

Datum : 4 juni 2010
Aan : CEKI

Herbeoordeling van drie projecten ronde 'Selectieve continuering'

Het CPB is door het Kabinet gevraagd 14 projecten te toetsen in het kader van de zogenoemde 'selectieve continuering' van projecten. De projecten zijn ingediend in het kader van een door het kabinet vastgesteld budget vanuit het FES (Fonds Economische Structuurversterking) van 500 mln euro. De beoordelingen van deze projecten zijn weergegeven in de publicatie 'Beoordeling CPB FES-ronde Selectieve Continuering (CPB, 2009)'

Voor drie projecten heeft de CEKI het CPB verzocht om aangepaste projectvoorstellen opnieuw te beoordelen. Het betreft de voorstellen 'COMMIT', 'Creative Industry Research Programme (CIRP)' en 'Duurzame Dynamiek in de Delta' (3D).' De Commissie van Wijzen heeft de aangepaste projectvoorstellen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid eveneens beoordeeld. Het CPB en de Commissie hebben gedurende het proces overlegd. Alle conceptbeoordelingen zijn per mail aan de indieners voorgelegd. Het commentaar op deze conceptbeoordelingen is verwerkt in de definitieve beoordeling.

Deze notitie bevat een globale toetsing van de genoemde drie projectvoorstellen. Doel van de (her)beoordeling is om informatie aan te dragen ten behoeve van een afweging door het Kabinet.

De herbeoordelingen zijn uitgevoerd door Henry van der Wiel en Bert Minne. Roel van Elk, Dinand Webbink en Herman Stolwijk hebben met hun commentaar bijgedragen aan de beoordelingen. Annemiek Verrips trad op als projectleider. Ruud Okker en George Gelauff hebben het onderzoek begeleid. De beoordelingen zijn in een beknopte tijd tot stand gekomen en hebben derhalve het karakter van een quick scan.

Uitgangspunt bij de toetsing is de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. Het gaat daarbij om een breed welvaartsbegrip. Niet alleen financieel-economische zaken spelen daarbij een rol, maar ook allerlei andere zaken waar mensen waarde aan toe kennen, zoals natuurwaarden, milieuwaarden en gezondheid. De

methodiek van beoordelen sluit aan bij eerdere beoordelingrondes die het CPB heeft uitgevoerd in het kader van FES en Nota Ruimte. De beoordelingssystematiek wordt beknopt uiteengezet in bijlage A.

1 Beoordeling project COMMIT

Algemene informatie

FES-claim: 80 miljoen euro

Korte projectomschrijving

COMMIT is een nieuw FES-projectvoorstel als opvolger van COMMICT dat door het CPB als ongunstig is beoordeeld in een voorgaande ronde.¹

De ambitie van COMMIT is volgens de indieners het genereren van een blijvende lange termijn waardecreatie en spill-over in het maatschappelijk-technische ICT-veld door voldoende focus en massa. Deze ambitie bouwt voort op de wetenschappelijke reputatie en de kracht van de Nederlandse ICT-industrie. COMMIT zal het Nederlandse open ICT-innovatiesysteem versterken door het delen van best-practices in publiekprivate highscience en door hightech samenwerkingen op specifiek maatschappelijk georiënteerde vraagstellingen.

COMMIT heeft daarbij de volgende drie doelen: (1) Impact in maatschappelijke prioritaire gebieden door multidisciplinaire projecten; (2) Oplossingen door toonaangevend vraaggeïnspireerd fundamenteel ICT-onderzoek; (3) Consolideren en verspreiden van de verworven ICT-kennis en kunde voor de doelgroepen van COMMIT.

Deze doelen werken de indieners uit in 26 samenhangende multidisciplinaire projecten. Elk project richt zich voornamelijk op een combinatie van een maatschappelijk en een technologisch thema. Maatschappelijke thema's zijn: welbevinden, informatiediensten, wetenschap, transport en publieke veiligheid. Onder technologische thema's vallen zaken als: gebruikerskennis, analyse, data managen en sensornetwerken.

Het COMMIT-project loopt van 2010 tot en met 2013. Bij de start nemen 17 kennisinstellingen, 28 maatschappelijke organisaties en 67 bedrijven deel. De totale kosten bedragen € 173 miljoen. Er wordt een FES-bijdrage verwacht van € 80 miljoen, die wordt gematcht met een private investering van € 50 miljoen van deelnemende bedrijven. Het resterende bedrag van €43 miljoen komt vanuit de kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties.

In het beoordelingsproces van het FES-voorstel COMMIT zijn de Commissie van Wijzen en het Centraal Planbureau tot de conclusie gekomen dat een aantal aspecten nadere beschouwing behoefde en dat de inschakeling van externe referenten daarvoor nodig was. In overleg tussen de CvW en het CPB is besloten om voor een paar clusters van vergelijkbare projecten

¹ Verrips, A.S. en V.R. Okker, 2009, Beoordeling CPB FES-ronde Selectieve Continuering, CPB Document no. 188.

referenten om een oordeel te vragen over onder meer de internationale positie en kwaliteit van de consortiumpartners, het karakter van het voorgestelde onderzoek (fundamenteel, industrieel of experimenteel onderzoek) en de meerwaarde van het voorgestelde onderzoek ten opzichte van elders gedaan onderzoek. Dit heeft vijf referentenrapporten opgeleverd die mede gebruikt zijn in het beoordelingsproces.

1.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

De indieners noemen de volgende argumenten die overheidsingrijpen zouden legitimeren:

- Kennisspillovers
- Overige externe effecten
- Coördinatieprobleem

Kennisspillovers

Een aangrijpingspunt voor legitimiteit van een overheidsbijdrage zijn mogelijke kennisspillovers van de projecten in COMMIT. Door kennisspillovers lekt kennis weg naar anderen buiten het consortium zonder dat daar een voldoende financiële vergoeding tegenover staat. Kennis heeft namelijk kenmerken van een publiek goed: het is vaak moeilijk te voorkomen dat derden zonder betaling van deze kennis profiteren. Dit kan een reden zijn voor een overheidsbijdrage. Het geeft betrokkenen dan een prikkel om dergelijke kennisontwikkeling wel uit te voeren.

Een belangrijke voorwaarde bij subsidiëring van kennisontwikkeling is dat het moet gaan om fundamenteel onderzoek of precompetitief onderzoek met potentieel belangrijke maatschappelijke baten maar waarvan de (private) kosten veelal in geen verhouding staan tot de private baten. Een kritiekpunt op COMICT was dat dit programma onvoldoende onderzoek omvatte dat aan deze voorwaarde voldeed. In COMMIT is het aantal projecten aanzienlijk gereduceerd en volgens de indieners op grond van een beoordelingskader geselecteerd op onder meer de mate van wetenschappelijk onderzoek. In die zin lijkt COMMIT verbeterd, omdat marktgerichte projectonderdelen volgens de indieners zouden zijn geëlimineerd. De beoordelaars hebben echter onvoldoende zicht gekregen op de afgevoerde projecten en hoe deze projecten scoorden in het beoordelingskader.

