalisering van het meten van topprestaties en het economisch effect daarvan. Voorts gelden hier dezelfde opmerkingen als die bij de instrumenten van *operationele doelstelling 1*.

B. Gedetailleerde commentaren

1. «Begrotingstoelichting; prestatie-indicatoren» (blz. 5)

Wat betreft de beoordeling van de effectiviteit van het beleid gooit het ministerie hier onnodig snel de handdoek in de ring: «Gelet op het voorwaardenscheppende karakter van het beleid, is dan ook sprake van een systeemverantwoordelijkheid in plaats van een resultaatverantwoordelijkheid voor de Minister van Economische Zaken. Dit maakt ...[het vinden van prestatie-indicatoren lastig]» (blz. 5). De volgende formulering zou te prefereren zijn: «Gelet op het voorwaardenscheppende karakter van het beleid, is er voor de Minister van Economische Zaken naast een resultaatverantwoordelijkheid dus ook een systeemverantwoordelijkheid. Deze laatste maakt het in een aantal gevallen lastig om directe prestatie-indicatoren te geven.» In het verlengde hiervan lijkt het gestelde op blz. 6 in het algemeen prematuur en te verdedigend. In de eerste plaats lijkt het hier gestelde – en zo nodig – bij de betreffende beleidsartikelen thuis te horen (daar waar dit beoordeeld kan worden). In de tweede plaats is het merkwaardig om (zie de tweede alinea van blz. 6) doelstellingen als «operationeel» aan te duiden en er onmiddellijk impliciet bij te zeggen dat ze in feite niet operationeel zijn (er zijn geen prestatie-indicatoren en zelfs geen kengetallen).² Kwalificaties zoals «goed» werkende markten of «gunstige en concurrerende» voorwaarden zijn dan helaas gratis – er wordt immers op voorhand gesteld, zo lijkt het, dat we bij de betreffende

¹ Net zoals het doel van een beleidsartikel eerst in algemene termen geformuleerd kan worden en vervolgens operationeel, zou dit patroon uiteraard ook voor de instrumenten gevolgd kunnen worden.

² Indien een ««operationele» doelstelling» niet te operationaliseren is, kan deze beter «doelstelling» heten.

constellatie geen criterium voor «goed» of «gunstig» hebben.

Op deze plaats ware wèl te vermelden dat voor de meeste prestatie-indicatoren geldt (d.w.z. uiteindelijk zou moeten gelden) dat ze een *efficiency-indicator* zijn, zonder dat er – doorgaans althans – unieke causaliteit aan ontleend kan worden.

2. Prestatie-indicatoren bij de instrumentele projecten van operationele doelstelling 1 (OD-1)

Onder A (commentaar op hoofdlijnen) werd gesuggereerd om de uitgaven door bedrijven aan onderzoek en ontwikkeling [O&O], gerelateerd aan het BBP, c.q. de BTW,¹ als maatstaf te nemen voor OD-1. In het kader van de doelstelling van het ministerie van EZ als geheel is de stelling m.b.t. OD-1 dan dat een relatief hoog, c.q. een toegenomen, aandeel O&O in het BBP ceteris paribus leidt tot een relatief hogere BBP-groei (relatief t.o.v. landen met een overeenkomstig BBP per hoofd). Die stelling zou dan, bijvoorbeeld eens per vijf jaar, opnieuw getoetst moeten worden aan de hand van een literatuurstudie van recent wetenschappelijk onderzoek op dit terrein (bevestigende en weerleggende onderzoeksresultaten). Daarbij is tevens de eventuele schaarste van O&O-arbeid te betrekken. O&O-subsidies zouden immers ook kunnen leiden tot hogere salarissen zonder dat er meer O&O-arbeid verzet wordt.

