

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2009

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2009

Hierbij bied ik u het onlangs afgeronde onderzoek (midterm review) naar de werking van de programmatische aanpak van het innovatiebeleid met bijbehorend bijlagenrapport aan¹. Dit onderzoek, dat in de begroting van 2009 van het ministerie van Economische Zaken (Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700 XIII, nr. 1) is aangekondigd, is in de eerste helft van 2009 door het onderzoeksbureau EIM uitgevoerd. Deze midterm review loopt vooruit op een formele ex-post evaluatie die volgens planning in 2011 zal worden gestart en in 2012 zal worden afgerond. Als bijlage van het onderzoek stuur ik tevens het evaluatieoverzicht van innovatie-instrumenten betreffende artikel 2 van de EZ-begroting 2009¹. Daarmee is voldaan aan mijn toezegging die ik in de Tweede Kamer heb gedaan tijdens de EZ-begrotingsbehandeling op 23-10-2008.

De belangrijkste conclusie is dat de aanpak een succesvolle verrijking van het innovatiebeleid lijkt. De aanpak leidt tot een toegenomen bundeling van krachten en er is een intensivering van private investeringen in R&D. Daarnaast is er over het algemeen grote tevredenheid over de wijze waarop SenterNovem de Innovatie-in-Dialogo aanpak vormgeeft en uitvoert. Dat geldt zowel de intensieve deelnemers als voor de meer incidenteel betrokkenen.

Hieronder vindt u eerst een kort cijfermatig overzicht van de innovatieprogramma's. Daarna schets ik de belangrijkste uitkomsten van deze midterm review (MTR). Ik sluit af met het beleidsmatige vervolg, zoals mij dat, gebruik makend van deze MTR, voor ogen staat.

1. Kerncijfers Innovatieprogramma's

In 2008 werden 8 innovatieprogramma's met een totale overheidsbijdrage van € 131 miljoen ondersteund. Het geplande overheidsbudget voor de 8 programma's voor hele periode 2005–2012 is € 846 miljoen euro, (incl. € 199 miljoen uit het Fes). De totale omvang van de programma's is ongeveer 2,5 maal zo groot omdat de bijdragen van andere partijen (met name bedrijven en kennisinstellingen) grofweg anderhalf maal zo hoog zijn als de overheidssubsidie. De vormgeving van de innovatieprogramma's is

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

namelijk zo dat de overheidsbijdrage (maximaal) 40 procent van de totale investering bedraagt. In 2007 hadden de totale R&D-investeringen in de programma's een omvang van € 190 miljoen op een EZ-subsidie van € 79 miljoen. Dit percentage overheidsbijdrage van 40% toepassend op de hele periode 2005–2012 zou betekenen dat de totale investeringen in de 8 innovatieprogramma's meer dan 2 miljard euro bedragen.

Het aantal deelnemers aan de innovatieprogramma's is de afgelopen jaren gestaag gegroeid. Halverwege 2008 is het aantal partijen dat een financiële bijdrage uit één van de programma's ontvangt bijna 600, terwijl het aantal partijen dat tot het netwerk van de innovatieprogramma's behoort ruim 1500 bedraagt. Er is bijvoorbeeld veel belangstelling voor netwerkbijeenkomsten georganiseerd door de trekkers van de innovatieprogramma's zonder dat al die partijen daadwerkelijk aan een (gesubsidiëerd) onderzoeksproject willen deelnemen. Het MKB is het ruimst vertegenwoordigd in het aantal partijen dat subsidie ontvangt (57,5%), gevolgd door het grootbedrijf (24%), kennisinstellingen (11,7%) en overige partijen (6,8%, zoals handelsorganisaties en regionale opleidingcentra). Ook wat betreft het aandeel in het subsidiebudget is het MKB koploper: 41,7%, grootbedrijf (34,9%), kennisinstellingen (20,4%) en overige partijen (2,7%).

Geactualiseerde cijfers volgen in de jaarrapportage die is voorzien voor oktober 2009.

2. Uitkomsten midterm review

De doelstelling van de midterm review (MTR) is tweeledig:

- I Evalueren hoe de programmatische aanpak voor innovatie uitwerkt (ofwel vaststellen of de Innovatie-in-Dialoog aanpak leidt tot effectieve en efficiënte bundeling van krachten en optimale ontwikkeling van gebieden, en vaststellen in hoeverre de acht lopende programma's bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van de programmatische aanpak);
- II Identificeren van mogelijkheden om de programmatische aanpak te verbeteren.