Het geheel overziende zijn er kennisspillovers bij uitvoering van COMMIT te verwachten. Echter daarbij passen de volgende twee kanttekeningen.

Ten eerste, aangezien de Intellectual Property Right (IPR)-regeling niet is aangepast in vergelijking met COMICT, betekent dit dat de kennis, voor zover ze die zelf genereren, mogelijk toeigenbaar is door de private partijen via IPR (i.c. de organisatie van de uitvinder is

de eigenaar van de patenten). Ook de kenniscreatie door de kennisinstellingen kan via een IPR (i.c. licenties) worden vastgelegd en via een licentieverlening onder marktconforme voorwaarden te gelde gemaakt worden. Dit betekent dat de deelnemende partijen een deel van de baten van dit FES-voorstel langs deze weg kunnen internaliseren. Het is de beoordelaars onvoldoende duidelijk of de kennispillovers die niet via IPR zijn te internaliseren nog een voldoende omvang hebben om overheidsingrijpen te legitimeren. In ieder geval zouden de opbrengsten van IPR in mindering moeten worden gebracht op de FES-bijdrage wanneer het FES subsidiebedrag leidt tot overwinsten bij private partijen.²

Ten tweede, er is een aantal projecten waarvan de beoordelaars de indruk hebben dat de activiteiten wel heel dicht bij de markt zitten.³ Of waarbij de kennisinstellingen de geleverde kennis mogelijk kunnen gaan vermarkten. Het gaat hier onder meer om de projecten P2, P4, P5, P7, P13, P18, P19 en P26. In project P5 (Sensor Content for Wellbeing) wordt bijvoorbeeld bij enkele workpackages aangegeven dat het doel is te gaan patenteren.

Overige externe effecten

Naar de mening van de beoordelaars levert een deel van COMMIT mogelijk additionele maatschappelijke baten op vanwege bijvoorbeeld een verbetering in de kwaliteit van gezondheidszorg en verbeteringen in de veiligheid van internet. Het gaat hier om onder meer de projecten P3 (Analytics for public safety and security) en P15 (Trusted healthcare services). Additionele maatschappelijke baten zijn een legitieme reden voor overheidssubsidie.

Coördinatieprobleem

Volgens de indieners richt COMMIT zich op de lange termijn ambitie om een brede cultuuromslag te bereiken in publiekprivate samenwerking tussen ICT-wetenschap en het (non)profit bedrijfsleven. De COMMIT projecten dienen daartoe als rolmodellen voor dergelijke publiekprivate samenwerking. Volgens indieners komt zo'n samenwerking nu nog onvoldoende tot stand door het coördinatieprobleem: men kent elkaar onvoldoende en dat belemmert het tot stand komen van samenwerking. Ook cultuurverschillen tussen partijen ("spreken niet dezelfde taal") zouden samenwerking bemoeilijken.

In de beoordeling van COMICT is al uitgebreid aangegeven dat een coördinatieprobleem een reden kan zijn voor legitimiteit van overheidsingrijpen, maar dat een omvangrijk subsidiebedrag hiervoor niet geëigend is. De overheid kan betrokken partijen bij elkaar brengen, maar dit zou ook door bemiddelaars uit de private markt gedaan kunnen worden. Bovendien gaat het in dit FES-voorstel om een continuering, waarbij verwacht mag worden dat er al

² Het gaat hier uitsluitend om de nieuwe kennis die kan ontstaan uit CIRP en die door (private) partijen via IPR valt te internaliseren. Het gaat hier niet om die kennis van publiekgefinancierde onderzoeksorganisaties, waarvoor door EU IPR voorwaarden zijn gesteld om te voorkomen dat er sprake is van indirecte staatsteun aan een private partij.

³ Geen van de referenten geven aan dat projecten volledig fundamenteel of precompetitief zijn. Nadruk ligt meer op industrieel onderzoek.

interactie bestaat tussen betrokken partijen. De meeste partijen kennen elkaar en dat geldt niet in het minst voor bijvoorbeeld Philips en Thales. Als voor betrokken partijen een win-win situatie is ontstaan, ligt er een prikkel om gezamenlijk verder op te trekken. Natuurlijk kunnen er risico's zijn van het mislukken van een project of een samenwerking, maar dat is nog geen reden voor een overheidssubsidie. Bovendien kunnen betrokken partijen bepaalde zaken laten vastleggen in contracten om zodoende de bedrijfsrisico's te beperken. Het is daarom de vraag in hoeverre er daadwerkelijk een coördinatieprobleem is dat samenwerking belemmert.⁴

Subsidiariteit

Financiering door de nationale overheid ligt het meest in de rede, omdat de positieve niet-markteffecten van het FES-voorstel neer kunnen slaan op nationaal niveau. Aan een deel van dit voorstel (i.c. rond veiligheid en milieu) zit wel een internationale dimensie, waarbij financiering vanuit de EU of andere samenwerkingsverbanden tot de mogelijkheden behoren die in de afweging zouden moeten worden betrokken.

Conclusies legitimiteit

Het FES-voorstel COMMIT voldoet deels aan de voorwaarde voor legitimiteit. Het betreft hier alleen het deel dat fundamentele- en precompetitieve kennis (voor zover niet te beschermen door IPR) voortbrengt en mogelijk nog additionele maatschappelijke baten, voortvloeiend uit onder meer verbetering van de gezondheidszorg.

1.2 Effectiviteit

De doelen die in COMMIT gesteld zijn, zijn in het algemeen voldoende duidelijk. Dit is een verbetering vergeleken met COMICT waar een heldere probleemanalyse ontbrak. Wel vinden de beoordelaars dat de gesignaleerde problemen nog steeds heel algemeen en breed geformuleerd zijn. Daardoor is het niet direct duidelijk waarom overheidsbemoedening een noodzakelijke voorwaarde is en hoe de projecten bijdragen aan het oplossen van deze (maatschappelijke) problemen. Een deel van de gesignaleerde problemen betreffen risico's die onderdeel zijn van het 'normale' bedrijfsrisico. Succes is nu eenmaal niet vanzelfsprekend gegarandeerd. Ook worden deze problemen niet verder voldoende onderbouwd (o.a. "Er is meer ICT-personeel nodig in een breed aantal sectoren..."). Ook de referenten hebben bij een aantal projecten opmerkingen geplaatst dat het onduidelijk is wat het (wetenschappelijke) doel precies is (bv P5 en P17). Daar er vraagtekens zijn bij de probleemanalyse en het concrete doel is de omvang van de maatschappelijke baten die van dit FES-voorstel kunnen worden verwacht onduidelijk.

⁴ Indieners verwijzen in hun reactie naar o.a. Klette en Moen (1998) dat het coördinatieprobleem overheidsingrijpen zou vergen. De conclusies van deze auteurs (zie blz. 22) zijn echter in lijn met de CPB-redenatie hier uiteengezet.

