

Sector : Groei, kennis en structuur
Afdeling/Project : MEET
Samenstellers : Maarten Cornet en Bert Minne
Nummer :
Datum : 28 februari 2005

Over de beoordeling van de economische ratio van innovatiebeleidsinstrumenten

Samenvatting

Voor de beoordeling van de economische ratio van een nieuw innovatiebeleidsinstrument is toepassing van het gedachtegoed van de ex ante maatschappelijke kosten-baten analyse (KBA) een goede methode, die bovendien redelijk goed toepasbaar lijkt. Toepassing levert een systematische lijst van alle kosten en baten van een beleidsinstrument ten opzichte van een goed gekozen alternatief. Aan de kosten en baten wordt vervolgens een gewicht toegekend voor zover dat in redelijkheid mogelijk is. Hierdoor komen alle relevante argumenten pro en contra een innovatiebeleidsinstrument systematisch en transparant op tafel.

Ook voor een evaluatie van bestaand innovatiebeleid kan gebruik worden gemaakt van het gedachtegoed van de KBA, door deze ex post zo goed mogelijk met empirische informatie in te vullen. Als voor evaluatie van een innovatie-instrument een ex post KBA praktisch niet haalbaar is, verdient het aanbeveling vooraf een concrete, meetbare doelstelling te formuleren om het instrument te kunnen beoordelen.

Deze aandachtspunten gelden niet alleen voor de instrumenten van het innovatiebeleid, maar evenzeer voor die van tal van andere beleidsterreinen.

1 Inleiding

Het Ministerie van Economische Zaken tracht aan de Tweede Kamer inzicht te geven over de effectiviteit van het innovatiebeleidsinstrumentarium met de publicatie MEET (=Monitoring van de Effectmeting van het EZ Technologie instrumentarium). Inmiddels zijn drie van deze publicaties verschenen, in 2000, 2001 en 2004.

Het Ministerie van Economische Zaken heeft het CPB gevraagd hoe de systematiek van MEET verbeterd kan worden, zodat een plausibel inzicht in de economische ratio van de innovatiebeleidsinstrumenten verkregen wordt.

Dit memorandum beantwoordt op de vraag volgens onderstaande aanpak. Eerst bespreken we de kenmerken van een goede beoordelingssystematiek van de economische ratio van een innovatiebeleidsinstrument. Vervolgens geven we de systematiek van MEET weer. Uit de verschillen volgen de mogelijkheden tot verbetering. De laatste paragraaf concludeert.

2 Naar een goede beoordelingssystematiek

2.1 Aanpak

Deze paragraaf behandelt de vraag hoe een plausibel inzicht in de economische ratio van de innovatiebeleidsinstrumenten verkregen kan worden. In navolging van MEET maken we daarbij een onderscheid tussen bedrijfsgerichte innovatie-instrumenten en kennisinstituten. Bedrijfsgerichte instrumenten zijn bijvoorbeeld het Technopartner programma en de Innovatiesubsidie Samenwerkingsprojecten. Kennisinstituten zijn bijvoorbeeld TNO, Syntens en de Technologische Top Instituten. We maken dit onderscheid, omdat in de praktijk de vraag naar de economische ratio bij bedrijfsgerichte innovatiebeleidsinstrumenten sterker speelt dan bij de kennisinstituten.

2.2 Definities van 'economische ratio' en van 'evaluatie'

Voor de beantwoording van de vraag van het Ministerie maken we een onderscheid tussen de economische ratio van een beleidsinstrument en de evaluatie van de effecten er van.

De 'economische ratio van een beleidsinstrument' is het kernbegrip in de vraag van het Ministerie van Economische Zaken. Daarom geven we eerst onze definitie er van. Een instrument is economisch rationeel als het positief bijdraagt aan de welvaart. De vraag naar de economische ratio is dus de vraag naar het bestaansrecht van het instrument.