De aanpak van de MTR is een combinatie van feiten en cijfers en het raadplegen van een groot aantal betrokkenen. EIM heeft bij het onderzoek gebruik gemaakt van veel beschikbare bronnen per innovatieprogramma: strategische plannen, werkdocumenten, nulmetingen en tussentijdse rapportages. Voor de Innovatie-in-Dialoog aanpak als geheel heeft EIM de jaarrapportages en de daarbij behorende achterliggende documenten benut. Vervolgens is een groot aantal betrokkenen in het veld geraadpleegd, waarbij is gevraagd naar de gerealiseerde effecten, verwachtingen over effecten en de ervaringen met de Innovatie-in-Dialoog aanpak. Daarbij zijn drie typen betrokkenen onderscheiden: sleutelfiguren, intensieve deelnemers en niet-deelnemers. Bij de laatste groep gaat het om perifere partijen die nauwelijks meedoen aan de uitvoering van de innovatieprogramma's en/of de Innovatie-in-Dialoog aanpak.

De MTR moet een eerste conclusie geven over de twee beoogde (hoofd)-effecten van de programmatische aanpak van het innovatiebeleid:

- 1) gebieden optimaal ontwikkelen;
- 2) krachten bundelen.

In het onderzoek zijn voor deze twee effecten zes hoofdvragen geformuleerd. Hoe en in hoeverre leidt de programmatische aanpak tot:

- A. Additionele private en publieke investeringen in innovatie
- B. Een effectievere inzet van publieke middelen (door vraagsturing, focus en massa, en maatwerk)

- C. Verbetering van de concurrentiekracht op de programmadomeinen
- D. Aanpak en oplossing van knelpunten die het onbenutte potentieel in de programmadomeinen belemmeren
- E. Betere samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen, en
- F. Betere strategische samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en overheid?

De hoofdvragen A, B, C en D zijn een invulling van het effect *gebieden optimaal ontwikkelen* en de vragen E en F gaan over het effect van *krachten bundelen*. De zes hoofdvragen zijn vooral gericht op doelstelling I van de MTR (hoe werkt de aanpak uit). Met betrekking tot de aanpak is ook gekeken naar de uitvoering door SenterNovem (en EZ). Aan doelstelling II van de MTR (zijn er verbeteringen in de programmatische aanpak mogelijk) wordt voldaan doordat bij de hoofdvragen A tot en met F en bij de inzet van SenterNovem (en EZ) expliciet is gekeken naar mogelijkheden tot verbetering.

De *hoofdconclusie* uit het onderzoek is «dat de aanpak een succesvolle verrijking lijkt van het innovatiebeleid. De verbetering van de concurrentiekracht en de oplossing van de knelpunten zijn nog beperkt meetbaar, maar (a) er is een toegenomen bundeling van krachten, (b) er is een intensivering van private investeringen, (c) er zijn onderling goede lessen te leren. De grootste uitdaging voor de komende jaren ligt in het waarmaken van brede valorisatie en adoptie van de vernieuwingen, vooral ook bij (MKB-)bedrijven die niet intensief betrokken zijn geweest. Dit gaat verder dan de programma's zelf, maar is daarmee niet minder belangrijk voor het algehele succes van de programmatische aanpak.»

Effecten van de programmatische aanpak van het innovatiebeleid

Het duurt enige jaren voordat effecten van R&D en innovatie volop zichtbaar zijn. In het MTR-rapport staat beschreven, dat het nog wat te vroeg is om alle effecten precies waar te nemen. Het is dus nog niet mogelijk te oordelen over het structurele effect van de programmatische aanpak van het innovatiebeleid.

Niettemin vind ik de uitkomsten van de MTR veelbelovend voor deze nieuwe aanpak. Op drie van de hoofdvragen is het antwoord immers zonder meer «ja» (vragen A, B en E), op twee hoofdvragen is het antwoord «waarschijnlijk/deels» (vragen D en F) en op één hoofdvraag is het antwoord «misschien» (vraag C).

