

BIJLAGE 3: Evaluaties Programmatische Aanpak

De evaluatie van de programmatische aanpak en twee evaluaties die als input daarvoor hebben gediend, namelijk Evaluatie Point-One Boegbeeld en Eindevaluatie van het Innovatieprogramma Food & Nutrition zijn op 26 maart 2012 naar de Tweede Kamer gezonden.¹

Onderzoeksbureau Dialogic heeft de eindevaluatie uitgevoerd van de programmatische Aanpak. Het betreft een overwegend kwalitatieve evaluatie van de aanpak en geen kwantitatieve evaluatie van alle afzonderlijke innovatieprogramma's. Overigens is een belangrijk deel van de programma's en projecten nog niet afgerond.

Sinds het begin van de programmatische aanpak in 2006 zijn er successievelijk tien verschillende innovatieprogramma's gestart: Point-One Boegbeeld (P1, later uitgebreid met Point One - Phase 2); Food & Nutrition (IPFN); Watertechnologie; High Tech Automotive Systems (HTAS); Maritiem Innovatie Programma (MIP); Materialen (M2i); Chemie-Polymeren; Life Sciences & Health (LSH), Logistiek & Supply Chains (LSC) en Service Innovatie & ICT (SII). De innovatieprogramma's beogen de internationale concurrentiekracht van (clusters van) economische sectoren waarin Nederland zich nu al internationaal onderscheidt, c.q. de potentie daartoe heeft, te versterken.

Met de programmatische aanpak is (inclusief gerelateerde FES-middelen) over de periode 2006-2010 ruim één miljard euro aan publieke middelen gemoeid. Veruit het grootste deel van de uitgaven zijn R&D-subsidies; tot en met 2010 ruim € 924 mln. Naast de subsidies moeten organisaties in R&D-projecten eigen middelen inzetten. De matching van organisaties bij R&D-subsidies bedraagt tot en met 2010 € 1.445 mln, waarvan € 1.066 mln door bedrijven. In de programma's is ook ruimte voor flankerend beleid, bijvoorbeeld op het gebied van menselijk kapitaal, internationale strategie en wet- en regelgeving.

Het aantal deelnemers is tijdens de looptijd van de aanpak gegroeid. Tot en met 2010 hebben in totaal ruim 6.100 (unieke) organisaties deelgenomen aan één of meer innovatieprogramma's. 69% van de deelnemers is afkomstig uit het MKB en 15% van alle deelnemers zijn grote bedrijven. Onderzoeks- en onderwijsinstellingen vormen 5% van de populatie. Tot en met 2010 hebben 1775 bedrijven daadwerkelijk deelgenomen aan innovatieprojecten en daarbij ook eigen middelen ingebracht.

Er zijn voldoende indicaties dat de programmatische aanpak heeft geleid tot een stijging van de uitgaven aan R&D, tot meer en intensievere samenwerking, tot een meer open innovatieomgeving en meer aio's. De programmatische aanpak heeft echter nog geen zichtbaar effect gehad op de ontwikkeling van de productiviteit en de internationale concurrentiepositie van Nederland. Die maatschappelijke bate waar het uiteindelijk om gaat, zal naar verwachting nog komen. Waarschijnlijk hebben die een aanzienlijke omvang door de doorwerking van de bovengenoemde effecten op de productiviteit en internationale concurrentiepositie. Het is te vroeg om met zekerheid te kunnen zeggen of de programmatische aanpak de investering van één miljard euro belastinggeld waard is geweest.

Evaluaties Point-One boegbeeld en Food & Nutrition

De evaluaties Point-One boegbeeld en Food & Nutrition hebben als input gediend voor de evaluatie programmatische aanpak alsmede voor de Topsectorenaanpak.

Point-One Boegbeeld is in 2006 als pilot gestart voor het destijds nieuwe programmatische innovatiebeleid van het toenmalige ministerie van Economische Zaken. De overkoepelende doelstelling van Point-One is het ontwikkelen van een wereldklasse ecosysteem voor Nano-elektronica en embedded systems, met als beleidsdoelstellingen excellentie, bijdrage aan economie en maatschappij en "internationale samenwerking & samenhang. Aanvullend zijn vier programmadoelstellingen benoemd die zich richten op strategic research initiatives, open innovation institutes, human capital en SME development. In de afgelopen jaren hebben relevante

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 637, nr. 31.

spelers in dit veld middels dit programma gezamenlijke projecten opgezet en zodoende geïnvesteerd in de onderlinge samenwerking, economische prestaties en sociaal kapitaal.