De 'evaluatie van de effecten van beleid' is het afzetten van het effect van het instrument tegen de doelstelling van het instrument. De doelstelling van het instrument kan zijn het leveren van een bepaalde bijdrage aan de welvaart - dan is het hier gemaakt onderscheid semantisch. Maar de doelstelling kan ook geformuleerd zijn als het behalen van een bepaald resultaat, waarbij dat resultaat een afgeleide van een welvaartsbijdrage is. De doelstelling van een innovatiebeleidsinstrument kan bijvoorbeeld zijn: het vergroten van het jaarlijkse aantal innovatieve starters met 10% over een periode van 3 jaar.

2.3 Bedrijfsgerichte innovatiebeleidsinstrumenten

2.3.1 Economische ratio

Kosten-baten analyse is de ideale beoordelingssystematiek

De ideale beoordelingssystematiek van de economische ratio van een beleidsinstrument is een kosten-batenanalyse (KBA), want zo'n analyse brengt alle maatschappelijke kosten en baten van een innovatiebeleidsinstrument in beeld.¹ Zijn die baten samen groter dan de som der kosten, dan is het inzetten van het innovatiebeleidsinstrument economisch rationeel.

Een volledige KBA omvat de volgende drie elementen: het nulalternatief (of kortweg: het alternatief), het overzicht van alle maatschappelijke kosten en batenposten, en de empirische vulling van die posten.

- Het eerste element is de beantwoording van de vraag naar de alternatieve aanwending van de middelen: waaraan de middelen besteed worden als het beoogde innovatiebeleidsinstrument niet wordt ingezet. Dit zogenaamde (nul)alternatief is wezenlijk voor de bepaling van het effect van een maatregel, want een effect van iets kan alleen worden bepaald ten opzichte van iets anders. Een beleidsinstrument is economisch rationeel als de welvaartsbijdrage van het beleidsinstrument in vergelijking met het alternatief gunstig is. Idealiter is het alternatief het project of instrument met de laagste kosten baten verhouding. In de praktijk kiest men voor het project of instrument dat zou worden uitgevoerd als het te beoordelen project of instrument niet zou worden uitgevoerd.
- Het tweede element is het benoemen van alle maatschappelijke kosten en baten van het innovatiebeleidsinstrument in vergelijking met het geformuleerde alternatief. Dat betekent bijvoorbeeld dat bij een beleidsinstrument dat de inzet van bèta's voor R&D beoogt te bevorderen, de welvaartsbijdrage van die bèta's in hun alternatieve beroepen in de beschouwing betrokken moet worden. Zo ook de kosten van totstandkoming van het beleidsinstrument en de uitvoeringskosten ervan.

¹ Men spreekt ook wel van een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA). Wij korten dit af tot KBA.

- Het derde element is het bepalen van de waarde van elk van de benoemde kosten en baten, van zowel het beleidsinstrument als het alternatief. Dan kan het saldo worden uitgerekend, en worden beslist of het innovatiebeleidsinstrument economisch rationeel is of niet.

Belang kosten-baten analyse ligt in gedachtegoed

Voor de praktijk is vooral het gedachtegoed van een KBA belangrijk voor een oordeel over het bestaansrecht van een innovatie-instrument. Het zet goede voorwaarden om een systematisch overzicht te maken van alle plausibele kosten en baten van een instrument ten opzichte een goed gekozen alternatief, en om het belang van die kosten en baten te wegen. Het is zinvol en doorgaans mogelijk expliciet te beargumenteren wat in redelijkheid een goed alternatief is om het beoogde instrument tegen af te wegen. Het moet in de praktijk ook mogelijk zijn een plausibele rij kosten- en batenposten te benoemen van het beoogde instrument vergeleken met het goed gekozen alternatief.

Ook al kan in redelijkheid niet altijd verlangd worden dat alle kosten en batenposten nauwkeurig gekwantificeerd worden, toch zijn van een aantal kostenposten vaak redelijk betrouwbare kwantitatieve gegevens voorhanden. Voorbeelden zijn het beleidsbudget, de overheidskosten van totstandkoming en uitvoering van het beleid en de aan het innovatiebeleid gekoppelde administratieve lasten bij het bedrijfsleven.