Een positief punt is dat de referenten positief zijn over de wetenschappelijke kwaliteit van het consortium, maar de internationale oriëntatie wordt daarentegen door hen als gebrekkig beoordeeld.

Bij één door de indieners naar voren gebracht probleem staan de beoordelaars langer stil. Volgens de indieners lopen ICT-toepassingen in maatschappelijke domeinen vast op fundamentele vraagstellingen die met goed engineering alleen niet opgelost kunnen worden. Afgezien van mogelijke coördinatieproblemen of eigendomsproblemen, is het de beoordelaars onvoldoende duidelijk geworden wat deze fundamentele vraagstellingen dan concreet inhouden. Het is bovendien dan nog maar de vraag of ICT-toepassingen het meest geëigende middel zijn om het betreffende maatschappelijke probleem op te lossen en in hoeverre andere beleidsinstrumenten niet effectiever zijn om het doel te bereiken.

Een voorbeeld is Project 17 (Optimization of Health Pathways using ICT). De indieners stellen dat het maatschappelijk probleem hier is: wachttijden in de gezondheidszorg door optimalisatie van de wachttijd binnen afdelingen, maar niet tussen afdelingen. Hiervoor zijn nieuwe planningsmethoden vereist die uitgaan van realistische (is imperfecte) data voor de gehele keten. De beoordelaars hebben geen zicht gekregen op waarom optimalisatie tussen afdelingen in de gezondheidszorg vanuit technisch oogpunt een ontbrekende schakel is en waarom (bestaande) oplossingen vanuit de bouw- en transportsector (of uit het buitenland, zie ook verderop) niet mogelijk zijn. In de bouw is optimalisatie van de keten met allerlei verschillende aannemers en onderaannemers essentieel. Verder voeren de beoordelaars aan dat hier mogelijk een ander probleem in de gezondheidszorg fundamenteeler kan zijn: de bereidheid tot samenwerking binnen ziekenhuizen. De indieners geven zelf aan dat ziekenhuizen gekenmerkt worden door afdelingen (lees hokjes) die niet met elkaar willen samenwerken mede door 'sterke tradities'.⁵

Een ander voorbeeld is Project 4 (Virtual worlds for wellbeing), dat door middel van virtuele poppetjes met emotie wil bijdragen aan een prettige manier van leven. Het is de vraag of hier een goede probleemanalyse aan ten grondslag ligt en of deze poppetjes die emoties kunnen tonen daadwerkelijk een substantiële bijdrage kunnen leveren om het leven van mensen te veraangemen.

Afsluitend, het beeld is dat de fundamentele maatschappelijke vraag in menig project niet altijd duidelijk is en dat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij of deze projecten wel de meest effectieve oplossing voor het betreffende maatschappelijke probleem vormen.

⁵ Referenten zijn ook kritisch t.a.v. project 17: 'not state of the art'; niet duidelijk wat nieuwe aspecten zijn, onduidelijk wat de wetenschappelijke zaken zijn in dit project.

Selectieve continuering en onbekendheid effectiviteit

Bij de COMICT-beoordeling zijn al de nodige vraagtekens geplaatst bij de keuze voor selectieve continuering, mede in het licht bezien van de onduidelijkheid over effectiviteit van het huidige beleid en de mogelijke afnemende meeropbrengsten. Dezelfde vraagtekens gelden ook voor COMMIT. Overigens heeft dit argument betrekking op alle FES-voorstellen die onder de selectieve continuering vallen.

Onzekerheden en risico's

Een belangrijk risico aan COMMIT is dat een deel van de baten weglekt naar het buitenland. De indieners melden bij menig project dat veel van de baten aan buitenstaanders toevallen. Aangezien COMMIT zou aangrijpen op maatschappelijke problemen die niet uniek zijn voor Nederland, valt te verwachten dat een niet verwaarloosbaar deel van de baten zal weglekken naar het buitenland. In hun reactie geven de indieners aan dat zij de baten die wel beschermd kunnen worden actief willen beschermen met patentering. Dit wekt de indruk dat de externe effecten in de vorm van kennispijlovers minder groot zijn en dat de baten vooral lijken toe te vallen aan het consortium.

Een tweede onzekerheid is dat de (additionele) maatschappelijke baten niet voldoende tot stand komen. De indieners geven zelf aan dat de tijdshorizon van het type onderzoek dat in COMMIT wordt uitgevoerd langer is dan 5 jaar. Niet duidelijk is of continuering van COMMIT na de FES-termijn is gegarandeerd. Indieners geven zelf ook aan dat het coördinatieprobleem structureel van aard is en niet met één FES-bijdrage op te lossen is.

Tenslotte omvat het FES-voorstel 26 afzonderlijke projecten waardoor het moeilijk is de risico's hiervan afzonderlijk in een quick scan goed te kunnen beoordelen.

Het is daarom niet zeker of aan de voorwaarde van effectiviteit is voldaan.

1.3 Efficiëntie

Aan de organisatorische en procesmatige kant zijn verbeteringen aangebracht vergeleken met COMICT. Zo is een bestuurslaag verdwenen en wordt een internationale adviesraad in het leven geroepen die onder meer de projectplannen beoordeelt. Deze raad geeft echter alleen advies aan de 'supervisory board', maar dat advies is, voor zover de beoordelaars hebben kunnen afleiden uit de informatie niet bindend.

Een aantal zaken is echter niet verbeterd of niet transparanter gemaakt vergeleken met COMICT. Ten eerste is bij de beoordelaars niet duidelijk geworden hoe de verdeling van de gelden over de verschillende projecten precies heeft plaatsgevonden. Er is geen beschrijving van de afwegingen in samenhang met potentiële omvang van externe effecten of mate van

coördinatieprobleem. Gezien de geringe spreiding in de hoogte van de projectkosten, lijkt een evenredige budgetverdeling tussen de 26 projecten de drijfveer te zijn geweest. Het vooraf verdelen van het budget herbergt onzekerheden gerelateerd aan informatie- en bestuurlijke problemen. Het informatieprobleem hangt samen met vragen als werkt het proces wel helemaal goed, zodat het FES-geld terecht komt bij de meest veelbelovende onderzoeken in termen van maatschappelijke baten. Het bestuurlijk probleem hangt samen met dat door vooraf het budget vast te leggen, de druk om het volledige budget uit te geven groot wordt, ook als zich geen goede projectonderdelen aandienen. Indieners geven zelf wel aan dat er passende sturingsmaatregelen mogelijk zouden zijn.

Ten tweede wordt in het nieuwe voorstel melding gemaakt dat 10% van het budget wordt gereserveerd voor nieuwe projecten. Niet helder wordt gemaakt op welke criteria deze nieuwe projecten vervolgens getoetst gaan worden.

