

Hoe wordt de topsectorenaanpak geëvalueerd?

Om te kunnen bepalen of de topsectorenaanpak zijn vruchten heeft afgeworpen, is het belangrijk dat het op een degelijke en verantwoorde wijze wordt geëvalueerd. Voor de evaluatie van zo'n beleidsaanpak is (ook internationaal) geen standaardmethode voorhanden. Die wordt thans ontwikkeld in samenwerking met (inter)nationale experts. Hier vindt u informatie hoe Economische Zaken (EZ) de evaluatie van het topsectorenbeleid wil gaan vormgeven. Daarnaast gaan we in op de toezegging van de Minister van EZ in het AO Bedrijfslevenbeleid en innovatie van 29 oktober 2015 te bezien of hij inzicht kan verschaffen in de effecten van het Topsectorenbeleid op de belastinginkomsten.

Methodiek evaluatie topsectorenaanpak in ontwikkeling¹

Bij beleidsevaluaties gaat het er om empirisch inzichtelijk te maken wat de omvang en aard van de effecten van een bepaald overheidsingrijpen is en wat die zou zijn geweest zonder dit ingrijpen en zonder de inzet van belastinggeld.

Beleidsinstrumenten als het innovatiekrediet en de wbo zijn relatief eenvoudig te evalueren, omdat deze instrumenten zich richten op één bedrijf en één facet van het bedrijf. Er zijn goede evaluatietechnieken beschikbaar om in dit geval de effecten van de beleidsinterventie op de directe output zoals R&D te kunnen meten, waarbij gebruikers met niet-gebruikers kunnen worden vergeleken (de zgn. counterfactual). Evaluaties van dergelijke enkelvoudige beleidsinstrumenten worden uitgevoerd overeenkomstig de aanbevolen werkwijze van de [Commissie Theeuwes](#).² Voor de evaluatie van de topsectorenaanpak schiet deze aanpak te kort. Het gaat hier om samenwerkingsverbanden en publiek-private netwerken met veel verschillende partijen. En om een beleidsaanpak die meer beleidsfacetten tegelijkertijd en in samenhang aan probeert te pakken. Zo'n aanpak is met de nu wereldwijd beschikbare evaluatiemethodieken nog niet goed te evalueren omdat de methodieken wetenschappelijk gezien nog in de kinderschoenen staan.

Een vergelijking met het arbeidsmarktbeleid illustreert de complexiteit van een systeemevaluatie. Ook het arbeidsmarktbeleid bestaat uit een heel scala aan (financiële) instrumenten, regelingen en instituties. Het is goed mogelijk individuele instrumenten zoals de arbeidskorting te evalueren. Een evaluatie van de werkloosheidswet is al ingewikkelder, onder andere omdat hier meer doelstellingen een rol spelen. Een evaluatie van het arbeidsmarktbeleid, waarbij ook instituties als de SER en wetgeving op het gebied van ontslagbescherming een rol spelen, is nog ingewikkelder.

Omdat er op dit moment, ook internationaal, dus geen evaluatiemethodieken beschikbaar zijn om de topsectorenaanpak goed te evalueren, heeft EZ het initiatief genomen om een nieuwe methodiek te laten ontwikkelen. Het onderzoeksbureau Dialogic heeft in samenwerking met de Harvard Kennedy School for Public Policy een doorlichtingskader ontworpen voor de Topsectorenaanpak. Dit doorlichtingskader is vervolgens in een verkennende haalbaarheidsstudie getest op z'n toepasbaarheid in de topsectoren HTSM en Energie en voor de topsectoren als geheel. Op grond van deze verkennende studie wordt in overleg met betrokken departementen en Nederlandse experts op het terrein van systeemevaluaties bekeken of een volledige evaluatie van de topsectorenaanpak haalbaar is. Als dit het geval is zullen de resultaten van de volledige evaluatie naar verwachting eind 2016/begin 2017 beschikbaar zijn.

Effecten topsectorenaanpak op de belastinginkomsten

In het Algemeen Overleg Bedrijvenbeleid en innovatie van 29 oktober 2015 heeft Tweede Kamerlid mevrouw Mei Li Vos (PvdA) de minister van EZ vragen gesteld over de effecten van het topsectorenbeleid, en meer specifiek of de Minister de effecten op de belastinginkomsten kan en wil gaan meten (zie kader).

¹ Zie brief aan Eerste Kamer over beantwoording toezegging wijze van evaluatie topsectorenbeleid: https://www.eerstekamer.nl/toezegging/invulling_van_de_evaluatie

² Zie ook www.bedrijvenbeleidinbeeld.nl/bedrijvenbeleid/beleidsevaluatie/hoe-wordt-het-bedrijvenbeleid-gevalueerd

Hoewel het technisch haalbaar is om de belastinggegevens per topsector door het CBS te laten maken³, zeggen deze cijfers niet zo veel over het economisch belang van de topsectoren of over het effect van de topsectorenaanpak. Belastinginkomsten worden immers, zowel in positieve als in negatieve zin, beïnvloed door de eventuele successen van het bedrijvenbeleid inclusief de topsectorenaanpak. Enerzijds kan het beleid er toe leiden dat bedrijven (op korte termijn) minder in plaats van meer belasting betalen. Zo leidt de wbo (een fiscale regeling die de loonkosten voor R&D-personeel verlaagt) op korte termijn tot een derving van de belastinginkomsten. De evaluatie van de wbo laat echter zien dat dit fiscale instrument additionele private R&D-investeringen uitlokt en effectief is, dus goed voor de economie.⁴ Op lange termijn kan een succesvolle innovatie ondersteund door wbo er dus toe leiden dat bedrijven meer winstbelasting gaan betalen of meer banen creëren, waardoor ze meer loonheffing gaan betalen. Kortom, alleen al de effecten van innovatiestimulering kunnen positief of negatief uitpakken op de belastinginkomsten. Daarnaast wordt de hoogte van belastinginkomsten van de bedrijven in de topsectoren ook door veel andere factoren dan het topsectorenbeleid beïnvloed. Een eenduidige bepaling van de effecten op de belastinginkomsten is daardoor niet mogelijk.

Vraag Mevrouw Mei Li Vos (PvdA) AO Bedrijfslevenbeleid en innovatie van 29 oktober 2015

“Daarom hamer ik ook zo op het goed evalueren van het topsectorenbeleid. In 2011 heeft de Algemene Rekenkamer al gezegd: dit valt niet te evalueren. Dat vind ik toch te matig. De Minister zegt dat veel van de instrumenten worden geëvalueerd, zoals BMKB en Wbo, maar ik heb die evaluaties nog niet gezien. Ik ben zeer benieuwd, vooral naar het causale verband ertussen. Als de Algemene Rekenkamer namelijk zegt dat hij het niet kan vinden, dan zegt dat wel iets. Ik ga er dus van uit dat de Minister ook in gesprek zal gaan met de Algemene Rekenkamer, voor een echte, grondige en kwalitatief goede analyse van de sterktes en zwaktes van het topsectorenbeleid. Ik had ook gevraagd of de Minister in dier voege ook de effecten van het topsectorenbeleid op de belastinginkomsten kan en wil gaan meten.”

³ Het CBS brengt jaarlijks de monitor Topsectoren in opdracht van EZ uit. Deze monitor presenteert een groot aantal belangrijke indicatoren voor alle topsectoren. Het gaat hier om bijvoorbeeld het aantal banen, de omzet, de investeringen en de R&D-uitgaven. Met deze indicatoren wordt de voortgang van het topsectorenbeleid systematisch gemonitord.

⁴ Zie www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/04/02/hoofdrapport-evaluatie-wbo-2006-2010.