Maar ook als er geen goede cijfers beschikbaar zijn, bestaan er toch vaak mogelijkheden tot enige kwantificering. Dit blijkt uit de volgende voorbeelden:

- Gegeven de keuze van het alternatief, kan volstaan worden met informatie over de kosten en baten posten waarin het beoordeelde instrument verschilt van het alternatief. Voorbeeld: als het instrument en het alternatief beiden tot doel hebben ‘meer welvaart door meer R&D’, en beiden stimuleren dezelfde soort R&D met dezelfde bijdrage aan de welvaart, dan is informatie over de bijdrage van R&D aan welvaart niet nodig.²
- Onzekerheid over de omvang van belangrijke kosten- en batenposten kan zichtbaar gemaakt worden middels varianten/gevoeligheidsanalyse.
- Als goede kwantitatieve informatie ontbreekt, is het vaak mogelijk om op basis van expliciete argumenten een globale inschatting te maken, of een kwalitatieve inschatting in termen van – –, –, 0, +, ++. Die informatie is zeer informatief om de volgende drie redenen. Ten eerste, de gebruikte argumenten kunnen publiek op plausibiliteit worden beoordeeld. Ten tweede, het kan aanleiding zijn tot het zoeken van meer informatie of extra argumenten als de betreffende kosten- of batenpost een knelpunt lijkt te zijn voor een overwogen beslissing. Ten derde, het is

² Onder de veronderstelling dat die bijdrage positief is .

altijd informatiever om een post te noemen, dan om hem bij gebrek aan kwantitatieve of kwalitatieve informatie uit het overzicht weg te laten.

- Als er zelfs totaal geen idee bestaat over de omvang van een kosten- of batenpost, is dat feit op zichzelf ook informatief voor een overwogen beslissing. Een voorzichtige regering zal zo'n beleidsinstrument niet snel doorvoeren.

Deze beschouwingen zijn niet uit het theorieboek gegrepen. Ten eerste blijkt het in de Nederlandse beleidspraktijk mogelijk om in relatief korte tijd bij beperkte beschikbaarheid van empirie een beperkte KBA te maken die plausibele inzichten geeft over de economische ratio van beleidsinstrumenten gelieerd aan technologie. Voorbeelden zijn de KBA's uitgevoerd door het CPB van de WBSO (CPB, 2001a), de JSF (CPB, 2001b), en de korvettenaanschaf (CPB, 2004b), en de KBA van KPMG/EUR van het beleid ten aanzien van de luchtvaartindustrie (KPMG/EUR, 2004). Een voorbeeld uit het buitenland betreft een KBA van een Australische fiscale R&D stimulans (Lattimore, 1997). Ten tweede geeft de literatuur schattingen van de omvang van kosten en baten van innovatiebeleidsinstrumenten (zie bijvoorbeeld bijlage 4 van het IBO Technologie (2002)). Wanneer gebrek aan een schatting van een kost of een baat in de Nederlandse context voor een bepaald beleidsinstrument is, dan kan de internationale literatuur mogelijk een indruk geven op basis van buitenlandse ervaringen.

2.3.2 Evaluatie

Wanneer men invoering van een nieuw beleidsinstrument overweegt, of een verandering in een beleidsinstrument, dan is het zinvol om ex ante het beleidsdoel te formuleren op een zodanige manier dat tijdens een evaluatie ex post kan worden vastgesteld of het doel bereikt is.³ Dat doel is idealiter een positief resultaat van een ex post ingevulde KBA. Echter, wanneer dat in redelijkheid te veel informatie vraagt, kan als alternatief gekozen worden voor de formulering van een concrete doelstelling die plausibel met welvaartsbijdrage samenhangt. Dan volgt men de lijn van het gedachtegoed van VBTB.⁴ Zo'n doelstelling is idealiter specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdsgebonden (SMART) geformuleerd. In plaats van voor de welvaartsbijdrage ten opzichte van het alternatief kiest men dan als doel voor een innovatiebeleidsinstrument bijvoorbeeld het behalen van een bepaalde output (bijv. percentage omzet vernieuwende producten), of throughput (bijv. omvang samenwerking met kennisinstellingen), of input (bijv. R&D-uitgaven) in het innovatieproces. Dit doel kan geformuleerd worden ten opzichte van een alternatief.