De evaluatie Point-One boegbeeld dient twee doelen: ex-post verantwoording van gemaakte beleidskeuzes en bijdragen aan de onderbouwing van de aanbevelingen voor toekomstig beleid. Hiertoe stelt de evaluatie vast of de programmadoelstellingen zijn gehaald en of Point-One Boegbeeld op efficiënte wijze heeft bijgedragen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van het ministerie van EL&I.

Het bureau Dialogic heeft deze evaluatie uitgevoerd. Hiertoe heeft zij Point-One Boegbeeld langs een aantal dimensies geëvalueerd en daarover conclusies getrokken: effectiviteit, maatschappelijk rendement, additionaliteit en governance.

In de evaluatie wordt een aantal overwegingen meegegeven. Het Innovatieprogramma Point-One Boegbeeld was één van de eerste themagerichte programma's in haar soort. Dit betekent welhaast automatisch dat de overheid en het veld een leerproces ervaren. Het is dus goed dat het programma aan het begin, tussentijds en aan het einde tegen de meetlat is gehouden. Voor wat de eindevaluatie betreft komt Dialogic met een gematigd positieve conclusie. Het programma heeft volgens Dialogic op onderdelen zijn vruchten afgeworpen, bijvoorbeeld ten aanzien van (intensivering van) R&D-samenwerking en -investeringen alsmede positieve effecten op economische prestaties van de sector en deelname van het MKB. Daar tegenover maakt de evaluator ook enkele kanttekeningen. Vooral op wetenschappelijk vlak (studenten, octrooien, publicaties) en maatschappelijk vlak (oplossen knelpunten) is het programma op grenzen gestuit. Ook staat de (beleids)additionaliteit van het programma volgens Dialogic niet oomstotelijk vast en zijn sommige effecten klein of pas zichtbaar op langere termijn. De evaluator geeft aan dat het zou helpen wanneer de overheid in toekomstig beleid aanvullende pogingen onderneemt om de bestuurlijke en economische onderbouwing te verbeteren, waardoor doeleinden beter verankerd worden en de evaluatiemethodiek daarop kan inspelen. De aanbevelingen uit de evaluatie zijn overwegend generiek van aard ten aanzien van de programmatische aanpak als zodanig en spelen daardoor een beperkte rol in de vormgeving van topsector High Tech.

Het innovatieprogramma Food & Nutrition (IPFN) is opgezet om voor de voedingsindustrie de aanwezige marktkansen optimaal te benutten en de duurzame concurrentiekracht van de industrie verder te versterken. Dit programma is door de toenmalige ministeries van Economische Zaken en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in dialoog met Nederlandse voedingsmiddelenbedrijven en kennisinstellingen opgezet. IPFN richtte zich op het 'post-harvest' deel van de industrieketen en stond open voor alle voedingsgerelateerde bedrijven en kennisinstellingen. Doel is Nederland de meest innovatieve Food & Nutrition regio van Europa te maken. IPFN bestaat uit twee onderdelen: het Top Institute Food & Nutrition (TIFN) en Food & Nutrition Delta (FND). TIFN richt zich op strategisch wetenschappelijk onderzoek en FND op het toepassen van deze kennis en het stimuleren van het innovatievermogen van bedrijven, specifiek ook in het mkb.

In de tweede helft van 2011 heeft het onderzoeksbureau Technopolis de eindevaluatie van het innovatieprogramma Food & Nutrition uitgevoerd. Over het geheel genomen zijn de conclusies over de verschillende onderdelen van IPFN positief. Ten aanzien van TIFN wordt geconcludeerd dat het een topinstituut dat excellente wetenschappelijke kennis produceert en de kennisinfrastructuur versterkt. Dankzij TIFN kunnen bedrijven risicovol precompetitief onderzoek laten doen waarvan de kosten en risico's voor individuele bedrijven te hoog zijn. TIFN-onderzoek leidt bij de bedrijven tot verbeterde R&D-processen, groei van eigen onderzoeksvolume en verhoogd innovatiepotentieel. Hierdoor wordt de kans op meer radicale innovaties vergroot. FIFN onderzoek leidde in de periode 2006-2010 tot 31 octrooiaanvragen. TIFN is er in geslaagd om vanaf 2011 belangrijke buitenlandse partners bij het programma te betrekken: Chr. Hansen (DK), Danone en Fromageries Bell (F), Nestlé (CH) en Kellogg Company (VS). Het FND deel van het innovatieprogramma heeft de kleine en middelgrote bedrijven in de voedingsmiddelensector geholpen een inhaalslag te maken op het gebied van R&D en innovatie en daarmee het innovatievermogen van deze bedrijven vergroot. Bijna driekwart van de deelnemende bedrijven spreekt van een substantieel tot zeer groot effect op R&D- en innovatieactiviteiten. Het FND-programma heeft bijna 1400 unieke organisaties weten te bereiken. Hiervan hebben er 424 een FND-project uitgevoerd, waarvan 81% MKB, 11% groot bedrijf, de rest zijn kennisinstellingen. FND heeft in belangrijke mate bedrijven weten te bereiken