Ten derde, ondanks dat het aantal projecten is teruggebracht tot 26, zijn er nog steeds veel projecten. Bovendien bestaat ieder project weer uit subonderdelen. Voor de beoordelaars is het moeilijk om te beoordelen of schaalvoordelen zo wel voldoende benut worden en of er geen versnippering optreedt tussen de projecten. Afgaand op de referenten zien ook zij problemen in de beperkte afstemming en interactie tussen de projecten. Ook bestaat de indruk dat er enige mate van overlap plaatsvindt in COMMIT zelf, maar ook in relatie tot bijvoorbeeld het FES-voorstel Creative Industry Research Program, dat ten koste kan gaan van de efficiëntie. Als voorbeelden verwijzen we naar projecten rondom data management en sensortechniek.

Tot slot beschikken beoordelaars weliswaar over een uitgebreide onderbouwing van de kosten, maar hieruit is – voor zover in de beschikbare tijd kon worden nagegaan – niet duidelijk of private partijen, kennisinstellingen en non-profitorganisatie in cash of in kind bijdragen aan het project. De indruk bestaat dat het grotendeels in kind gaat. FES-voorstellen waarbij partijen in kind toepassen roepen de vraag op of niet eerder sprake is van substitutie in plaats van additionaliteit van de kennisproductie bij betrokken partijen. Niet duidelijk is wat dit per saldo betekent voor de omvang van de externe effecten.

Onzekerheden en risico's

Een eerste risico is dat de rol van de internationale adviesraad beperkt is en niet onafhankelijk doordat ze zijn aangesteld door COMMIT. Zeker gezien de opmerkingen gemaakt door de referenten over de onvoldoende internationale oriëntatie en het ontbreken van concrete onderzoeksdoelen, is een sterkere bepalende en onafhankelijke rol van de adviesraad wenselijk.

Een tweede risico is dat na afloop van COMMIT wederom een onderzoeksprogramma op het gebied van ICT wordt ingediend voor financiering via overheidswege. Bij het huidige FES-

voorstel zijn kanttekeningen te plaatsen bij de onderlinge interactie en (internationale) afstemming van projecten. Dit kan negatieve gevolgen hebben op de kosten-baten verhouding.

Alternatieven

De indieners hebben onvoldoende duidelijk gemaakt waarom dit onderzoek in Nederland moet worden uitgevoerd. Het argument dat de vereiste ICT-kennis en oplossingen voor de maatschappelijke problemen meestal niet bestaan (in het buitenland), wordt niet onderbouwd. De referenten geven in ieder geval aan dat niet voor alle beoordeelde projecten geldt dat het nieuw is in vergelijking met wat elders in de wereld gebeurt. In hun reactie geven de indieners aan dat in het buitenland ingekochte ICT niet vrij is van waarden en dat maatschappelijke problemen een oplossing vereisen dichtbij onze cultuur om geaccepteerd te worden. Dit argument wordt echter niet verder door de indieners onderbouwd met voorbeelden.

De beoordelaars zijn het eens met de indieners dat eigen kennis van ICT ook nodig is voor adoptie en eventuele verdere doorontwikkeling van ICT-technieken door het bedrijfsleven. Indieners zien dan ook veel voordelen van ICT bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Echter, deze vraagstukken kunnen volgens de beoordelaars ook vaak opgelost worden zonder diepgaande ICT kennis van de eindgebruiker.

Verder voeren de indieners aan dat de technologie pas wordt verkocht aan het buitenland nadat de eigen positie in de wereldmarkt is gevestigd door de partij die de technologie heeft ontwikkeld. De noodzaak van zelf produceren is daarom van belang volgens de indieners. Dit argument is echter niet overtuigend, daar vanuit welvaartsoptiek het normaliter goedkoper is om te importeren dan tegen hogere kosten zelf te produceren. Bovendien is internationale afstemming van belang rond standaardisatie. Dit aspect wordt echter door de referenten kritisch beoordeeld als zijnde onvoldoende. In hun reactie geven de indieners aan dat COMMIT een aanzet zal maken met inbreng van standaardisatie gedurende de laatste programmafase, waar zij dit noodzakelijk acht voor waardecreatie. Onduidelijk voor de beoordelaars blijft dan wel waar voor de indieners deze noodzakelijkheid op berust.

Conclusie efficiëntie

In het voorgaand zijn vraagtekens gezet bij de efficiëntie van de verdeling van de gelden over de afzonderlijke projecten en de criteria voor nieuwe projecten. Bovendien zien de beoordelaars risico's van versnippering en te beperkte onderling afstemming van de projecten. Verder is de internationale afstemming rond standaardisatie onvoldoende. Voor een aantal projecten geldt daarnaast dat ICT-toepassingen niet het meest geëigende middel zijn om het betreffende maatschappelijke probleem op te lossen of dat de projecten dusdanig dicht bij de markt liggen, dat de externe effecten in grote mate vallen te internaliseren. Het is daarom twijfelachtig of de baten opwegen tegen de maatschappelijke kosten van COMMIT.

Het beeld van de efficiëntie is ongunstig.

Totaal beeld

De ambitie van COMMIT is het genereren van een blijvende lange termijn waardecreatie en spill-over in het maatschappelijk-technische ICT-veld door de inzet van ICT. COMMIT heeft daarbij de volgende drie doelen voor ogen: (1) Impact in maatschappelijke prioritaire gebieden door multidisciplinaire projecten; (2) Oplossingen door toonaangevend vraaggeïnspireerd fundamenteel ICT-onderzoek; (3) Consolideren en verspreiden van de verworven ICT-kennis en kunde.

Het voorstel voldoet deels aan het criterium van legitimiteit. Het betreft hier alleen het deel dat fundamentele kennis (voor zover niet te beschermen door IPR) voortbrengt en mogelijk nog additionele maatschappelijke baten, voortvloeiend uit onder meer verbetering van de gezondheidszorg. Het door de indieners naar voren gebrachte argument dat een coördinatieprobleem de samenwerking tussen betrokken partijen belemmert is niet als legitieme reden beoordeeld. In dit FES-voorstel gaat het om een continuering, waarbij verwacht mag worden dat er al voldoende interactie bestaat tussen betrokken partijen.

Het is niet zeker of aan de voorwaarde van effectiviteit is voldaan, omdat er vraagtekens zijn bij de probleemanalyse en concrete doelen van sommige projectonderdelen van dit FES-voorstel. Hierdoor zijn de mogelijke maatschappelijke baten die van dit voorstel kunnen worden verwacht onduidelijk.

De efficiëntie van het FES-voorstel moet als ongunstig beoordeeld worden. De beoordelaars zetten vraagtekens bij de efficiëntie van de verdeling van de gelden over de afzonderlijke projecten en de criteria voor nieuwe projecten. Bovendien zien de beoordelaars risico's van versnippering en te beperkte onderling afstemming van de projecten. Verder is de internationale afstemming rond standaardisatie onvoldoende. Voor een aantal projecten geldt daarnaast dat ICT-toepassingen niet het meest geëigende middel zijn om het betreffende maatschappelijke probleem op te lossen of dat de projecten dusdanig dicht bij de markt liggen, dat de externe effecten in grote mate vallen te internaliseren. Het is daarom twijfelachtig of de baten opwegen tegen de maatschappelijke kosten van COMMIT.

