

BIJLAGE 1: Achtergrondinformatie bij de evaluatie van de PPS-toeslagregeling

Aanleiding voor de evaluatie van de PPS-toeslagregeling

In de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) voor 2021 is aangegeven dat de periodieke evaluatie van de PPS-toeslagregeling voor 2021 is geprogrammeerd.¹ Daarmee wordt invulling gegeven aan de verplichting om beleidsinstrumenten ten minste eens in de vijf jaar periodiek te evalueren, conform artikel 4:24 van de Algemene Wet Bestuursrecht.² De evaluatie vindt plaats volgens de regels voor periodiek evaluatieonderzoek in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van de Minister van Financiën.³

De PPS-toeslagregeling is in 2013 gestart onder de naam TKI-toeslagregeling. Deze regeling is over de periode 2013-2015 geëvalueerd in een tussenevaluatie, die op 7 oktober 2016 naar de Tweede Kamer is gestuurd.⁴ Op 1 februari 2017 is de naam van de regeling gewijzigd in de PPS-toeslagregeling. De regeling is in 2017 voor vijf jaar verlengd, waarbij 1 november 2022 als vervaldatum van toepassing werd.⁵

Deze evaluatie dient als basis voor een verlenging van de regeling met vijf jaar in 2022 en draagt tevens bij aan de ontwikkeling en onderbouwing van strategische beleidslijnen. De evaluatie heeft betrekking op de periode 2016-2020⁶.

Doel en aanpak van de evaluatie

Het doel van deze evaluatie was tweeledig:

1. Het beantwoorden van de evaluatievragen over doeltreffendheid en doelmatigheid van de PPS-toeslagregeling, mede in het licht van legitimiteit van de regeling:
 - a. de doeltreffendheid: dit ziet op de bijdrage van de regeling aan het bereiken van verschillende doelen.
 - b. doelmatigheid van de regeling: hierbij worden de baten gezien in verhouding tot de ingezette overheidsmiddelen, worden alternatieve aanwendingswijzen van de middelen die mogelijk efficiënter zijn in aanmerking genomen en worden de uitvoeringskosten en administratieve lasten gekwantificeerd en beoordeeld.
2. Aanbevelingen over de werking van de PPS-toeslagregeling; deze kunnen van toepassing zijn op de inhoud van de regeling als de uitvoering ervan.

De evaluatie heeft betrekking op de periode 2016-2020. De wijzigingen in de regeling die sinds de vorige evaluatie zijn doorgevoerd zijn ook onderzocht qua doeltreffendheid en doelmatigheid, inclusief de veranderde beleidscontext van het MTIB. Het MTIB heeft pas recent een weerslag gevonden in de PPS-toeslagregeling via de nieuwe Kennis en Innovatieagenda's (KIA's) waarbinnen de Topconsortia voor Kennis & Innovatie de PPS-toeslag moeten inzetten. Deze zijn in de tweede helft van 2019 afgerond en hebben betrekking op de periode 2020-2023.⁷ Het MTIB heeft niet geleid tot inhoudelijke wijzigingen van de PPS-toeslagregeling. De ontwikkeling richting het MTIB is bovendien al in gang gezet met de eerder in 2017 opgestelde KIA's. Daarin werden de sectorale agenda's van de topsectoren voor het eerst verbonden met maatschappelijke uitdagingen en sleuteltechnologieën als sectoroverstijgende thema's. Daarnaast was het Topsectorenbeleid in eerdere stadia ook al mede gericht op het benutten van economische kansen die maatschappelijke uitdagingen bieden.⁸

¹ Bijlage 'Evaluatie- en overig onderzoek' in begroting van EZK voor 2019: https://rijksbegroting.minfin.nl/2021/voorbereiding/begroting,kst282797_32.html

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/>

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-16632.html>

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32637-254.html>

⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-25359.html>

⁶ De data die Dialogic heeft gebruikt zijn in de periode t/m 2019. Over 2020 waren de gegevens nog niet beschikbaar ten tijde van het onderzoek.

⁷ Kamerstuk 33009, nr. 81; <https://www.topsectoren.nl/missiesvoordetoekomst>

⁸ Kamerstuk 32637, nr. 15

Het Topsectorenbeleid en het MTIB zijn echter geen onderdeel van deze evaluatie geweest. Wel is de taak van de TKI's aan bod gekomen, gezien hun rol in de Topsectoren en het MTIB en de rol die zij hebben bij het inzetten van de PPS-toeslag binnen de KIA's.