die nog niet eerder in contact zijn geweest met het innovatie-instrumentarium van het Ministerie van EL&I. In de periode 2006–2010 betreft dit bijna 200 bedrijven (61%, van de 328 waarvoor dit kon worden vastgesteld). Tevens heeft FND bedrijven aangetrokken die al langer innovatief bezig zijn en dit naar een hoger plan willen trekken door producten te ontwikkelen die nieuw zijn voor de voedingsmiddelensector. FND heeft de drempel voor samenwerking met kennisinstellingen aanzienlijk verlaagd. De combinatie van subsidies en flankerend beleid (zoals de innovatiemakelaars) is een van de belangrijkste meerwaarden van FND ten opzichte van generieke beleidsinstrumenten, omdat het samenwerking en netwerkvorming stimuleert. Voor meer dan 60% van de deelnemende bedrijven heeft het FND project bijgedragen aan de ontwikkeling van nieuwe/verbeterde producten en diensten. Het bleek te vroeg om vast te kunnen stellen of IPFN heeft bijgedragen aan een verbetering van de kwaliteit van leven van mensen en de volksgezondheid door het ontwikkelen van innovatieve producten die een gezond voedingspatroon en gezonde levensstijl ondersteunen. De additionaliteit van het programma is groot als wordt gekeken naar het hogere ambitieniveau en de samenwerkingspartners waarmee de FND projecten zijn uitgevoerd. De additionaliteit is beperkt in de zin dat veel projecten ook zonder subsidie in enigerlei vorm zouden zijn uitgevoerd.

Het topteam Agro&Food beschouwt de programmaonderdelen van het IPFN als succesvol en heeft deze een belangrijke plaats gegeven in het innovatiecontract van de topsector Agro&Food, waarbij er nu op de gehele agrofoodketen wordt ingezet. De verschillende aanbevelingen uit de evaluatie zijn of worden betrokken in de aanpak voor deze sector. Dit betreft het ruimte creëren voor het innovatieve MKB en het betrekken van verschillende typen toeleveranciers krijgen in het innovatiecontract van de topsector Agro&Food.

Aanknopingspunten voor het Topsectorenbeleid

De evaluaties bieden volgens de onderzoekers een aantal aanknopingspunten voor het Topsectorenbeleid. Cursief is aangegeven hoe het kabinet hierop voortbouwt.

a. Formuleer duidelijk onderbouwde doelstellingen en laat zien hoe programma's en projecten bijdragen aan het behalen van die doelstellingen.

Bij veel programma's van de programmatische aanpak ontbrak een goede probleemanalyse en waren de doelstellingen ('ambities') nauwelijks onderbouwd. Ook was het niet altijd bij voorbaat duidelijk wat de bijdragen van de innovatieprogramma's aan het behalen van de doelen waren.

Voor de Topsectoragenda's zijn zgn. doelenbomen geconstrueerd, waaruit de probleemanalyse en bijdrage van acties duidelijk wordt.

b. Ontwikkel topsectorenbeleid met concept van een kosten-batenanalyse.

Wij geven in overweging bij de ontwikkeling van het topsectorenbeleid gebruik te maken van de opzet van een kwalitatieve kosten-batenanalyse. Een dergelijke analyse brengt in elk geval op een kwalitatieve wijze in beeld hoe het topsectorenbeleid ingrijpt op de concreet benoemde knelpunten en hoe de doorwerking ervan is naar de Nederlandse welvaart of en indicator die daar dicht bij staat.