2a. Innovatievouchers

Wellicht is het mogelijk (d.w.z. zonder de laagdrempeligheid geweld aan te doen) om de deelnemende bedrijven te volgen in de wijziging van hun O&O-gedrag.² Dan zou de efficiency van dit instrumentele project te relateren zijn aan OD-1 als geheel. Daartoe zou voor de deelnemende bedrijven het volgende cijfer bekend moeten zijn (vóór en na deelname): [O&O]/[BTW].³ Via de tabel op blz. 12 is dit dan aan het landelijk gemiddelde te relateren (%BBP).

2b. Innovatie-prestatie-contracten (IPC)

De enige prestatie-indicator die hier thans gegeven wordt is het aantal deelnemende bedrijven. Deze indicator zou voor ieder jaar ook in een verhoudingsgetal aan de totale subsidie-omvang gerelateerd moeten worden (2010: € 20 mln.) Mede om de efficiency van dit instrumentele project te relateren aan OD1 als geheel – zou voor de deelnemende bedrijven het cijfer [O&O]/[BTW] gegeven kunnen worden (vóór en na deelname). Via de tabel op blz. 12 is dit dan aan het landelijk gemiddelde te relateren (%BBP). Tenslotte zou in samenhang met het cijfer [O&O]/[BTW] het gemiddelde bedrag van de subsidie aan een IPC-groep vermeld moeten worden: dit geeft dan een globale indicator voor de efficiency van het instrument (de toename [O&O]/[BTW] in verhouding tot het betreffende totale subsidiebedrag op de begroting, c.q. de realisatie.

2c. «Technopartner»

Op blz. 48 (laatste zin) staat «De indicator geeft informatie over de mate waarin de ondersteuning van de Seed participatiefondsen heeft geleid tot investeringen van private kapitaalverschaffers in technostarters». Omdat het economisch juist is om een onderscheid te maken tussen enerzijds investeringen (besteding) en anderzijds kapitaalverschaffing en belegging (financiële transactie) is de strekking van de geciteerde zin niet duidelijk. Is hier wat anders bedoeld dan «De indicator geeft informatie over de mate waarin de ondersteuning van de Seed-participatiefondsen heeft geleid tot private kapitaalverschaffing aan technostarters»?

Om de tweede indicator (tabel blz. 49) te kunnen relateren aan de subsidieomvang (2010: € 35,5 mln.) ware ook het gemiddelde bedrag van

¹ BTW: bruto toegevoegde waarde (van bedrijven).

² O&O: onderzoek en ontwikkeling. Deze term wordt op sommige plaatsen van begrotingstoelichting gebruikt; op andere plaatsen speur- en ontwikkelingswerk (S&O). Ook wordt de Engelse vertaling gehanteerd (R&D). Indien het om hetzelfde gaat, is een eensluidende, en bij voorkeur Nederlandse terminologie, te prefereren. Overigens zou het gebruik van Engelse termen wellicht in het algemeen wat spaarzamer gehanteerd kunnen worden, zeker waar de Nederlandse term niet minder begrijpelijk is dan de Engelse.

³ BTW: de bruto toegevoegde waarde van een bedrijf of van een groep bedrijven.

de participaties te vermelden. Voorts zou het totale bedrag dan in een verhoudingsgetal te relateren zijn aan de subsidie. Tenslotte zou – om de efficiency van dit instrumentele project te relateren aan OD1 als geheel – voor de deelnemende bedrijven het volgende cijfer gegeven kunnen worden (vóór en na deelname): [O&O]/[BTW]. Via de tabel op blz. 12 is dit dan aan het landelijk gemiddelde te relateren (%BBP).

2d. Innovatiekredieten

Het is niet duidelijk of het streefcijfer 2010 (en de realisatie 2008) inclusief of exclusief het krediet is. Naast de vermelde omvang (in €) zou ook het verhoudingsgetal van private investering t.o.v. de kredietsubsidie voor de verschillende jaren gegeven moeten worden (dus waarde 2008: $54/19,3 = 2,8$; streefwaarde 2010: $142/48,1 = 3$; dan wel 2008: $34,7/19,3 = 1,8$; 2010: $92/48,1 = 1,9$).