Het totaalbeeld van het project is als geheel ongunstig. Dat betekent overigens niet dat de netto baten van elk afzonderlijk projectonderdeel (of workpackage binnen een projectonderdeel) van COMMIT bij uitvoering negatief hoeven te zijn. Het CPB beoordeelt dit voorstel echter als geheel en niet de afzonderlijke projecten. Om tot een zinvolle selectie te komen van een deel

van de projecten die mogelijk in aanmerking zouden kunnen komen voor een FES-subsidie zou een onafhankelijke internationale adviesraad moeten worden ingesteld die een bindende rol krijgt in deze selectie. Deze adviesraad zou per COMMIT-project moeten kijken of het project voldoet aan elk van de volgende criteria.

- De maatschappelijke relevantie: Het concrete maatschappelijke probleem wat door het project wordt aangepakt moet duidelijk zijn en tevens in hoeverre ICT hiervoor de oplossing is.
- Precompetitief onderzoek: Het moet gaan om projecten waarvan de resultaten niet direct zijn te vermarkten of waarvan de baten die via IPR zijn te internaliseren niet leiden tot boven 'normale' winsten.
- Internationale afstemming: Het project moet leiden tot kennis die internationaal niet of goedkoper al beschikbaar is.

Op basis van deze selectiecriteria zou de internationale adviesraad een bindend advies moeten geven of het project in aanmerking komt voor een FES-subsidie en voor welk bedrag.⁶

Bronnen

COMMIT, 2009, Raster voor de FES-voorstellen voor de extra FES-ronde 2009.

COMMIT, 2009, FES 2009 application in Information and Communication Technology, projectplan.

CPB-Hoorzitting COMMIT, 8 oktober 2009

CPB-beoordeling COMICT in Verrips, A.S. en V.R. Okker, 2009, Beoordeling CPB FES-ronde Selectieve Continuering, CPB Document no. 188.

Commissie van Wijzen-hoorzitting COMMIT, 29 oktober 2009.

Klette en Moen, 1998, From growth theory to technology policy: coordination problems in theory and practice, The Nordic Journal of Political Economy, June 3.

Referenten rapporten COMMIT, 2010.

⁶ Voor alle duidelijkheid een mogelijk coördinatieprobleem is niet legitiem.

2 Beoordeling Duurzame Dynamiek in de Delta

Algemene informatie

FES-claim: 25 miljoen euro

Korte programmaomschrijving

Het programma 'Duurzame Dynamiek in de Delta' (3D) heeft als doel onderzoek uit te voeren ten behoeve van een 'duurzaam ruimtelijk beleid in het Nederlandse stedelijke deltagebied', waarin 'water, natuur, landbouw, wonen, recreatie en mobiliteit worden geoptimaliseerd'.⁷ Het programma moet antwoord geven op tien concreet genoemde maatschappelijke en fysieke trends die in het Raster staan genoemd. Het programma bouwt voort op de succesvolle onderdelen van zeven aflopende programma's op het gebied van ruimte die een uitkering uit het FES hebben ontvangen. 3D is opgebouwd uit drie modules. De hoofdmodule is 'gebiedsontwikkeling'. Het gaat hierbij voornamelijk om het integreren van de kennisontwikkeling van de gescheiden onderzoeksgebieden 'Water', 'Kwaliteit leefomgeving' en 'Mobiliteit'. Deze module omvat 12 gespecificeerde onderzoeksprojecten die zijn verdeeld over deze drie onderzoeksgebieden. Verder zijn er twee hulpmodules. De eerste beoogt integratie van allerlei opgeslagen gegevens in relatie tot de aarde, zoals data over geodesie, cartografie en geografie. Het omvat 7 onderzoeksprojecten. De andere module gaat over onderzoek om de coördinatie te verbeteren tussen de vele bestuurslagen die betrokken zijn bij de besluitvorming over de ruimte. Deze module omvat 3 onderzoeksprojecten. Bij elkaar dus 22 gespecificeerde onderzoeksprojecten. Tenslotte is er een project dat integratie van de geproduceerde kennis in 3D beoogt.⁸ De kosten van het programma bedragen 50 miljoen euro over de periode 2011 - 2016. De gevraagde uitkering uit het FES is 25 miljoen euro.

2.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

De belangrijkste reden voor welvaartseconomische legitimiteit van een overheidsbijdrage aan het programma is dat de ruimtelijke inrichting (inclusief preventie van wateroverlast) een collectief goed is.

Een andere reden voor legitimiteit voor een overheidsbijdrage is dat wetenschappelijk onderzoek positieve kennis spillovers kan genereren die wel aan het Rijk toevallen, maar die bedrijven niet in rekening kunnen brengen bij hun afnemers. Bij dit argument is het programma alleen legitiem als de bedrijven aan de projecten bijdragen in een omvang die overeen komt met hun eigen baten van de projecten.

⁷ Businessplan, blz. 11

⁸ In het vervolg spreken we van 22 projecten, namelijk de projecten exclusief het integratieproject.

Subsidiariteit

Daarnaast hebben lokale overheden baten van de uitvoering van het programma. Een bijdrage van hen in de omvang van hun eigen baten ligt ook in de rede.

In het businessplan maakt 3D geen onderscheid tussen de afzonderlijke bijdragen van de bedrijven en de lokale overheden. Dat is ook begrijpelijk aangezien de baten van de bedrijven en de lokale overheden verschillen tussen de 22 projecten. Wel is het aandeel dat uit het FES geclaimd wordt voor de meeste projecten de helft van de geraamde uitgaven. Waarom dat steeds de helft zou moeten zijn, wordt daar niet goed beargumenteerd en dat werkt ongunstig voor de legitimiteit. Op de hoorzitting op het CPB meldden de indieners dat het bestuur van 3D de FES-bijdrage zal vaststellen naar rato van de verwachte private en publieke baten bij elk project. De cijfers in het businessplan komen daarmee te vervallen.

In totaal scoort het programma gunstig op de voorwaarden voor legitimiteit onder de voorwaarde dat de mondelinge toezegging op de hoorzitting wordt nagekomen.

2.2 Effectiviteit

Probleemanalyse en doelen

Het programma biedt een breed en een smal perspectief op de baten. Het doel van het onderzoek in het *brede perspectief* staat vermeld in de ‘Korte programmaomschrijving’. Als het onderzoek van 3D deze doelen zou behalen, kunnen de netto maatschappelijke baten er van hoog zijn. Deze kunnen bijvoorbeeld blijken uit de baten van een betere ruimtelijke inrichting tegen lagere publieke kosten aan dijkanaanleg.

