



**Tabel 1: Directe en indirecte financiële steun voor R&D en innovatie, 2013-2019, in miljoenen euro's<sup>3</sup>**

|   | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Directe uitgaven voor R&D (incl. innovatierelevante uitgaven) | 4.794,3        | 4.924,5        | 4.779,7        | 4.631,0        | 4.546,6        | 4.485,3        | 4.491,4        |
| Directe uitgaven voor innovatie, niet zijnde R&D              | 165,8          | 185,2          | 136,9          | 114,2          | 103,1          | 98,7           | 89,0           |
| Indirecte fiscale steun voor R&D en innovatie                 | 1.003,1        | 1.068,6        | 1.042,6        | 945,7          | 930,6          | 930,6          | 930,6          |
| <b>Totaal</b>   | <b>5.963,2</b> | <b>6.178,3</b> | <b>5.959,2</b> | <b>5.690,9</b> | <b>5.580,3</b> | <b>5.514,5</b> | <b>5.511,0</b> |

Noot: de fiscale steun voor R&D en innovatie is exclusief de innovatiebox<sup>4</sup>

Tachtig procent van de financiële steun van de overheid voor R&D en innovatie bestaat uit directe uitgaven voor R&D. Dit zijn o.a. de uitgaven voor universitair onderzoek, voor onderzoek van publieke onderzoeksinstituten en voor contractonderzoek dat de overheid laat uitvoeren. De indirecte fiscale steun is goed voor 17 procent van het totaal, terwijl de innovatie-uitgaven, niet zijnde R&D, schommelen op een niveau van 2 à 3 procent. De tabel laat een stijging zien tussen 2013 en 2014, gevolgd door een daling die zich doorzet in de jaren erna. Alleen de indirecte fiscale steun blijft gelijk vanaf 2017.

#### Directe uitgaven voor R&D per departement

Tabel 2 bevat een overzicht van de directe R&D-uitgaven per departement. De cijfers voor 2013 zijn de realisatiecijfers. De cijfers voor 2014 zijn *voorlopige* realisatiecijfers 2014, zoals die bekend waren op het moment van het uitbrengen van de begrotingen voor 2015 (Prinsjesdag 2014). De tabel bevat voor 2015 de cijfers van de ontwerp-begroting, eveneens uit de Miljoenennota van september 2014. De cijfers voor de jaren 2016-2019 zijn de meerjarenramingen.

De tabel laat zien dat het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) de belangrijkste directe financier is van R&D. In de komende jaren wordt deze positie nog sterker omdat de relatieve bijdrage toeneemt van 69 procent in 2013 naar 76 procent in 2019. De andere twee grotere financiers zijn de ministeries van Economische Zaken (EZ) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De directe uitgaven voor R&D van beide ministeries zullen naar verwachting met 27 procent dalen tussen 2013 en 2019. Van de overige ministeries laten ook de ministeries van Infrastructuur en Milieu (I&M) en van Buitenlandse Zaken (BZ) een daling zien, met respectievelijk 56 procent en 28 procent. De uitgaven van de overige ministeries blijven vrijwel gelijk.

3 De in de tabellen opgenomen R&D-uitgaven zijn inclusief de middelen die naar het buitenland gaan met een omvang van ongeveer € 200 miljoen.

4 De innovatiebox wordt net als in het TWIN-overzicht 2012-2018 niet meegenomen omdat deze onder de primaire heffingsstructuur valt en geen gebudgetteerde uitgave is.

**Tabel 2: Directe uitgaven voor R&D per departement (op kasbasis), in miljoenen euro's<sup>5</sup>**

|   | 2013           | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Algemene Zaken                            | 0,5            | 0,6            | 0,6            | 0,6            | 0,6            | 0,6            | 0,6            |
| Buitenlandse Zaken                        | 59,1           | 53,3           | 44,3           | 42,5           | 42,3           | 42,3           | 42,3           |
| Veiligheid en Justitie                    | 22,1           | 22,2           | 21,5           | 21,1           | 20,7           | 20,5           | 20,5           |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 19,4           | 20,4           | 19,9           | 19,8           | 19,7           | 19,7           | 19,5           |
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschap          | 3.319,7        | 3.414,2        | 3.470,6        | 3.444,8        | 3.423,2        | 3.407,0        | 3.415,3        |
| Defensie                                  | 59,2           | 62,8           | 58,4           | 57,2           | 57,0           | 57,0           | 57,0           |
| Infrastructuur en Milieu                  | 100,1          | 61,0           | 57,0           | 50,4           | 46,2           | 44,7           | 44,8           |
| Economische Zaken                         | 958,8          | 1.044,1        | 882,8          | 777,4          | 743,0          | 711,1          | 702,3          |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid          | 0,6            | 0,6            | 1,3            | 1,4            | 1,4            | 1,4            | 1,4            |
| Volksgezondheid, Welzijn en Sport         | 255,0          | 245,6          | 223,1          | 215,5          | 192,6          | 181,1          | 187,0          |
| <b>Totaal algemeen</b>                    | <b>4.794,3</b> | <b>4.924,5</b> | <b>4.779,7</b> | <b>4.631,0</b> | <b>4.546,6</b> | <b>4.485,3</b> | <b>4.491,4</b> |

Noot: Onderdeel van de cijfers van het ministerie van OCW is het onderzoeksdeel binnen de eerste geldstroombekostiging van de universiteiten. Het Rathenau Instituut maakt hiervan een schatting. De OCW-cijfers zijn inclusief de onderzoeksbijdrage van het ministerie van EZ aan Wageningen UR (ook geschat). De cijfers van het ministerie van EZ in tabel 2 zijn exclusief deze bijdrage (in 2015 geschat op ongeveer honderd miljoen euro).

### Belangrijkste veranderingen ten opzichte van het vorige TWIN overzicht

Net als vorig jaar laten de huidige cijfers een verwachte daling zien van de financiële ondersteuning voor R&D en innovatie. Deze daling is wel minder sterk dan de daling van vorig jaar. Hieronder geven we een overzicht van de veranderingen die zijn opgetreden. Tabel 3 vat de verschillen samen voor de drie categorieën: de directe uitgaven voor R&D, de directe uitgaven aan innovatie en de indirecte fiscale steun. We zien dat in 2013 uiteindelijk minder is uitgegeven aan financiële ondersteuning dan destijds begroot. Voor 2014 en de komende jaren zal in totaal meer in R&D en innovatie worden geïnvesteerd dan eerder werd verwacht. De directe uitgaven voor innovatie en de indirecte fiscale steun zullen sterker dalen ten opzichte van de prognose in het overzicht van vorig jaar. Maar dit wordt gecompenseerd doordat de daling van de directe uitgaven voor R&D juist minder sterk is.

**Tabel 3: Vergelijking TWIN 2012-2018 en TWIN 2013-2019, in miljoenen euro's**

|   | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Directe uitgaven voor R&D (incl. innovatierelevante uitgaven) | 186,8        | 390,6        | 483,6        | 455,3        | 411,6        | 374,5        |
| Directe uitgaven voor innovatie, niet zijnde R&D              | -133,9       | -62,6        | -87,5        | -63,2        | -42,4        | -38,9        |
| Indirecte fiscale steun voor R&D en innovatie                 | -72,5        | 0            | -57,1        | -49,9        | -50,0        | -50,0        |
| <b>Totaal</b>   | <b>-19,6</b> | <b>328,0</b> | <b>339,0</b> | <b>342,3</b> | <b>319,2</b> | <b>285,6</b> |

<sup>5</sup> De spreadsheet met de gedetailleerde cijfers over de overheidsbudgetten komt bij de definitieve TWIN-publicatie beschikbaar.

Tabel 4 laat zien dat de grootste veranderingen optreden bij de ministeries van OCW, EZ en VWS. Hieronder kijken we meer in detail naar de ontwikkelingen bij deze drie departementen en bespreken we de achtergrond van de veranderingen.

**Tabel 4: Ontwikkeling van de directe financiële steun voor R&D tussen TWIN 2012-2018 en TWIN 2013-2019, naar departement, in miljoenen euro's**

|                               | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Vershil totaal</b>         | <b>186,8</b> | <b>390,6</b> | <b>483,6</b> | <b>455,3</b> | <b>411,6</b> | <b>374,5</b> |
| Vershil OCW                   | 95,5         | 163,6        | 297,9        | 289,4        | 268,6        | 253,6        |
| Vershil EZ                    | 17,6         | 127,6        | 87,1         | 73,5         | 79,2         | 72,1         |
| Vershil VWS                   | 77,9         | 110,5        | 89,2         | 86,1         | 60,5         | 46,4         |
| Vershil overige departementen | -4,3         | -1,0         | 9,4          | 6,3          | 3,3          | 2,4          |

Wanneer we enkele kleinere veranderingen (in absolute zin) buiten beschouwing laten, dan zien we dat de veranderingen deels beleidsmatig zijn, en deels methodologisch.

- **Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW):** bij OCW nemen in 2015 de uitgaven ten opzichte van de vorige TWIN-cijfers met bijna 300 miljoen euro toe, welk bedrag in de jaren erna terugloopt tot iets meer dan 250 miljoen euro. Twee begrotingsartikelen zijn verantwoordelijk voor het grootste deel van de stijging: het onderzoeksdeel van de universitaire eerste geldstroom en de hoofdbekostiging van NWO<sup>6</sup> met resp. 125 en 140 miljoen euro.  
Van de stijging van de universitaire eerste geldstroom is 85 miljoen euro het gevolg van een verhoging van de totale lumpsum van de universiteiten en 40 miljoen euro het gevolg van een lichte verhoging van de coëfficiënt die gebruikt is om het onderzoeksdeel te berekenen<sup>7</sup>.  
De stijging van het NWO-budget is het gevolg van: a) een maatregel uit het Regeerakkoord van 2012 met een ophoop van 25 miljoen euro in 2014 tot 150 miljoen euro in 2018 en: b) de begrotingsafspraken 2014, waarbij vanaf 2015 100 miljoen euro beschikbaar komt. Dat het budget niet met de som van deze twee bedragen toeneemt, komt doordat NWO in de huidige kabinetsperiode ook te maken heeft gekregen met de zgn. ZBO-korting<sup>8</sup>.
- **Economische Zaken (EZ):** de veranderingen bij EZ zijn vooral een gevolg van een nadere analyse van de begrotingsartikelen naar aanleiding van de afgebakende innovatiedefinitie zoals opgenomen in de EZ begroting 2015. Dat heeft ertoe geleid dat verschillende begrotingsartikelen verschoven zijn van de post 'uitgaven voor innovatie', naar de post 'R&D, innovatierelavant'. Daarnaast zijn er enkele nieuwe artikelen toegevoegd aan de directe uitgaven voor R&D.
- **Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS):** de stijging van de R&D-uitgaven ten opzichte van de vorige TWIN cijfers is vooral het gevolg van een verschuiving van middelen voor de directe uitgaven voor innovatie naar de directe uitgaven voor R&D. Deze verschuiving verklaart ook het verschil tussen de cijfers uit de twee TWIN-jaarreeksen. Specifiek gaat het daarbij om bijdragen aan FES-programma's, die ook bij andere departementen onder de R&D-categorie vallen, de VWS-bijdrage aan de topsectoren en de beschikbaarheidsbijdrage academische zorg<sup>9</sup>. Het aflopen van het verschil tussen de twee reeksen bij VWS, heeft te maken met het aflopen van de FES-programma's.

6 Naast de Rijksbijdrage van OCW krijgt NWO ook enkele specifieke subsidies van OCW, zoals de subsidie voor Talentontwikkeling en de subsidie voor Grootchalige researchinfrastructuur. Deze specifieke subsidies zijn in omvang gelijk gebleven.

7 Deze onderzoekscoëfficiënt wordt jaarlijks door het CBS berekend en stijgt van 57 naar 58 procent.

8 Een korting die alle Zelfstandige Bestuursorganen kregen opgelegd.

9 De Universitair Medische Centra krijgen in verband met hun publieke taken – het leveren van topreferente zorg en onderzoek en innovatie – een subsidie in de vorm van de beschikbaarheidsbijdrage academische zorg. Een deel ervan is toegerekend aan de categorie "R&D, innovatierelavant".

### De relatieve ontwikkeling van de overheidsuitgaven

We relateren hier de absolute cijfers over de directe en indirecte financiële steun voor R&D en innovatie aan de omvang van het bruto binnenlands product (BBP). Tabel 5 bevat cijfers over de directe en indirecte overheidssteun voor R&D en innovatie voor de periode 2013–2019 als aandeel van het BBP<sup>10</sup>.

**Tabel 5: Directe en indirecte financiële steun voor R&D en innovatie, 2013-2019, in procenten van het BBP**

|   | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Directe uitgaven voor R&D (incl. innovatierelante uitgaven) | 0,75 | 0,75 | 0,72 | 0,68 | 0,66 | 0,65 | 0,64 |
| Directe uitgaven voor innovatie, niet zijnde R&D            | 0,03 | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 0,01 |
| Indirecte fiscale steun voor R&D en innovatie               | 0,16 | 0,16 | 0,16 | 0,14 | 0,14 | 0,13 | 0,13 |
| Totaal  | 0,93 | 0,94 | 0,89 | 0,84 | 0,81 | 0,80 | 0,78 |

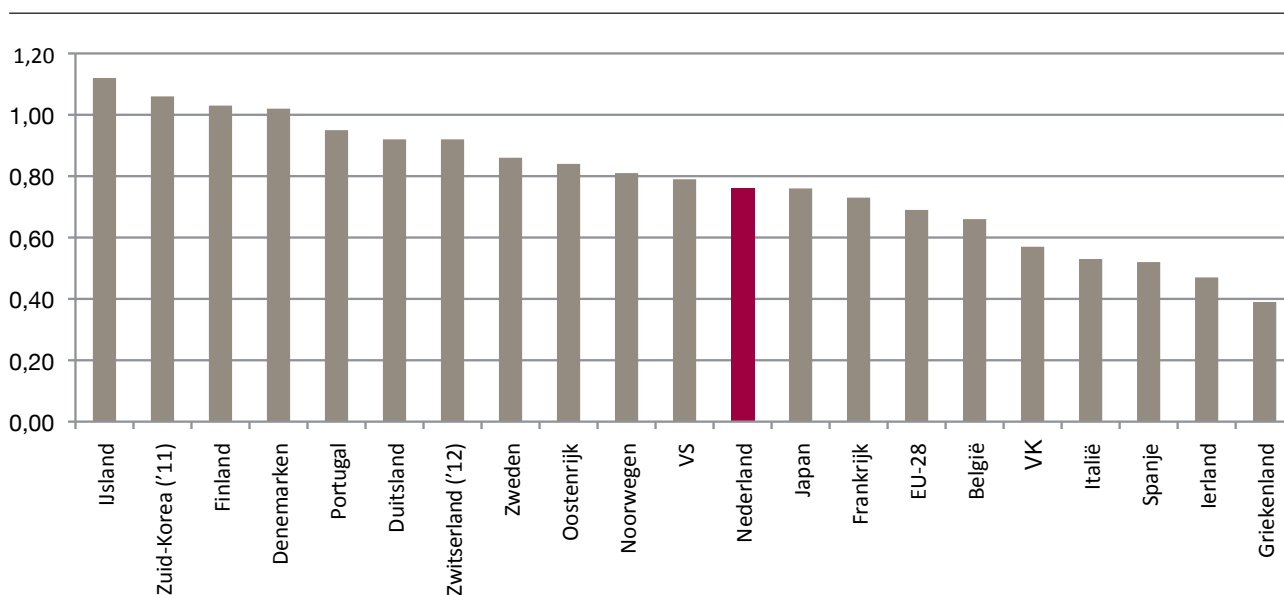
Noot: Het BBP 2013-2015 is gebaseerd op de meest recente cijfers van het CPB (Kortetermijnraming december 2014; <http://www.cpb.nl/cijfer/kortetermijnraming-december-2014>). De jaarlijkse groei van het BBP na 2015 is op een volumegroei van 1,25 procent geschat.

Tabel 5 laat zien dat de overheid, zonder aanvullende investeringen, de komende jaren ook in relatieve zin minder directe en indirecte financiële steun verleent aan R&D en innovatie.

### Het internationale perspectief

Hoe verhouden de Nederlandse overheidsuitgaven zich tot die van andere landen? Geven overheden in andere landen meer uit dan de Nederlandse overheid? En hoe is deze ontwikkeling in de afgelopen jaren? Figuur 1 laat de situatie zien voor 2013. Nederland scoort hoger dan het EU-gemiddelde, hoger ook dan enkele EU-lidstaten, maar lager dan een aantal landen die in het beleid vaak als referentielanden worden genomen. Cijfers vanaf 2000 laten zien dat in de meeste landen, net als in Nederland, het relatieve overheidsbudget voor R&D tussen 2000 en 2010 is gestegen. In de meeste landen, waaronder Nederland, daalt dit weer tussen 2010 en 2013. De belangrijkste uitzonderingen op deze daling in de laatste jaren zijn IJsland, Denemarken, Duitsland (gelijk gebleven), Zwitserland en Oostenrijk.

10 Door de koppeling te maken met het bruto binnenlands product (BBP) wordt het mogelijk een vergelijking met andere landen te maken.

**Figuur 1: Directe overheidsbudgetten voor R&D als percentage van het BBP, 2013**

Bron: EUROSTAT

**Conclusies en slotbeschouwing**

Het beeld dat uit de cijfers over de directe en indirecte financiële steun voor R&D en innovatie naar voren komt, is dat de financiële steun daalt tussen 2015 en 2019. Dat geldt voor de drie onderscheiden categorieën, en zowel voor de absolute als voor de relatieve cijfers. De daling bij de directe uitgaven voor R&D bedraagt 6,0 procent, bij de fiscale instrumenten zelfs 10,7 procent. De cijfers over de innovatiebudgetten zijn echter nog niet robuust genoeg om er harde uitspraken over te doen. We hopen in de komende jaren samen met de departementen een beter beeld van deze innovatiebudgetten te krijgen.

Het beeld van de dalende financiële steun voor R&D en innovatie was ook in de vorige TWIN-overzichten te zien. Het is een gevolg van een door het kabinet ingezette strategie, waarbij de financiering van R&D-projecten vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) wordt afgebouwd. Ook wordt er als gevolg van deze strategie gesneden in subsidies (waar in een aantal gevallen R&D-projecten aan zijn verbonden) en wordt de directe steun van R&D-projecten voor een deel vervangen door versterking van de fiscale instrumenten. Maar ook voor deze fiscale instrumenten geldt dat er in de periode tot 2019 sprake is van een daling van de omvang ervan.

In vergelijking met het vorige TWIN-overzicht is er wel sprake van een stijging van de directe uitgaven voor R&D, met ongeveer 10 procent. Dit is deels het gevolg van intensiveringen van de hoofdbekostiging van NWO, o.a. bedoeld voor matching en cofinanciering van Europese programma's, deels van een toename van de geschatte eerste geldstroombegroting voor onderzoek binnen de universiteiten. Doordat in 2014 het BBP naar boven is bijgesteld, leidt de stijging in het niveau van de directe uitgaven echter niet tot een stijging van het BBP-percentage, maar alleen tot het op niveau houden van het BBP-percentage van het vorige TWIN-overzicht.

Het ministerie van OCW is het enige ministerie (Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgezonderd, maar door het geringe R&D-budget hier buiten beschouwing gelaten), dat een duidelijke stijging van het

R&D-budget kent. Dit is het gevolg van de extra middelen uit het Regeerakkoord van 2012 en de Begrotingsafspraken van 2014. Het gevolg hiervan is dat het aandeel van OCW bij de directe uitgaven voor R&D de komende jaren stijgt van 69 procent in 2013 tot 76 procent in 2019.

Hoe deze cijfers te beoordelen? Een belangrijk ijkpunt is de door het Kabinet uitgesproken ambitie om in 2020 2,5 procent uit te geven aan R&D. Nederland zat in 2013 0,52 procent onder deze ambitie.<sup>11</sup> De cijfers laten zien dat met ongewijzigd beleid deze ambitie de komende jaren ook niet bereikt zal worden. Voor het jaar 2013 is het verschil tussen de ambitie en de realiteit een bedrag van ongeveer 3,3 miljard euro (op basis van prijspeil 2013). Met een dalend BBP-percentages van de overheid is het de vraag of verwacht mag worden dat de private sector de komende jaren structureel zo veel extra zal investeren in R&D dat het ambitieniveau in 2020 gerealiseerd zal worden.

---

<sup>11</sup> Hierbij speelt een rol dat op grond van internationale afspraken in 2014 het BBP in opwaartse zin is bijgesteld, waardoor de R&D-intensiteit is gedaald met 0,10 à 0,13 procentpunt.