Voorts zou, gezien vanuit EZ, het netto-rendement (+/-) van de totale kredietverlening gegeven kunnen worden (een positief netto-rendement is mooi, maar dit hoeft niet de streefwaarde te zijn).

Om de efficiency van dit instrumentele project te relateren aan OD1 als geheel, zou voor de deelnemende bedrijven het volgende cijfer gegeven kunnen worden (vóór en na deelname): [O&O]/[BTW]. Via de tabel op blz. 12 is dit dan aan het landelijk gemiddelde te relateren (%BBP).

2e. Syntens

Omdat Syntens in 2010, zoals de begrotingstoelichting meldt, extra aandacht geeft aan de begeleiding van innovatievouchers, ware te overwegen om de betreffende bedrijven te volgen in de eventuele wijziging van hun O&O-uitgaven (zie punt 2a).

2f. Subsidie op grond van de WBSO

Kwantitatief is dit het meest omvangrijke instrumentele project (€ 692 mln. in 2010). Twee tekstuele opmerkingen zijn relevant. De begrotingstoelichting stelt (blz. 50): «de WBSO is een fiscale faciliteit ter bevordering van R&D, waarmee de kosten voor het verrichten van R&D worden verlaagd.» Strikt genomen gaat het macro-economisch echter niet om een kostenverlaging doch om een belastingsubsidie. (Om het in, uiteraard bekend, perspectief te plaatsen: ondernemingen – of andere belastingbetalers – moeten € 692 mln. belasting opbrengen die vervolgens als belastingaftrek toebedeeld wordt aan een specifieke groep ondernemingen.) Voorts stelt de begrotingstoelichting: «Uit de evaluatie van de WBSO blijkt dat met name voor het MKB de toegevoegde waarde groot is.» Strikt genomen is dit uiteraard niet juist: een belastingsubsidie wijzigt de toegevoegde waarde niet. De commissie neemt aan dat bedoeld is dat de betrokken ondernemingen blij zijn met deze subsidie – het tegendeel zou verbazing wekken. De vraag is eerder of de niet-ontvangende ondernemingen de subsidie terecht vinden.

Maar afgezien van het oordeel van de betrokkenen moeten we de efficiency van de subsidie beoordelen. Het lijkt dan onvoldoende om, zeker voor een dergelijk relatief groot bedrag, de «prestatie-indicator» subsidietoekenning te hanteren. Deze geeft immers niet aan of de € 692 mln. efficiënt besteed wordt met het oog op het doel van OD-1, namelijk relatieve *toename* van O&O. Omdat – afgezien van de indicator «blijheid van de ontvangers» – wij, net als het ministerie, geen adequate prestatie-indicator voor deze subsidie kunnen bedenken, moeten we constateren dat onvoldoende is uit te sluiten dat het geld verkeerd besteed wordt, en dus ware te overwegen deze subsidie in de huidige vorm af te schaffen (zie in dit verband de opmerkingen bij OD-2).

3. Prestatie-indicatoren bij de instrumentele projecten van operationele doelstelling 2 (OD-2)

Omdat, zoals onder A (commentaar op hoofdlijnen) werd aangegeven, «operationele doelstelling 2» niet operationeel is, valt niet te beoordelen of de instrumentele projecten die hieronder vallen, de doelstelling eventueel naderbij brengen en efficiënt naderbij brengen. Daartoe zou het ministerie dit doel eerst moeten operationaliseren en graag wachten wij dit af. Niettemin maken wij een algemene opmerking bij twee instrumentele projecten.