De *gebieden* waar de programmatische aanpak van het innovatiebeleid zich op richt *zijn versterkt* in de zin dat de private R&D-investeringen zijn geïntensiveerd in deze gebieden (hoofdvraag A) en dat de publieke middelen effectiever worden ingezet hetgeen zich uit in meer focus en massa en een betere vraagsturing (hoofdvraag B). Uit hoofdstuk twee van de MTR-rapportage blijkt dat deze conclusie over het geheel van de 8 onderzochte programma's opgaat. Wat betreft het oplossen van knelpunten (hoofdvraag D) waardoor de concurrentiekracht verbetert (hoofdvraag C), is de conclusie dat het effect van de programmatische aanpak verschilt per programma maar over het geheel genomen nog maar beperkt is waargenomen. Veel programma's zijn nog te kort geleden gestart om al een duidelijk effect te mogen verwachten. Bij twee programma's die het eerste zijn gestart, Point One en Food and Nutrition Delta, is al wel enig effect zichtbaar.

De programmatische aanpak van het innovatiebeleid zorgt voor *het bundelen van krachten* door betrokkenen: bedrijven, kennisinstellingen en de overheid. Er is zonder meer sprake van meer samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen (hoofdvraag E), terwijl het ook waarschijn-

lijk is dat de strategische samenwerking is vergroot (hoofdvraag F). Minstens de helft van de respondenten van de innovatieprogramma's geeft aan dat die programma's bijdragen aan strategische samenwerking. Bedrijven durven met name bij pre concurrentieel onderzoek meer (strategische) informatie uit te wisselen, waar ze voorheen angstvallig probeerden kennis af te schermen. Een deel van de bedrijven geeft aan dat ze extra aandacht aan strategische samenwerking wilden schenken, maar dat ze dat op eigen beweging waarschijnlijk op kleinere schaal en meer op het eigen bedrijf gericht hadden gedaan. Soms moet ook nog blijken of de bredere samenwerking echt structureel is. Tenslotte geeft een aantal bedrijven dat het samenwerken tussen ministeries behulpzaam is bij het strategische gehalte van de samenwerking. Een voorbeeld is het programma Life Sciences and Health waar EZ, VWS en OCW samenwerken.

Samenvattend blijkt uit de MTR dat de innovatieprogramma's en de bijbehorende aanpak leiden tot de beoogde effecten: krachten bundeling en het versterken van de focusgebieden. Met name voor het vergroten van de concurrentiekracht zijn de programma's nog te kort geleden gestart om een definitief oordeel te vellen. Bij de formele ex-post evaluatie, die volgens planning in 2011 start om in 2012 te worden afgerond, zal meer inzicht worden verkregen over het oplossen van knelpunten en het versterken van de concurrentiekracht.

Uitvoeringspraktijk van de programmatische aanpak

De respondenten zijn in grote meerderheid positief over het proces van de *Innovatie-in-Dialoog aanpak*. Betrokken bedrijven zijn positief over de rol van SenterNovem (en EZ). SenterNovem krijgt een ruime voldoende voor de kwaliteit van de uitvoering. Betrokkenen geven aan dat er naar de sector wordt geluisterd, dat medewerkers van SenterNovem betrokken zijn en maatwerk proberen te leveren en dat de juiste thema's op de kaart worden gezet. Bovendien geven betrokkenen aan dat SenterNovem, voor wie de aanpak ook nieuw was, in de loop der tijd zijn rol beter is gaan vervullen.

In de aanbevelingen naar aanleiding van de MTR worden de activiteiten door SenterNovem niet expliciet genoemd. Niettemin zijn er twee punten bij de uitvoering soms tot vragen leiden en waar SenterNovem (nog) proactiever over zal communiceren:

- 1) *Duidelijkheid over de rol van SenterNovem (SN)*. SN vervult twee functies bij de programmatische aanpak van het innovatiebeleid: 1) begeleiding en advies en 2) toetsing en controle. Bij indieners van voorstellen dient het proces volstrekt duidelijk te zijn, zodat geen misverstand kan ontstaan over de rol van (verschillende onderdelen van) SN.
- 2) *Snelheid van beslissen en uitbetaling*. Het opzetten van een innovatieprogramma vereist zorgvuldigheid. Betrokkenen hebben vaak zelf tijd nodig om in dialoog met SN een voorstel in te dienen. Dat voorstel wordt nauwkeurig bekeken door een onafhankelijke commissie, de zogenoemde Strategische AdviesCommissie, die vervolgens de minister van Economische Zaken adviseert. Deze stappen nemen enige tijd, die het resultaat overigens ten goede komen (het programma wordt er beter van). SN zal nog explicieter dan nu al het geval is bij de start van een programma stilstaan bij de te nemen stappen en hun verwachte doorlooptijd om op die manier de verwachtingen aan de deelnemers aan een Innovatie-in-Dialoog traject van te voren goed te kunnen schetsen. Wat betreft de snelheid van uitbetaling geldt dat SN zo snel mogelijk uitkeert en zich houdt aan de wettelijke termijnen. Die gaat echter pas in als er goedkeuring is verleend aan een (project)-voorstel.