Het topsectorenbeleid is gericht op een effectieve inzet van publieke middelen binnen de topsectoren, met als uitgangspunt een gezamenlijke aanpak van bedrijven, kennisinstellingen en overheid binnen de 'gouden driehoek'. Per topsector worden knelpunten, kansen en doelstellingen/ambities geformuleerd. De kosten en beoogde baten worden daarbij in kaart gebracht, in lijn met het concept van een kosten-batenanalyse. Een kwantitatieve kosten-batenanalyse is een stap te ver, omdat de beoogde baten zoals die uit de doelstellingen/ambities volgen moeilijk eenduidig zijn uit te drukken in termen van extra welvaart.

c. Vermijd een closed shop bij R&D-samenwerking.

Voor het succes van het topsectorenbeleid is het essentieel dat toetreding en draagvlak gegarandeerd zijn en dat het topsectorenbeleid zo wordt ontworpen dat 'closed shops' zoveel mogelijk worden voorkomen. Het is evenzeer van belang niet te gemakkelijk een R&D-programma of meer R&D-samenwerking, de dominante vorm in de programmatische aanpak, als oplossing van uiteenlopende knelpunten te hanteren.

Het Topsectorbeleid is met de duurzaamheidsagenda, de internationale- en de Human Capital-agenda naast de R&D-agenda nog breder dan de programmatische aanpak. Openheid voor toetreders is een voorwaarde.

d. Denk na wanneer subsidie tijdelijk of permanent moet zijn.

We raden beleidsmakers van het topsectorenbeleid aan te overwegen wanneer wel of geen permanente subsidie voor samenwerking moet worden gegeven. Daarbij moet nadrukkelijk de rol van kennisspillovers worden meegewogen.

Subsidies zoals die binnen de innovatieprogramma's werden gegeven aan bedrijven en kennisinstellingen, worden beëindigd. Binnen de topsectorenaanpak worden middelen van kennisinstellingen en de overheid direct ingezet binnen privaat-publieke samenwerkingsverbanden. Daarnaast wordt deelname aan Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's) vanaf 2013 financieel gestimuleerd met de RDA+-regeling. Permanente inzet van publieke middelen is hierbij te rechtvaardigen op grond van kennisspillovers van R&D, onzekere opbrengsten en maatschappelijke doelstellingen die met de projecten worden nagestreefd. Daarnaast bevordert het dat partijen die elkaar nog niet kennen tot samenwerking komen. Dit kan een blijvende rol vervullen omdat de thema's in de loop der tijd veranderen en daarmee ook de samenstelling van de samenwerkingsverbanden.

e. Houd aansluiting met internationale onderzoeks- en innovatieprogramma's.

Wij geven in overweging dat het ministerie van EL&I stimuleert dat bij alle topsectoren: 1) De internationale dimensie een integraal onderdeel uitmaakt van de probleemanalyse; 2) Duidelijk moet worden gemaakt of een Nederlandse sterkte ook een sterkte is op tenminste Europees niveau; 3) Er duidelijk moet worden gemaakt hoe het topsectorbeleid samenhangt met internationale programma's, en; 4) Er mogelijkheden blijven bestaan voor matching benodigd voor deelname aan internationale programma's.

Op al deze onderdelen is met de Topsectoren overeenstemming bereikt.

f. De governance van het topsectorenbeleid.

Bij de invulling van het topsectorenbeleid moet worden gezocht naar maatwerk op inhoud en waar mogelijk standaardisatie bij de uitvoering.

De uitvoeringskosten zijn een punt van aandacht bij de verdere vormgeving van het Topsectorbeleid. Alleen al door de fiscalisering (in plaats van subsidies) zullen deze lager uitvallen.

g. Zorg voor een aanpak die meting van de effectiviteit van het topsectorenbeleid mogelijk maakt.

In deze evaluevaluatie bleek dat de effectiviteit van programmatische aanpak slecht te beoordelen is. Om de effecten van het topsectorenbeleid beter te meten dan bij de programmatische aanpak het geval was, moeten maatregelen worden getroffen aan het begin van het topsectorenbeleid.

De topsectorenaanpak omvat tal van aspecten, zowel op het terrein van innovatie als het bredere ondernemingsklimaat. Op al die aspecten zijn doelstellingen/ambities en acties geformuleerd. De voortgang die wordt bereikt bij het realiseren van de doelstellingen/ambities en de acties zal actief worden gemonitord. Ook wordt gewerkt aan een nulmeting voor de topsectoren. Voorts worden de mogelijkheden onderzocht voor een betere meting van de effecten van de overheidsinstrumenten. Er wordt bezien hoe meer en beter met controlegroepen kan worden gewerkt. Een externe expertgroep onder leiding van prof. Jules Theeuwes (UvA) brengt hiervoor adviezen uit.