De eerste opmerking betreft het instrument «ruimtevaartbeleid». Hier wordt de mate van besteding in Nederland van door Nederland afgedragen ESA-subsidiegelden als prestatie-indicator genomen. Qua effectiviteitsbeoordeling lijkt dit op voorhand te veronderstellen dat de ESA-subsidies voldoende effectief zijn. Er zijn echter sterke aanwijzingen dat we niet zonder meer kunnen varen op de effectiviteit van EU-subsidies.¹

De tweede opmerking betreft het qua budget belangrijkste instrument, namelijk «innovatieprogramma's». Het budget 2009 is € 283 mln. en dat voor 2010 € 242 mln.; als prestatie-indicator voor 2010 wordt een totaal aan O&O-investeringen in de betreffende innovatieprogramma's (publiek en privaat) van € 450 mln. aangegeven. Mogelijk kan dat een goede indicator blijken te zijn voor nader te definiëren «topprestaties», mits er een 0-meting is, zodat de toename kan worden beoordeeld, en wel naar rato van de subsidieomvang. Hangende die precisering valt op dat er kennelijk gestreefd wordt naar een private participatie van slechts 46% (gemeten naar basis 2010) of 37% (gemeten naar basis 2009); in 2008 (en gemeten naar basis 2008) lag dit, eveneens laag, op 48%. Het is de vraag of het subsidiebedrag dan toch niet al te dominant is, en voldoende in verhouding staat tot het neerslaan van de revenuen van de subsidie. Dit geeft aanleiding tot een algemene beleidsaanbeveling in dit kader. Zeker indien de doelstelling te algemeen is, d.w.z. niet operationeel (zoals bij OD-2) of indien voor een afzonderlijk instrumenteel project adequate prestatie-indicatoren ontbreken (zoals bij de genoemde WBSO), moet er uiterst behoedzaam worden omgesprongen met de middelen. Omdat «kostenbijdragende subsidies» in dit geval niet aan strenge eisen te binden zijn (er zijn immers geen operationele doelstellingscriteria), zouden deze subsidies moeten worden vermeden. De overblijvende mogelijkheid lijkt dan een tijdelijke vorm van kredietsubsidie te zijn, d.w.z. een subsidie die de betrokkene te zijner tijd retourneert. Wij hebben in dit verband met instemming kennis genomen van het voorstel van de minister van Economische Zaken om te gaan snijden in de subsidies en deze te vervangen door een stelsel van tijdelijke kredieten zodat bij kredietaflossing hetzelfde geld weer ingezet kan worden om andere ondernemingen te faciliteren.² Deze kredieten zouden, waar mogelijk, het karakter van een prioritair krediet moeten hebben (de staat als eerste schuldeiser). Indien dit, gezien de reeds bestaande kredieten, niet mogelijk is en indien de revenuen van het project pas op middellange termijn voorzien zijn, zou de vorm van vervroegd aflosbare «cumulatieve inkomstobligaties» te overwegen zijn.³ En indien de betreffende onderneming daar de voorkeur aan geeft, zou in nader te bepalen gevallen met een riskant doch aannemelijk economisch wenselijk karakter, ook gekozen kunnen worden voor door de onderneming uitkoopbare «cumulatief preferente aandelen».⁴ Bij deze vormen van kredietsubsidie kan het netto rendement (+/-) als vrij eenvoudige prestatie-indicator dienen. O&O-uitgaven zijn immers slechts zinvol indien ze – gemiddeld genomen – op termijn renderen. Omdat macro-economisch gezien niet het rendement (+/-) doch de toegevoegde waarde primair relevant is, zou zo mogelijk ook de verandering van de toegevoegde waarde bij de gesubsidieerde bedrijven als indicator meegenomen moeten worden.

¹ In het *EU-trendrapport 2009* (31.842) stelt de Algemene Rekenkamer onder andere het volgende. «Effectbeoordelingen zijn ... sinds 2004 verplicht voor alle onderwerpen in het wetgevingsprogramma van de Europese Commissie» (blz. 46 en 160–161). Op basis van een beperkt onderzoek (twintig gevallen) naar doelrealisatie in evaluaties concludeert de Algemene Rekenkamer dat in 75% van de door haar onderzochte gevallen de evaluatie van de doelstellingen ontbrak (25%) dan wel dat de doelstellingen niet of nauwelijks werden gerealiseerd (50%); in slechts één geval (5%) was er een grotendeels geslaagde doelrealisatie (blz. 47).

² Interview in het AD/HC van 24 november 2009. De minister zei: «Wij geven bijvoorbeeld heel graag veel subsidies voor innovaties. Die zou je kunnen omzetten in kredieten. Ondernemers betalen dat geld terug en dan kun je het steeds opnieuw gebruiken. Bovendien zijn ondernemers niet zo gek op subsidies».

³ Dat wil zeggen, obligaties waarop slechts rente wordt uitgekeerd als de winst dit toelaat; ontoereikende rente wordt in latere jaren ingehaald. Vervroegd aflosbaar: zodra aan alle renteverlichtingen is voldaan, moet het de onderneming vrij staan om de lening vervroegd af te lossen.

⁴ Inhoudende dat als de winst in enig jaar niet toereikend is om het preferente percentage dividend uit te keren, dit in volgende jaren wordt ingehaald, steeds vóór de gewone aandelen in aanmerking komen. Dit heeft – boven de gebruikelijke subsidies – het voordeel dat de staat deelt in de, mogelijk ver weg liggende, revenuen van het project; revenuen die dan weer ingezet kunnen worden voor kredietverlening aan andere ondernemingen. Wanneer het betreffende project eenmaal rendabel is, kunnen deze aandelen worden uitgekocht (of: «moeten» volgens daartoe strekkende afspraak worden uitgekocht).

4. Afkortingen

Tenslotte nog een punt van ondergeschikte aard. Het is positief dat de begroting nu voorzien is van een lijst met afkortingen. Niettemin zou bij het eerste gebruik van een afkorting in de tekst deze toch uitgeschreven moeten worden (zie bijvoorbeeld blz. 5). Voorts ontbreken er afkortingen in de lijst, zoals:¹ PSB (blz. 5), VBTB (blz. 6), SodM, ZBO (blz. 7), VJN, CTMM (blz. 27), SOLVIT (blz. 36), SKE (blz. 48), NSO (blz. 55), ICES, KIS, BSIK (blz. 59).

¹ Betreft «inleidend» deel en beleidsartikel 2.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2010

In uw brief van 2 februari jl. stelt u voor om met een ambtelijke vertegenwoordiging van mijn ministerie verder van gedachten te wisselen over de begrotingspresentatie. Ik vind dit een zeer goed idee en inmiddels heeft u dan ook vernomen dat een ambtelijke vertegenwoordiging van mijn ministerie graag gebruik maakt van uw uitnodiging om op 20 april a.s. hierover van gedachten te wisselen. In deze brief geef ik een eerste reactie op de notitie van het lid Reuten die ten behoeve van dit overleg is opgesteld, waarin ik met name inga op zijn vragen over het werken met prestatie-indicatoren. Ik neem aan dat overige vragen aan de orde zullen komen tijdens het ambtelijke overleg.

Allereerst wil ik de commissie, en in het bijzonder het lid Reuten, bedanken voor de moeite die is genomen om de notitie op te stellen en de bereidheid om met ons te spreken over de verdere inrichting van de EZ-begroting. Ik ben verheugd om van de Eerste Kamer te horen dat de hele begroting aan leesbaarheid gewonnen heeft. Ook de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën hebben te kennen gegeven positief te zijn over het uiteindelijke resultaat. Mijn departement is elk jaar weer op zoek naar mogelijkheden om de presentatie van de begroting en de verantwoording over het gevoerde beleid verder te verbeteren en dit sterkt mij in het idee dat mijn departement met de nieuwe inrichting bij begroting 2011 weer een volgende belangrijke stap zal zetten.