Belangrijkste verbeterpunten

De onderzoekers doen 7 aanbevelingen naar aanleiding van de MTR. Die zijn als volgt te groeperen:

- 1) *Wissel informatie uit en heb oog voor best practices.* Dit betreft het «overzetten» van goede initiatieven in één programma naar andere programma's (bijvoorbeeld kennismakelaar), het uitwisselen van informatie over projecten uit verschillende programma's om aldus het beste resultaat uit de innovatieprogramma's te kunnen bereiken.
- 2) *Stem instrumenten nog beter op elkaar af en kijk naar de focus van programma's.* Instrumenten om innovatie te bevorderen komt ook buiten het innovatiebeleid voor: bijvoorbeeld bij regionaal beleid, bij ondernemersbeleid en bij internationaliseringsbeleid. Dat belemmert een integrale aanpak en werkt fragmentatie in de hand. Optimale afstemming is wenselijk; dat geldt ook voor de instrumenten binnen het innovatiebeleid (bijvoorbeeld afstemming tussen innovatievouchers, de WBSO en de innovatieprogramma's). Binnen de innovatieprogramma's gaan veel middelen naar het uitvoeren van R&D. EIM bepleit de aanpak van knelpunten (zoals aanwas van menselijk kapitaal of het wegnemen van belemmerende wet- en regelgeving) nog meer aandacht te geven.
- 3) *Formuleer zo duidelijk mogelijke doelen per programma.* Per innovatieprogramma wordt een nulmeting en een midterm review gehouden. Deze kunnen (later) alleen bij duidelijke doelstellingen tot bijsturing leiden. Daarom vergt het benoemen van doelen steeds weer aandacht.

De drie bovengenoemde verbeterpunten sluiten goed aan bij de studie «voortgang sleutelgebieden en tussentijdse evaluatie Sleutelgebiedenaanpak» die de voortgangscmissie sleutelgebieden onder voorzitterschap van de heer Scheepbouwer in januari jl. aan het Innovatieplatform heeft aangeboden. De belangrijkste aanbevelingen in dat rapport die raken aan de programmatische aanpak van het innovatiebeleid zijn¹:

- 1) De overheid moet de sleutelgebiedenaanpak breed adopteren en gezamenlijk handelen en de overheid moet de sleutelgebieden gerichter ondersteunen. De voortgangscmissie sleutelgebieden constateert dat sleutelgebieden en overheid doelen moeten afspreken waaraan beide partijen zich committeren en waarbij de overheid verkokering moet laten varen. De betrokken ministeries moeten minder afwachtend zijn en meer samenwerken.
- 2) Een actievere opstelling van de sleutelgebieden is vereist en wees kritisch naar de eigen doelstellingen. De voortgangscmissie sleutelgebieden constateert dat soms onhaalbare doelen worden gesteld, doelen soms niet te meten zijn en soms de ambitie van een sleutelgebied te wensen overlaat.
- 3) Leer van elkaar en werk samen. Die aanbeveling slaat vooral op de sleutelgebieden, die door meer onderling samen te werken en ervaringen uit te wisselen van elkaar kunnen leren, maar geldt ook voor de uitwisseling van (sector)kennis tussen bedrijfsleven en overheid.

3. Beleidsmatig vervolg

De uitkomsten van de MTR van de programmatische aanpak van het innovatiebeleid geven ondersteuning van dat beleid. Ik zal het beleid dan ook voortzetten en de belangrijkste aanbevelingen, die goed sporen met de resultaten van de voortgangscmissie sleutelgebieden, opvolgen teneinde zeker te stellen dat de ex-post evaluatie (ook) een positief beeld over het programmatische innovatiebeleid laat zien. Ten behoeve van die ex-post evaluatie zal het meetsysteem, dat SN voor de programmatische aanpak heeft opgesteld, blijvend worden geactualiseerd. Dat betreft onder meer de voortgangsrapportage over het totaal van alle innovatieprogram-

¹ In de voortgangsrapportage van het Innovatieplatform die u begin juli ontvangt, is de officiële kabinetsreactie op het rapport «voortgang sleutelgebieden en tussentijdse evaluatie Sleutelgebiedenaanpak» opgenomen.

ma's die ik u jaarlijks stuur, terwijl per programma nulmetingen, tussentijdse evaluaties en jaarlijkse voortgangsrapportages worden samengesteld.