³ Een slimme vormgeving van het instrument bevordert de mogelijkheden tot het verkrijgen van de gewenste empirische kennis. Zie CPB(2004a) voor een discussie hoe te leren over de effecten van beleid door het verrichten en analyseren van beleidsexperimenten.

⁴ VBTB staat voor: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

2.4 Kennisinstituten

2.4.1 Economische ratio

De KBA is eveneens het ideale denkkader wanneer een oordeel gevraagd is over de zin of onzin van het bestaan van een kennisinstituut. De som van alle kosten en baten die verbonden zijn aan zo'n instituut kan dan worden afgewogen tegen de som der kosten en baten van het nulalternatief. Evenals bij de bedrijfsgerichte instrumenten, kan praktisch worden gestreefd naar een systematische en transparante opsomming en empirische vulling van argumenten pro en contra het instituut versus het alternatief.

Bij het beoordelen van de welvaartsbijdrage van een kennisinstituut is op voorhand minder duidelijk wat het relevante nulalternatief is. Kandidaat is: afschaffen, maar ook: verminderen van de publieke financiering, privatisering al dan niet met behoud van subsidie, en publieke aanbesteding van de taak.

2.4.2 Evaluatie

Bij de beoordeling van instituten staat meestal niet het bestaansrecht ter discussie, maar ligt de vraag ter tafel of het instituut zijn doelstelling effectief en efficiënt bereikt. In zo'n geval ligt het meer voor de hand om prestaties te vergelijken met die van (buitenlandse) instituten met een soortgelijke doelstelling (benchmarking) en om te onderzoeken of de prikkels in en rond het instituut gezien de doelstelling goed gericht zijn, dan om een KBA op te stellen.⁵

Dit laat onverlet dat naast een beoordeling van hoe goed een instituut zijn taak vervult, de vraag naar de legitimiteit van die taak gerechtvaardigd is.

2.5 Conclusies

De kosten-baten analyse (KBA) is de ideale beoordelingssystematiek voor de economische ratio van een beleidsinstrument. Voor de praktijk bij innovatie-instrumenten en kennisinstituten is vooral het gedachtegoed van de KBA belangrijk. Dat is te streven naar een systematische benoeming en een zo goed mogelijke kwantificering van alle kosten en baten van een beleidsinstrument ten opzichte van een goed gekozen alternatief. Hierdoor komen in elk geval alle relevante argumenten pro en contra een instrument of kennisinstituut systematisch en transparant op tafel.

⁵ Zie CPB (2004c) voor een toepassing van deze aanpak op zes cases.

Het is zinvol bij een instrument ex ante het doel te formuleren op een zodanige manier dat tijdens een evaluatie ex post kan worden vastgesteld of het doel bereikt is.⁶ Dat doel is idealiter een positief resultaat van een ex post ingevulde KBA. Echter, wanneer dat in redelijkheid te veel informatie vraagt, is een specifieke, meetbare, aanvaardbare, realistische en tijdsgebonden (SMART) doelstelling een alternatief.

Bij de evaluatie van kennisinstellingen, waarbij niet zozeer het bestaansrecht als wel de effectiviteit en efficiëntie waarmee zij zich van hun taken kwijten aan te orde is, zijn internationale benchmarks en prikkelanalyses een alternatief voor een KBA.