Ik ben me ervan bewust dat in de prestatiegegevens niet altijd een directe relatie gelegd kan worden tussen het gevoerde beleid en het uiteindelijke resultaat. Mijn departement zet zich in voor goed functionerende markten, een ondernemingsklimaat waarin bedrijven zich kunnen ontwikkelen tot sterspelers in binnen- en buitenland en een energiehuishouding die betaalbaar, betrouwbaar en duurzaam is. Doelstellingen waarbij mijn departement een belangrijke bijdrage kan leveren door de juiste randvoorwaarden te creëren en/of te borgen, maar waarbij het uiteindelijke resultaat mede afhankelijk is van externe factoren waar de overheid geen of beperkt invloed op heeft. Ook worden resultaten van het EZ-beleid, en innovatie in het bijzonder, pas na langere tijd zichtbaar en komt cijfermateriaal veelal met een vertraging beschikbaar. Helaas is dit een realiteit, die mij beperkt in de mogelijkheden om louter met prestatie-indicatoren verantwoording af te leggen over de bijdrage van mijn departement bij de realisatie van beleidsdoelstellingen.

In de nieuwe opzet van artikel 2 zijn de kengetallen onder de algemene doelstelling geplaatst en de prestatie-indicatoren bij de instrumenten waar ze betrekking op hebben. De kengetallen geven daarbij informatie over het bereiken van de algemene doelstelling, als ook de operationele doelstellingen. Het is niet goed mogelijk om het beleid te vertalen in één enkele prestatie-indicator per operationele doelstelling, omdat alle instrumenten een eigen doelstelling hebben en aangrijpen op een verschillende problematiek. Dit betekent ook dat het uiteindelijke effect per instrument aanzienlijk verschilt.

De in de notitie voorgestelde aanpak om de subsidieontvangers te volgen in hun O&O-gedrag, brengt een zeer hoge lastendruk met zich mee. Het zou namelijk betekenen dat subsidieontvangers voor langere tijd gevolgd en ondervraagd zouden moeten worden. Er zijn in artikel 2 kengetallen opgenomen die belangrijke informatie geven over of de benutting van

kennis bij bedrijven is vergroot, zoals het kengetal «Aandeel innoverende bedrijven in het MKB». Ook het kengetal «Aandeel innoverende bedrijven in het MKB dat technologisch heeft samengewerkt met publieke en/of private partijen» geeft belangrijke informatie over operationele doelstelling 1 en 2.

Ik ben het met u eens dat operationele doelstelling 2 in beperkte mate operationeel is omschreven, maar kan mij niet vinden in de stelling dat er geen inzicht wordt geboden in de effectiviteit van de uitgaven. Voor alle doelstellingen in de EZ-begroting geldt dat naast de informatie uit de begroting ook nog andere informatie wordt verstrekt, die samen voldoende informatie geven over de effectiviteit van het beleid. Om naast de indicatoren en de kengetallen in de begroting meer inzicht te geven in de effectiviteit, additionaliteit en de efficiëntie van (het samenstel) van instrumenten, zonder dat daarbij de lastendruk voor de subsidieontvanger teveel toeneemt, worden periodiek evaluaties en beleidsdoorlichtingen uitgevoerd conform de zogenaamde RPE richtlijnen¹, en wordt over een aantal instrumenten periodiek uitgebreid gerapporteerd aan de Tweede Kamer, zoals over de voortgang van de innovatieprogramma's².

In de notitie wordt de vraag gesteld waarom mijn departement geen regionale experimenten met instrumenten uitvoert. Dit is een interessante gedachte, maar in de praktijk brengt dit wel problemen met zich mee, omdat elk instrument aansluit bij een eigen problematiek. Wel worden voor nieuwe instrumenten vaak eerst pilots uitgevoerd; deze zijn deels vergelijkbaar met regionale experimenten. Een goed voorbeeld hiervan zijn de innovatievouchers. Pas na de goede ervaringen met de drie pilots in 2004 en 2005 is besloten tot een grootschalige invoering.

Ik hoop hiermee op hoofdlijnen een eerste reactie gegeven te hebben op uw notitie en wens uw commissie een prettige gedachtewisseling met de ambtelijke delegatie van mijn ministerie.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

¹ http://rbv.minfin.nl/rbv1/departementale-begroting/begroting_begroting/

² Kamerstukken II, 2009–2010, 27 406, nr. 163.