Wat betreft het opvolgen van de aanbevelingen ben ik voorstander van:

- 1) *Het actiever uitwisselen van ervaringen in verschillende programma's.* SN en EZ zullen nagaan waar het zinvol is om de contacten over programma's heen te intensiveren, teneinde goed werkende onderdelen toe te kunnen passen over de volle breedte van de programma's. Ik hecht aan het verder versterken van de samenhang binnen de programmatische aanpak van het innovatiebeleid.
- 2) *Eénduidige en ambitieuze doelen voor innovatieprogramma's en de programmalijnen daarbinnen.* Op het niveau van totale programma's worden doelen gesteld. De voortgang daarvan wordt gevolgd. Sturing voor het programma kan vooral ook plaatsvinden via de programmalijnen daarbinnen. Dat geeft EIM in het MTR-onderzoek aan. Dat is een interessante gedachte die ik zal meenemen in het gehele volgsysteem dat nu al bestaat. Ik hecht erg aan het adequaat volgen van de uitkomsten van de programma's. Daarover wordt door betrokkenen al veel gerapporteerd. Ik zal kijken of dat nog beter kan, waarbij het mijn intentie is de rapportageverplichtingen van betrokkenen niet te verhogen.
- 3) *Meer samenwerking tussen ministeries die invloed hebben op het welslagen van een innovatieprogramma.* EZ en SenterNovem zijn voor diverse programma's al actief in dialoog met collega's van andere ministeries. Ik noem bijvoorbeeld de samenwerking met LNV bij het programma van Food & Nutrition, met VWS bij het programma Life Sciences & Health en met V&W bij het programma Logistiek. Ik zal mij, als primaire aanspreekpunt binnen het kabinet voor de sleutelgebiedenaanpak waarop de programmatische aanpak van het innovatiebeleid is geënt, blijven inzetten voor meer samenhang en afstemming binnen de overheid.

Hierboven heb ik uiteengezet wat mijn plannen zijn om opvolging te geven aan de belangrijkste aanbevelingen uit de MTR. De afgelopen jaren heb ik al een aantal maatregelen genomen die tegemoet komen aan andere suggesties uit de MTR. Daar die maatregelen pas recent zijn genomen, is het effect nog maar beperkt zichtbaar in de MTR. Met de Kaderbesluit EZ-subsidies (Staatsblad 499, 2008) is het aanvragen van subsidies vereenvoudigd en is het aantal regelingen verminderd. Na publicatie in het Staatsblad ben ik onder het motto «de klant centraal» verder gegaan met het implementeren ervan. Het project «Het Nieuwe Uitvoeren» heeft nu al geleid tot het standaardiseren van aanvraagformulieren, het verstrekken van automatische voorschotten, een lagere rapportageplicht en de mogelijkheid met integrale kosten te werken. Verder werken we thans aan het verkorten van de doorlooptijd van beschikkingen, het vergroten van de transparantie van besluitvorming met betrekking tot offerteaanvragen en is in 2010 de verdere digitalisering van het gehele proces van aanvraag en beheer en verbreding naar vergunningverlening en informatievoorziening voorzien.

Waar het gaat om het beter afstemmen van instrumenten zijn al stappen gezet: in de lopende Fes-ronde van € 500 mln sluiten de Fes-thema's goed aan op de sleutelgebieden en de innovatieprogramma's. Dat is een voortzetting van een paar jaar geleden ingezet beleid. Uit de kerncijfers in het begin van deze brief blijkt dat het Fes een belangrijke financieringsbron voor de innovatieprogramma's is. In de stroomlijningsbrief van EZ van 28 februari 2008 (TK 31 200 XIII-47) heb ik u geïnformeerd over de afstemming tussen Pieken in de Delta, gericht op sterktes in de regio met een nationaal belang, en de innovatieprogramma's. Op projectniveau zijn er

veel voorbeelden waaruit de samenhang tussen beide instrumenten blijkt. Het verder vergroten van de samenhang in het totale programmatische pakket uit de stroomlijningsbrief (naast Pieken in de Delta en de Innovatieprogramma's gaat het om het programma 2gthere) heeft volop mijn aandacht. Dat geldt ook voor het verbinden van deze instrumenten met de Maatschappelijke Innovatie Agenda's.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven