

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
Mevrouw mr. drs. M.A.M. Adriaansens
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/HG/bs/ATR2765/2023-U015

Uw referentie

Datum 22 februari 2023
Betreft Verlenging subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek

Geachte mevrouw Adriaansens,

Op 1 februari 2023 is de *Wijziging subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek in verband met het verlengen van deze regeling (TO2-regeling)* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toegezonden. De adviestermijn van ATR verloopt op 1 maart 2023.

Inhoud en context en van het voorstel

De TO2-regeling bevat onder meer de wijze waarop vier instituten voor toegepast onderzoek (TO2) worden gefinancierd met publieke middelen. Het voorstel verlengt de TO2-regeling zonder inhoudelijke wijzigingen met vijf jaar. Vanwege de normen die de Comptabiliteitswet stelt voor subsidieregelingen, bevat de regeling een horizonbepaling waardoor zij op 1 april 2023 zou komen te vervallen. De toelichting vermeldt dat het voorstel geen regeldrukgevolgen heeft omdat de inhoudelijke verplichtingen van de gesubsidiëerde instituten niet veranderen.

De huidige gecombineerde subsidieregeling is in 2018 ontstaan. Zij betreft vier instituten, namelijk Deltares, MARIN, NLR en Wageningen Research. Voor het vijfde instituut, TNO, bestaat een afzonderlijke wet. De intentie is om TNO in de toekomst onder het regime van de andere instituten te brengen. De instituten voor toegepast onderzoek zijn in 2020/2021 positief geëvalueerd.¹ De evaluatiecommissie plaatste daarbij wel kritische kanttekeningen bij de financiële en inhoudelijke aansturing van de TO2. Deze kanttekeningen betroffen onder meer de diversiteit en complexiteit van de geldstromen van de overheid naar TO2. De commissie achtte daardoor de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen ministeries en TO2 nog suboptimaal.² Het demissionaire kabinet heeft destijds een voorlopige reactie gegeven op de punten die zonder grote beleidswijzigingen of investeringen geadresseerd konden worden.³ Voor wat betreft de knelpunten met betrekking tot de financiering en het opdrachtgeverschap heeft in december 2022 een belangrijke wijziging plaatsgevonden. Toen is de mogelijkheid gecreëerd van subsidies met een looptijd van meer dan een boekjaar.⁴ Dit maakt het mogelijk om meer samenhang te brengen tussen de inhoudelijke bestemming van de subsidies (bijvoorbeeld voor

¹ Kamerstuk Tweede Kamer 33009, nr. 117 (Innovatiebrief).

² *Evaluatieonderzoek organisaties voor toegepast onderzoek (TO2)*, Eindrapportage van de commissie Van Saarloos, maart 2021, p. 38.

³ Kamerstuk Tweede Kamer 32637, nr. 481.

⁴ *Staatscourant* 2022, nr. 34704.

een programma dat jaren in beslag neemt) en de formele looptijd van de subsidies. De toelichting bij deze wijziging verwijst echter niet naar de evaluatiecommissie. Verder is er een aantal financiële impulsen geweest die aansluiten op de knelpunten die door de evaluatiecommissie waren benoemd.⁵ Daarbij heeft een verschuiving naar het instrument programmasubsidies plaatsgevonden.

De knelpunten in de financierings- en opdrachtgeverrelaties tussen de overheid en de TO2 kennen een lange voorgeschiedenis. De commissie-Wijffels constateerde in 2004 dat er te weinig inhoudelijke aansturing van de TO2 (toen nog Grote Technologische Instituten genaamd) was. Het advies luidde om de TO2 volledig vraaggestuurd te laten werken en alle lumpsum financiering af te schaffen. Dit advies leidde tot een herijking van de financieringsstromen. In de loop der tijd werd het feitelijke systeem van subsidiëring echter zo complex dat veel subsidies weer zijn vervangen door een vorm van lumpsum financiering.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het continueren van de financiering van de TO2 is nuttig en noodzakelijk. Er ligt niet alleen een grotendeels positieve evaluatie, maar ook fundamenteeler staat het belang van de continuïteit van de TO2 buiten kijf, alsmede het feit dat een gedeeltelijke publieke financiering op zijn plaats is. Juist deze evidentie van nut en noodzaak maakt dat een zoektocht naar minder belastende alternatieven voor de huidige financieringssystematiek opportuun lijkt.

Het college heeft geen aanvullende opmerkingen bij nut en noodzaak.

2. Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat de introductie van de mogelijkheid tot meerjarige subsidiëring betekent dat destijds een minder belastend alternatief is gekozen. Met het voorliggende voorstel wordt die mogelijkheid verlengd. Het college merkt daarbij op dat niet duidelijk is of en in hoeverre ook andere instrumenten dan subsidiëring zijn overwogen. Deze vraag is met name van belang, omdat een missionaire kabinetsreactie op de evaluatie uit 2020/2021 en de daarin benoemde knelpunten in de financieringssystematiek en het overheidsopdrachtgeverschap ontbreekt. Gezien de onweersproken legitimiteit van de structurele publieke financiering van de TO2, rijst de vraag of meerjarige subsidiëring (met de bijbehorende subsidieaanvragen) het meest geëigende instrument is. De toelichting bij het wijzigingsvoorstel geeft geen inzicht in welke andere, mogelijk minder belastende financieringsarrangementen zijn onderzocht. Inzicht hierin is van belang, omdat de TO2 ook worden aangespoord om andersoortige fondsen, zoals het Groiefonds, de Regio

⁵ Zie bijvoorbeeld m.b.t. de financiering van grote technische faciliteiten: Kamerstuk Tweede Kamer 31 288, nr. 964 (Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid).

Deals en de gelden van het Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid aan te spreken. Deze andere financieringsbronnen kunnen de financieringsstromen van de TO2 alsnog complex maken.

2.1 Het college adviseert om (na vaststelling van deze verlengingsregeling en in antwoord op de evaluatie uit 2021) te onderzoeken of er mogelijk minder belastende financierings- en aansturingsrelaties voor de TO2 zijn.

3. Werkbaarheid

Het voorliggende voorstel verlengt de bestaande subsidieregeling. Dit betekent dat het voorstel geen nadelige gevolgen heeft voor de werkbaarheid (ten opzichte van de huidige situatie). Het college merkt echter wel op dat de Awb-afdeling die gaat over subsidies per boekjaar, nog steeds van toepassing is. Het is niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot de mogelijkheid van meerjarige subsidies.⁶

Het college heeft verder geen aanvullende opmerkingen bij werkbaarheid.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting vermeldt terecht dat de verlenging van de onderhavige regeling als zodanig geen veranderingen in de regeldrukgevolgen met zich meebrengt, omdat de inhoudelijke verplichtingen niet wijzigen.

Het college heeft geen aanvullende opmerkingen bij de regeldrukberekening.

Dictum

Gelet op de uitkomsten van de evaluatie in 2021 staat de noodzaak van publieke financiering van de TO2 buiten twijfel. Het voorliggende voorstel maakt niet duidelijk of mogelijk minder belastende alternatieven zijn overwogen en zo ja waarom daar niet voor is gekozen. Het college meent dat duidelijkheid hierover nodig is, maar dat dit een verlenging van de subsidieregeling niet in de weg moet staan.

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

De regeling vaststellen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

⁶ Hier is sprake van mogelijke verwarrendheid maar niet van echte tegenstrijdigheid, aangezien art. 4:67 Awb (dat tot de genoemde afdeling behoort) wel de mogelijkheid van meerjarige subsidies schetst.