3 De MEET-systematiek⁷

MEET: doel en systematiek

Het MEET-rapport noemt als doel de monitoring en evaluatie van de financiële innovatiebeleidsinstrumenten. In de loop van de tijd is de systematiek van MEET verbeterd, evenals de kwantificering van de gegeven informatie. De meest recente MEET bespreekt elk instrument volgens de onderstaande systematiek. Ten eerste het doel van het instrument of de doelstelling van het instituut (sectie 'Algemeen'). Ten tweede, cijfers over het beleidsbudget, de uitvoeringskosten, en aantal aanvragers, projecten etc (sectie: 'Kerngegevens'). Ten derde, effecten van het instrument, vaak onderscheiden in effecten op innovatieve input, innovatieve output, en productiviteit/winst/omzet als maat voor economische opbrengst (sectie: 'Effecten'). Tenslotte doet MEET concrete aanbevelingen (sectie: 'Acties').

Pluspunten

MEET is systematisch, want het bespreekt elk innovatiebeleidsinstrument op dezelfde manier. Voor elk instrument komt doel of taak, kerngegevens, effecten en acties aan de orde. Bovendien presenteert MEET cijfers steeds voor dezelfde reeks van jaren (ruwweg 2001-2004), zodat zij in een historisch perspectief staan.

Verder is MEET zich bewust van belangrijke beperkingen in het voorhanden empirische materiaal. Concreet noemt MEET drie beperkingen (MEET 2004, p.6). Ten eerste, het attributieprobleem: welk effect is in welke mate het oorzakelijk gevolg van het beleidsinstrument? Ten tweede, kwantificering van de baten: hoe groot is de economische opbrengst precies? Ten derde, vertraging: hoe lang moeten we op die economische opbrengst wachten?

⁶ Een slimme vormgeving van het instrument bevordert de mogelijkheden tot het verkrijgen van de gewenste empirische kennis. Zie CPB(2004a) voor een discussie hoe te leren over de effecten van beleid door het verrichten en analyseren van beleidsexperimenten.

⁷ We bespreken het meest recente MEET-rapport, namelijk dat van 2004. Voor de voorgaande MEET-rapporten gelden ruwweg dezelfde opmerkingen.

MEET rapporteert over de afzonderlijke evaluaties van de kennisinstituten (bijvoorbeeld TNO, Grote Technische Instituten, Technologische Top Instituten en STW). Dit is terecht, want de instituten kunnen niet eenvoudig onder één noemer worden geplaatst.

Tenslotte geeft MEET concrete voorstellen tot actie, met als doel een instrument beter of goedkoper zijn doel te laten bereiken. Daarmee geeft MEET een bereidheid aan tot het leren van de uitkomsten van beleidsevaluatie.

MEET mist elementen gedachtegoed kosten-baten analyse

De MEET-systematiek mist belangrijke elementen van een KBA. Dat vloeit ten eerste voort uit de doelstelling van MEET, namelijk het bestaande instrumenten te evalueren en te monitoren. Bovendien wordt een goede beoordeling bemoeilijkt, omdat veel instrumenten zijn opgericht zonder vooraf gebruik te maken van het gedachtegoed van de KBA. Concreet ontbreken in MEET de volgende elementen:

- MEET presenteert geen alternatief. Daarmee mist MEET de mogelijkheid voor een oordeel over de voor- en nadelen van de besteding van het beleidsbudget in een andere richting (spillovers van alternatieve aanwending van schaarse kenniswerkers, terugdringing van verstorende belastingheffing, uitbreiding van een beleidsinstrument met een aantoonbare goede kosten baten verhouding). Ter illustratie twee voorbeelden uit de overzichtstabel van MEET 2004, p.6: ‘realisatie van projecten’ is niet noodzakelijk causaal (= niet noodzakelijk additioneel); ‘stijging winst en omzet’ mist opbrengst van alternatieve aanwending van mensen en middelen. In deze twee voorbeelden overschat MEET de effectiviteit van het instrumentarium.
- MEET noemt geen systematische rij van kosten en baten van een instrument. Onderbelicht blijven - naast de kosten en baten van het alternatief - bijvoorbeeld de maatschappelijke kosten vanwege de trage doorwerking van extra innovatieve activiteit op toegevoegde waarde (verdiscontering), de uitvoeringskosten bij bedrijven, de kosten van lobbyen door bedrijven voor bedrijven en voor de overheid.
- MEET gaat niet in op de risico’s van innoveren en legt geen relatie tussen zulke risico’s en welvaart.
- MEET biedt geen gevoeligheidsanalyse. De onzekerheid over de omvang van bepaalde kosten- en met name batenposten vraagt daar wel om.

MEET mist ook elementen voor evaluatie

MEET voldoet als evaluatie-instrument niet goed, omdat in het algemeen niet ex ante is aangegeven wat de doelstellingen van de beleidsinstrumenten zijn, noch of die doelstelling gehaald is, en niet in welke mate een alternatief de doelstelling beter en/of goedkoper zou hebben bereikt. Dit vloeit mede voort uit het feit dat bij invoering van veel van de door MEET

beschouwde beleidsinstrumenten het gedachtegoed van de KBA c.q. van VBTB niet wijd verspreid was.

Daarnaast claimt MEET dat de instrumenten niet los van elkaar staan, maar dat het beleid een goede mix is van op elkaar afgestemde instrumenten (MEET 2004, p4-5). Als MEET dat claimt, moet het deze stelling ook waar proberen te maken in de evaluatie. MEET gaat hierop echter niet in.

Deze kantekeningen gelden globaal ook voor de behandeling van kennisinstituten in MEET. Ook daar is geen duidelijke evaluatie in termen van doelstellingen volgens in redelijkheid SMART-geformuleerde maatstaven, noch wordt een systematische lijst van kosten- en batenposten ten opzichte van een goed gekozen alternatief gepresenteerd.

Conclusie

De huidige MEET-systematiek is onvoldoende valide om een plausibel inzicht te geven in de economische ratio van de innovatiebeleidsinstrumenten. Dat vloeit ten eerste voort uit de doelstelling van MEET, namelijk het bestaande instrumenten te evalueren en te monitoren. Bovendien wordt een goede beoordeling bemoeilijkt, omdat veel instrumenten zijn opgericht zonder vooraf gebruik te maken van het gedachtegoed van de KBA.

Voor een evenwichtig oordeel over MEET moet wel worden opgemerkt dat bovenstaande kritische opmerkingen ook voor talrijke andere studies naar de effecten van beleidsinstrumenten op velerlei beleidsterreinen.

De volgende paragraaf geeft enige concrete suggesties hoe de systematiek verbeterd kan worden.

4 Suggesties voor verbetering

4.1 Bedrijfsgerichte innovatiebeleidsinstrumenten

4.1.1 Economische ratio

Voor de welvaartsbijdrage van de bedrijfsgerichte instrumenten is een kosten-batenanalyse het ideale instrument. In paragraaf 2 is betoogd dat het gedachtegoed van een KBA in de praktijk vaak kan worden toegepast, zodat in elk geval alle argumenten systematisch en transparant op tafel liggen. Hieronder wordt een poging gewaagd om als voorbeeld zo'n lijst met argumenten op te zetten.

Keuze alternatief: WBSO

De WBSO is een aantrekkelijk alternatief voor de bedrijfsgerichte instrumenten. Ten eerste omdat de WBSO voor de makers van een bedrijfsgericht instrument een alternatief is dat zij zelf goed kunnen overzien. Ten tweede omdat de beleidsdiscussie vaak is: kiezen we voor veel budgettair kleine, gerichte beleidsinstrumenten of voor een enkel budgettair groot generiek instrument.

Vanzelfsprekend dient ook de welvaartsbijdrage van de WBSO ter discussie te staan. In dat geval lijkt een verlaging van de vennootschapsbelasting een geschikt alternatief.

Baten ten opzichte van WBSO

Voorbeelden van batenposten:

- Extra welvaart in Nederland door meer gerichte inzet van beleid op activiteiten met de grootste kennisspillovers, die met de minste vertraging welvaart genereren
- Minder versturende belastingheffing, want het instrument is beter gericht op R&D die anders niet had plaatsgevonden
- Meer samenhang tussen instrumenten (vermijd wel dubbel telling)

Kosten ten opzichte van WBSO

Voorbeelden van kostenposten:⁸

- Kosten overheid van het maken, implementeren, vermarkten, evalueren en terugtrekken van een beleidsinstrument
- Kosten van het lobbyen door bedrijven en instituten om een specifiek instrument op te richten
- Extra kosten voor de overheid voor de uitvoering van het beleid
- Extra kosten van bedrijven voor subsidieadviseurs, subsidieaanvragen en financiële verantwoording van de ontvangen subsidies
- Welvaart vanwege de spillovers die door de WBSO zouden zijn uitgelokt, wanneer het budget van het beleidsinstrument aan dat van de WBSO zou zijn toegevoegd

Kwantitatieve invulling posten

Geef zo goed mogelijk informatie om de kosten- en batenposten te wegen. Daarbij kunnen de tips genoemd in paragraaf 2 mogelijk van dienst zijn.

Leg de bewijslast bij de maker van het bedrijfsgerichte instrument

Vaak zal een zo goed als mogelijk, maar niet perfect ingevulde KBA geen absoluut overtuigende voorkeur genereren. Voor de besluitvorming is dan belangrijk vooraf een heldere

⁸ Merk op dat de eerste kostenposten vaste kosten zijn, dus onafhankelijk van de omvang van het instrument. Kleine instrumenten, en instrumenten die vaak van gedaante veranderen, zijn hierdoor in het nadeel ten opzichte van een alternatief als de WBSO.

beslisregel te hebben bij wie de bewijslast ligt om aan te tonen dat een instrument wel/niet beter is dan het alternatief (in dit voorbeeld: de WBSO).

Er zijn goede redenen om de bewijslast bij de makers van de bedrijfsgerichte instrumenten te leggen. Zij hebben al dan niet samen met een duidelijk af te bakenen groep belanghebbenden een informatievoorsprong op de outsiders. Daarom moeten zij de kritische belastingbetaler ervan kunnen overtuigen dat er sprake is van een meerwaarde ten opzichte van de WBSO. Zou omgekeerd de bewijslast bij de outsiders liggen, dan is de kans aanzienlijk dat zij het pleit verliezen ondanks het ontbreken van een economische ratio.

4.1.2 Evaluatie

Wanneer een KBA niet aan de orde is, dan bevelen wij een evaluatie ten opzichte van een ex ante in redelijkheid gespecificeerde en meetbare doelstelling aan (zie ook paragraaf 3):

- Stel concrete doelen, en monitor of een instrument zijn doel op een efficiënte wijze bereikt. Definieer het alternatief.

4.2 Kennisinstituten

Naast bovengenoemde aanbevelingen, biedt zich voor kennisinstituten als alternatieve beoordelingsmethodiek aan de internationale prestatievergelijking met soortgelijke instituten, en de analyse van de incentive-structuur in en rond het instituut met het oog op een effectieve en efficiënte taakvervulling. Deze optie geldt wanneer niet het bestaanrecht van het instituut ter discussie staat, maar wanneer het presteren gegeven het bestaanrecht de evaluatiegrond is.

4.3 Conclusie

Wij brengen het gedachtegoed van een KBA onder de aandacht als systematiek voor het bepalen van de economische ratio van het bedrijfsgericht instrumentarium en van de kennisinstituten. Wanneer bij een kennisinstituut niet het bestaansrecht, maar alleen de prestaties gegeven de doelstelling ter discussie staan, dan wijzen wij op een meting van een ex ante gespecificeerde doelstelling ten opzichte van een alternatief. Een alternatieve beoordelingsmethodiek voor een kennisinstituut is de internationale benchmark en de analyse van de prikkelstructuur rondom het instituut.

5 Conclusies

De kosten-baten analyse (KBA) is de ideale beoordelingsmethodiek voor de economische ratio van een innovatiebeleidsinstrument. Echter, een volledige KBA vereist meestal zoveel informatie dat deze in de praktijk niet mogelijk is. Wel kan gebruik worden gemaakt van het

gedachtegoed van een KBA, namelijk een lijst met een systematische benoeming en een zo goed mogelijke kwantificering van alle kosten en baten van een beleidsinstrument ten opzichte van een goed gekozen alternatief. Dit biedt de mogelijkheid alle relevante argumenten pro en contra een innovatiebeleidsinstrument systematisch en transparant op tafel te brengen, zodat een keuze beter beargumenteerd kan worden gemaakt.

Het is zinvol bij een instrument ex ante het doel te formuleren op een zodanige manier dat tijdens een evaluatie ex post kan worden vastgesteld of het doel bereikt is.⁹ Dat doel is idealiter een positief resultaat van een ex post ingevulde KBA. Echter, wanneer dat in redelijkheid te veel informatie vraagt, is een specifieke, meetbare, aanvaardbare, realistische en tijdsgebonden (SMART) doelstelling een alternatief.

Voor de beoordeling van de economische ratio van nieuwe innovatiebeleidsinstrumenten is het gedachtegoed van de ex ante KBA een belangrijke leidraad die goed toepasbaar lijkt. De MEET-systematiek, dat zich richt op evaluatie van bestaand beleid, kan worden verbeterd door gebruik te maken van de systematiek van een ex post KBA, of -als dat niet reëel is- door te oordelen in het licht van een ex ante in redelijkheid SMART-geformuleerde doelstelling. Voor kennisinstellingen kan als beoordelingsmethodiek ook gebruik worden gemaakt van de internationale benchmark en van de analyse van de prikkelstructuur rondom het instituut.

⁹ Een slimme vormgeving van het instrument bevordert de mogelijkheden tot het verkrijgen van de gewenste empirische kennis. Zie CPB(2004a) voor een discussie hoe te leren over de effecten van beleid door het verrichten en analyseren van beleidsexperimenten.

Referenties

CPB (M. F. Cornet), 2001a, De maatschappelijke kosten en baten van technologiesubsidies zoals de WBSO, CPB Document 8.

CPB (M. A. Koning, B. Minne), 2001b, Participeren in de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter, een globale kosten-baten analyse, CPB Document 13.

CPB (M.F. Cornet en D. Webbink), 2004a, Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren, CPB Document 48.

CPB (B. Minne), 2004b, Economische gevolgen van korvettenaanschaf; een welvaartseconomische analyse, CPB Document 68.

CPB (P. Koning, E. Canton, M.F. Cornet, M. Pomp, J. van de Ven, R. Venniker), 2004c, Centrale doelen, decentrale uitvoering; over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen. CPB Document 45.

IBO Technologiebeleid, 2002, Samenwerken en stroomlijnen: opties voor een effectief innovatiebeleid, Ministerie van Financiën.

KPMG/EUR, 2004, Evaluatie Regeringsstandpunt Nederlands luchtvaartcluster, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie Economische Zaken , te verschijnen.

R. Lattimore, 1997, Research and development fiscal incentives in Australia: impacts and policy lessons, in: OECD, Policy evaluation in innovation and technology: towards best practices, OECD, Paris.

Ministerie van Economische Zaken, 2000, MEET (Monitoring en Effectmeting van het EZ-Technologie-instrumentarium) 2000, November.

Ministerie van Economische Zaken, 2001, MEET (Monitoring en Effectmeting van het EZ-Technologie-instrumentarium) 2001, Oktober.

Ministerie van Economische Zaken, 2004, MEET 3 (Monitoring en Effectmeting van het EZ-Technologie-instrumentarium), September.

Ministerie van Economische Zaken, 2003, Overzicht EZ-subsidieregelingen 2004.