Eind 2020 is bureau Dialogic door middel van een aanbesteding geselecteerd om de evaluatie uit te voeren. De aanpak van het onderzoek wordt in het rapport nader toegelicht. De evaluatie is daarnaast begeleid door een commissie die gedurende het onderzoek vier maal heeft overlegd. De commissie bestond uit vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen, TKI's en departementen.

Doel, legitimatie, werking en rol van de PPS-toeslagregeling

De Nederlandse samenleving kent een aantal maatschappelijke uitdagingen en sleuteltechnologieën die door middel van onderzoek en ontwikkeling kunnen worden geadresseerd c.q. gestimuleerd. Dit onderzoek kan worden uitgevoerd in publiek-private samenwerkingsprojecten. PPS is wenselijk, omdat daarmee complementaire sterktes van publieke en private partijen worden benut en er kosten en risico's worden gedeeld, waardoor het makkelijker is te investeren in kostbare en radicale innovaties. De kennis die voortkomt uit onderzoek gedaan in publiek-privaat verband komt echter vaak breder bij maatschappelijke partijen terecht dan bij alleen de partijen die deelnemen aan het samenwerkingsverband en ervoor betalen. Bovendien kunnen kennis-spillovers van onderzoek uitgevoerd in PPS-verband relatief groot zijn, vanwege de belangrijke inzet van publieke R&D-inspanningen met een fundamenteel en toegepast karakter (relatief sterk publiekgoedkarakter) hierbij en de krachtenbundeling die publiek-privaat plaatsvindt. Omdat het maatschappelijk rendement van dit soort investeringen groter is dan de private baten die bij de investeerders neerslaan, is er een legitimatie voor financiële ondersteuning door de overheid.

De PPS-toeslagregeling adresseert dit marktfalen. De doelstelling van de PPS-toeslagregeling is om de publiek-private samenwerking binnen de topsectoren te versterken door een toeslag te verlenen op de private bijdrage aan de onderzoeksorganisaties die fundamenteel-, industrieel- en experimenteel onderzoek uitvoeren dat op (middel)lange termijn maatschappelijk en economisch relevant is, in het kader van de samenwerkingsprojecten van een Topconsortium voor Kennis en Innovatie (TKI). De regeling geeft hiermee ook een prikkel tot coördinatie en samenwerking binnen de sectoren.

De PPS-toeslag bedraagt € 0,30 per euro die een private partij aan een kennisinstelling betaalt voor PPS ('grondslag'), of € 0,25 per euro die door ANBI's worden geïnvesteerd. Deze toeslag compenseert de private partij voor het feit dat die zich niet alle baten kan toe-eigenen die met zijn euro worden gegenereerd. De verdiende PPS-toeslag wordt vervolgens door de Topconsortia voor Kennis & Innovatie (TKI's) ingezet in (nieuwe) R&D in PPS-verband, waar vaak ook weer private bijdragen in worden geïnvesteerd, of in adviesactiviteiten van innovatiemakelaars en netwerkactiviteiten. Niet alleen de PPS-toeslag maar ook de daaraan gekoppelde private bijdragen zijn dus een financieringsbron voor extra publiek-private samenwerking.

In de instrumentenmix van de Rijksoverheid is de PPS-toeslagregeling het enige instrument voor publiek-private samenwerkingsprojecten dat uitsluitend ten gunste komt aan de Nederlandse kennisinfrastructuur. De regeling sluit aan op de basisfinanciering van de Toegepast Onderzoek Organisaties (TO2: TNO, Wageningen Research, Deltares, NLR, Marin) en de eerste en tweede geldstroommiddelen voor universiteiten. De overige instrumenten zoals WBSO, MIT of Europese programma's zijn of niet op publiek-private samenwerking ingesteld of vergen een groter samenwerkingsverband buiten Nederland. Anders dan bij de intensivering van de kennisbasismiddelen voor TO2, vindt bij de PPS-toeslag directe vraagsturing plaats op het onderzoek vanuit het bedrijfsleven. Bedrijven die zelf actief betrokken zijn in PPS-projecten met PPS-toeslag hebben profijt van directe interactie met kennisinstellingen, maar de kennis die uiteindelijk geproduceerd wordt (en in breder zin de onderzoekscapaciteit die in stand gehouden wordt) is idealiter ook voor een groot aantal andere organisaties relevant.