Echter het is onduidelijk dat die hoge baten werkelijk door het Rijk geïncasseerd zullen worden, omdat een concrete probleemanalyse ontbreekt in het businessplan en het raster van 3D die beide het brede perspectief presenteren. De concrete kennislacunes waarin zou moeten worden voorzien zijn niet duidelijk. De genoemde maatschappelijke en fysieke trends waar 3D onderzoek naar wil doen, zijn algemeen, breed en vrijwel tijdloos. Voorbeelden van die trends zijn verstedelijking, balans tussen stad en ommeland, omgaan met gelijktijdige groei en krimp, vergrijzing van de bevolking, veroudering van constructies, en technische ontwikkeling. Natuurlijk zullen zich op deze gebieden vele problemen blijven voordoen die extra wetenschappelijke kennis vereisen voor oplossingen, maar de algemeenheid, breedte en tijdloosheid van de trends maken de concrete tekorten aan wetenschappelijke kennis onduidelijk.

Als gevolg van de weinig concrete probleemanalyse is het concrete doel ook niet helder. Daarmee is de omvang van de baten die kunnen worden verwacht onduidelijk. Bovendien wordt onvoldoende duidelijk gemaakt waarom voor het bereiken van de brede doelstelling het gebrek aan integratie van kennis en onderzoek het knelpunt is om het doel te bereiken, terwijl de

bevordering van 'integratie' het kernbegrip van het programma 3D is. Deze argumenten leiden tot een ongunstige beoordeling van de effectiviteit van dit programma vanuit het brede perspectief bezien.

Het *smalle perspectief* heeft betrekking op de 22 afzonderlijke projecten. Het programma 3D scoort niet gunstig op de effectiviteit in dit perspectief om de volgende redenen:

- Het programma heeft het uitdrukkelijke doel kennis te integreren die is opgedaan met de zeven aflopende programma's die een uitkering uit het FES hebben ontvangen op het gebied van ruimte genoemd in de 'Korte projectomschrijving'. Maar die integratie is in het programma 3D niet duidelijk, ondanks de moeite van de indieners om meer samenhang en afstemming van de projecten te bevorderen. De projecten zijn gegroepeerd naar thema's, zoals de drie modules, waarbij de hoofdmodule over gebiedsontwikkeling op zijn beurt weer is gesplitst in drie delen. Het onderscheid in separate groepen is in tegenspraak met integratie. Het enige element waarin integratie duidelijk blijkt, is het project 'connectiviteit' dat tot doel heeft de kennis die in 3D wordt opgedaan te integreren en te valoriseren.⁹ Dit is een magere vorm van integratie. Bovendien is ook bij de projectbeschrijvingen van de overige 22 projecten niet duidelijk waar de integratie plaats vindt binnen elk project. Ook de indieners achten verbetering in samenhang en afstemming noodzakelijk, maar zij beroepen zich op tijdgebrek dat 3D in deze vorm is ingediend voor een uitkering uit het FES.
- Het is onvoldoende duidelijk dat de projecten vooral zijn aangestuurd door problemen die de overheden en de bedrijven graag opgelost zien. Blijkens de formulering van de projecten lijken het vooral problemen van de wetenschappelijke onderzoekers. Dit is deels een gevolg van de procedure die is gevolgd bij de voorloper van 3D: het programma 'Delta in Transitie' (DiT) dat in 2009 is ingediend voor een uitkering uit het FES, maar dat toen is afgewezen. De projecten in DiT werden met een bottom-up procedure verzameld, en deze projecten waren vaak wetenschappelijk gedreven. Ondanks selectie uit deze projecten ten behoeve van 3D en vele verbeteringen die de indieners van 3D aan deze projecten hebben aangebracht, blijft het aanbodgerichte onderzoek te veel doorklinken. Het is daarom onduidelijk of de verwachte onderzoeksresultaten voldoende interessant zijn voor de vragende partijen zodat zij de onderzoeksresultaten werkelijk gaan gebruiken.
- Tenslotte kan de effectiviteit van de projecten in de informatiemodule worden vergroot door de informatieproducten commercieel te verkopen in binnen- en buitenland. Dit aspect komt in het programma onvoldoende naar voren.

⁹ Businessplan, blz. 40.

Maar er zijn in het smalle perspectief ook argumenten waarop het programma gunstig wordt beoordeeld bij effectiviteit, want:

- Veel afzonderlijke projecten hebben een probleemstelling en concreet doel.
 - De output is vaak redelijk gespecificeerd.
 - De beoogde internationale oriëntatie, die past bij de deltaproblemen in de hele wereld.
 - De verantwoording die aan NWO wordt afgelegd.
 - Advies dat zal worden uitgebracht door een commissie van internationale wetenschappers.
- Echter, deze argumenten wegen niet op tegen de eerder genoemde argumenten voor een ongunstig oordeel, omdat de eerder genoemde argumenten van fundamenteelere aard zijn en daardoor zwaarder wegen. Per saldo wordt de effectiviteit van 3D in het smalle perspectief dus ongunstig beoordeeld.

Onzekerheden en risico's

De risico's zijn dat de onderzoeksresultaten onvoldoende worden gebruikt, omdat de vragende overheden en bedrijven er te vrijblijvend bij betrokken zijn om het onderzoek te gebruiken. De te verwachten onderzoeksresultaten zijn niet of nauwelijks te beoordelen op risico, omdat de afzonderlijke projectvoorstellen nog niet gereed zijn en omdat hun aantal te groot is om ze in een quick scan te kunnen beoordelen.

Conclusie

De effectiviteit is ongunstig vanuit het brede perspectief vanwege een gebrek aan concreetheid. De effectiviteit vanuit het smalle perspectief van de afzonderlijke projecten is per saldo ook ongunstig. Belangrijke argumenten hiervoor zijn de aanzienlijke kans dat de beoogde integratie niet wordt bereikt en omdat de probleemstelling te weinig wordt aangedragen door de partijen die de onderzoeksresultaten praktisch moeten gebruiken. Als geheel genomen is het oordeel over de effectiviteit van het programma ongunstig.

2.3 Efficiëntie

In het *brede perspectief* is 3D onvoldoende effectief, en daarom is het programma ook niet efficiënt. Aan de ongunstige beoordeling draagt bij dat een kostenonderbouwing in het licht van dit perspectief ontbreekt.

Het programma komt er in het *smalle perspectief* eveneens ongunstig uit vanwege een ongunstig oordeel over de effectiviteit. Dat neemt niet weg dat er onder de 22 projecten een aantal kunnen zijn die, eventueel na verbetering, netto baten zullen opleveren.

Onzekerheden en risico's

Het risico van kostenoverschrijding van de afzonderlijke projecten lijkt klein. Wel is het risico aanzienlijk dat na honorering van 3D in 2016 opnieuw subsidie wordt aangevraagd uit het FES voor onderzoek op het gebied van ruimtelijke ordening zonder dat evident zal zijn dat het netto maatschappelijke baten zal opleveren. De indieners stellen dat de uitkering voor 3D uit het FES eenmalig zal zijn.¹⁰ Echter die eenmaligheid is weinig geloofwaardig op basis van de volgende argumenten. Ten eerste, aan de zeven aflopende FES-projecten op het gebied van ruimte is een uitkering gedaan op basis van de eenmaligheid van die uitkering. Ondanks dat gaat 3D hierop toch door, wat de indruk van eenmaligheid ontkracht. Ten tweede, het programma 3D is in het brede perspectief algemeen, breed en vrijwel tijdloos. Op basis van de gepresenteerde argumentatie kan zonder moeite na eventuele honorering van 3D in 2016 opnieuw een groot onderzoeksprogramma op het gebied van ruimtelijke ordening worden ingediend ter financiering uit het FES dat voortbouwt op 3D. Het risico van permanent hogere onderzoeksubsidies werkt ongunstig uit op de efficiëntie, wegens de dreiging van afnemende meeropbrengsten van onderzoek.

Alternatieven

Er zijn geen duidelijke alternatieven voor de projecten in de hoofdmodule en de informatiemodule.

Samenhang

De samenhang van de onderdelen van het programma met ander beleid is onduidelijk.

Conclusie efficiëntie

Het beeld van de efficiëntie is ongunstig.

Totaal beeld

Het programma 3D heeft tot doel onderzoek uit te voeren ten behoeve van een duurzame ruimteontwikkeling van Nederland voornamelijk door integratie van kennis op deelterreinen. Het programma bouwt voort op zeven aflopende FES-projecten. 3D omvat 22 onderzoeksprojecten verdeeld over drie modules, namelijk een hoofdmodule over ruimtelijke inrichting en twee hulpmodules over informatiestroomlijning en een betere besluitvorming tussen verschillende openbare bestuurslagen. Bovendien is er een project dat beoogt de onderzoeksresultaten van de 22 projecten te integreren. De kosten van het programma worden

¹⁰ Businessplan, blz. 14.

geraamd op 50 miljoen euro over de periode 2011 - 2016. De gevraagde FES-bijdrage is 25 miljoen euro.

Het programma voldoet aan de voorwaarden voor legitimiteit. Gunstig is dat de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting een collectief goed is. Gunstig is ook dat de bijdragen van lokale overheden en de bedrijven worden bepaald in overeenstemming met hun baten. Dit oordeel berust echter op een mondelinge toezegging op de hoorzitting op het CPB. Op basis van het ingediende businessplan is het oordeel op dit punt van legitimiteit minder gunstig.

Het programma wordt ongunstig beoordeeld op de effectiviteit om de volgende redenen. Het is niet duidelijk in welke concrete kennislacunes moet worden voorzien vanuit het programma als geheel. Bovendien is de beoogde integratie van de kennis opgebouwd in de zeven FES-programma's die 3D voorgingen, niet goed zichtbaar. Verder is de probleemstelling van de projecten sterk bepaald door de wetenschappelijke onderzoekers, terwijl minder duidelijk is in hoeverre dit de problemen zijn waar de overheden mee worstelen. De kans is daarmee aanzienlijk dat de verkregen onderzoeksresultaten in de praktijk onvoldoende zullen worden gebruikt.

Het programma scoort ook ongunstig op efficiëntie omdat de effectiviteit ongunstig wordt beoordeeld. Verder is ongunstig is dat de kans reëel is dat na honorering van 3D in 2016 opnieuw om een uitkering uit het FES zal worden gevraagd over dit thema zonder dat het evident is dat het netto baten zal opleveren.

Het totaalbeeld is daarom ongunstig. Dat neemt niet weg dat er onder de 22 projecten een aantal kunnen zijn die, eventueel na verbetering, netto baten zullen opleveren.

Bronnen

3D, Raster voor de FES-voorstellen voor de extra FES-ronde 2009.

3D, Duurzame Dynamiek in de Delta, Businessplan, Contouren van een FES-programma, 14 december 2009.

3D, Duurzame Dynamiek in de Delta, Annex A, Projectbeschrijvingen.

3D, Duurzame Dynamiek in de Delta, Annex B, Letters of intent en adhesiebetuigingen.

3D, Duurzame Dynamiek in de Delta, Annex C, Informatie over vertegenwoordigers wetenschap (selectie).

3D, Duurzame Dynamiek in de Delta, Een voorstel voor een FES-kennisprogramma, VenW, LNV, EZ en VROM, 14 januari 2010.

CPB Beoordeling Delta in Transitie in Okker en Verrips (redactie), 2009, Beoordeling CPB FES ronde selectieve continuïteit, CPB Document 188, sectie 2.2 en Overzicht uitgebreide beoordelingen, sectie 9.

Hoorzitting 3D door CPB, Den Haag, 14 januari 2010.

Hoorzitting 3D door Commissie van Wijzen, Utrecht, 22 januari 2010.

VROM, 2010, Reactie op conceptbeoordeling door CPB, 16 februari 2010.

3 Beoordeling project CIRP

Algemene informatie

FES-claim: 19,78 miljoen euro

Korte projectomschrijving

De creatieve dienstverlenende sector ontbeert volgens de indieners de mogelijkheden de kennis op te bouwen die de sector nodig heeft om strategische activiteiten te ontplooien die de sector in staat stellen waardetoevoeging voor de overige sectoren in de Nederlandse economie en maatschappij te realiseren.

Het doel van Creative Industry Research Programme (CIRP) programma is kennis en instrumenten te genereren die door creatieve business professionals kunnen worden ingezet om product service systems te ontwerpen voor commerciële omgevingen, maar ook ten behoeve van maatschappelijke organisaties. Door CIRP verbetert de aansluiting en de onderlinge samenwerking tussen kennisinstellingen, culturele instellingen, de ontwerpsector en potentiële afnemers. Volgens indieners levert dit op korte en lange termijn belangrijke resultaten op.

CIRP richt zich op de 'creation' schakel in de Creative Business Services. Daaronder vallen met name industrieel ontwerp, mode, architectuur, reclame, media en gaming. In het CIRP programma ligt daarbij de focus op de industrieel ontwerpsector.

CIRP bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste, het hoofdonderzoeksprogramma is het 'Design of Product Services Systems' (PSS) dat zich richt op het ontwerpen van 'product service systems'. Dit programma onderzoekt drie vraagstukken (i.c. functioneel ontwerp/realisatie, conceptualisatie en bedrijfsstrategie) en bestaat uit 11 onderzoeksprojecten onderverdeeld in twee typen projecten, foundational projects en inspirational testbeds. Deze testbeds richten zich op twee toepassingsgebieden: zorg en productiviteit. Het tweede onderdeel is de 'Transformation in Experiences' via een open call voor onderzoeksprojecten gericht op dezelfde vraagstukken als het onderzoeksprogramma. Tot slot, het derde onderdeel bestaat uit disseminatie en valorisatie van de kennis, instrumenten en methodes die in de twee onderzoeksprogramma's worden opgedaan.

Het CIRP-project loopt van 2010 tot en met 2014. Bij de start nemen 7 kennisinstellingen (waaronder NWO) en 43 bedrijven deel. De totale kosten bedragen € 36,24 miljoen. Er wordt een FES-bijdrage verwacht van € 19,78 miljoen, die wordt gematcht met een private investering van € 6,13 miljoen van de deelnemende bedrijven. Het resterende bedrag van € 10,33 miljoen komt vanuit de kennispartners en NWO.

3.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

Volgens de indieners is het CIRP-voorstel legitiem vanwege de volgende knelpunten die zich specifiek in deze sector voordoen en waardoor de Nederlandse ontwerpsector de ambitie (i.c. internationale koploper maken in de ontwikkeling van PSS) niet kan waarmaken:¹¹

- Ontbreken specifieke kennis
- Type goed
- Coördinatieprobleem
- Falen kapitaalmarkt
- Kennisspillovers
- Vraagverstoringen

We gaan achtereenvolgens op de genoemde knelpunten in.

Ontbreken specifieke kennis

Volgens de indieners ontbreken een adequate kennisbasis, methoden en technieken voor een bredere toepassing van ‘design-denken’. Dit geldt niet alleen voor eindproducten maar ook voor bredere, meer strategische vraagstukken aan het begin van het ontwikkelproces.

Dit is geen reden voor legitimiteit voor overheidsbemoediging, daar hier niet duidelijk is wat het marktfalen is en welk instrument eventueel doelmatig en efficiënt zal zijn.

Type goed

De output van nieuwe ontwerp oplossingen wordt door de indieners gekenmerkt als ervaringsgoed. Hierdoor kunnen enerzijds afnemers niet goed inschatten wat ze krijgen, en anderzijds ontwerpers niet goed duidelijk maken wat ze kunnen leveren. Dit doet zich volgens de indieners met name sterk voelen bij de toepassing van ‘design-denken’ op vraagstukken waar dit nog niet of zeer beperkt wordt toegepast. Het voorstel is er dan ook op gericht om een aantal positieve voorbeelden (‘inspirational testbeds’) te creëren. Bovendien krijgt de sector volgens de indieners een aantal methoden en tools in handen, waardoor het mogelijk wordt om concreter aan te geven wat ‘design-denken’ inhoudt en wat de meerwaarde ervan is. Hierdoor kan de sector in de toekomst efficiënter en effectiever oplossingen ontwikkelen.

Hier is naar de mening van de beoordelaars mogelijk sprake van een marktfalen in de vorm van asymmetrische informatie. Betrokken partijen beschikken niet over dezelfde informatie,

¹¹ De beoordelaars tekenen aan dat deze ambitie op zich geen aanleiding geeft tot legitimatie van dit voorstel, omdat het streven naar koploper zijn niet welvaartsverhogend hoeft te zijn.

waardoor transacties niet tot stand komen. Dit kan een reden zijn voor legitimiteit van overheidsingrijpen, maar een omvangrijk subsidiebedrag hiervoor is niet geëigend. De overheid kan het probleem namelijk oplossen door betrokken partijen bij elkaar te brengen, maar dit zou ook door bemiddelaars uit de private markt gedaan kunnen worden. Bovendien gaat het in dit FES-voorstel om een continuering, waarbij verwacht mag worden dat er al interactie bestaat tussen betrokken partijen. De meeste partijen kennen elkaar. Daarnaast gaat het volgens de indieners bij PSS om een buitengewoon groot marktpotentieel, met al een bewezen sterke groei in het recente verleden. Betrokken partijen moeten hiervan op de hoogte zijn.

Coördinatieprobleem

Een ander knelpunt wat door de indieners genoemd wordt, zijn coördinatievraagstukken in verband met complementaire assets. Voor het optimale resultaat zouden volgens de indieners investeringen in design bij ontwerpbureaus gepaard moeten gaan met investeringen in marketing, R&D, engineering, etc. bij afnemers. In hun reactie geven de indieners aan dat de evaluatie van FES Creative Challenge Call (CCC) ook expliciet wijst op de noodzaak om de creatieve industrie te ondersteunen in het aangaan van daadwerkelijke activiteiten in samenwerkingsverband richting de toepassingsgebieden en andere partijen in de waardeketen.

De beoordelaars zijn het eens met de indieners dat deze coördinatievraagstukken potentieel een marktfalen kunnen geven in de vorm van een hold-up probleem. Voor beide partijen is het efficiënt om samen te werken, maar de partijen doen het niet omdat men zich zorgen maakt om de reactie van de ander. Nadat er geïnvesteerd is in een samenwerkingsverband kan één van de partijen namelijk proberen een voor hem gunstiger verdeling van kosten en baten af te dwingen dan van tevoren was afgesproken. Die mogelijkheid ontstaat doordat de andere partij inmiddels heeft geïnvesteerd in het samenwerkingsverband in de vorm van verzonken kosten (i.c. transactie- of relatiespecifieke investeringen) die niet meer terug zijn te verdienen. Net als bij het vorige knelpunt plaatsen we de kanttekening dat partijen elkaar al kennen en dat men contractuele afspraken kan maken. Als voor beide partijen sprake is van een win-win situatie, ligt er een prikkel om gezamenlijk verder op te trekken. Natuurlijk kunnen er risico's zijn van het mislukken van een project of een samenwerking, maar dat is nog geen reden voor een overheidssubsidie. Betrokken partijen kunnen bepaalde zaken laten vastleggen in contracten om zodoende de bedrijfsrisico's te beperken. Het is daarom de vraag in hoeverre er daadwerkelijk een coördinatieprobleem is dat samenwerking belemmert. Bovendien het gaat hier niet om substantiële investeringen die als verzonken kosten niet meer te gelde zouden kunnen worden gemaakt.

Kapitaalmarktfalen

Daarnaast is er naar de mening van de indieners sprake van falen op de verzekeringsmarkt waardoor de vaak kleine ontwerp bureaus de risico's die samenhangen met de investeringen in een bredere toepassing van 'design-denken' niet kunnen hedgen tegen andere risico's.

Ook dit knelpunt houdt verband met asymmetrische informatie. In dit geval tussen de aanbieder van geld en het consortium als vrager. Dit kan een argument zijn dat een zekere overheidsbijdrage legitimeert, eventueel in de vorm van een lening (zie verderop).

Kennispillowers

CIRP levert volgens de indieners kennispillowers naar andere delen van de samenleving. De kennisbasis, en de nieuw te ontwikkelen methoden, technieken en praktijken zouden het karakter hebben van een General Purpose Technology die elders toepasbaar zou zijn. Het derde onderdeel van het FES-voorstel (i.c. disseminatie en valorisatie) is daarbij zeker relevant voor deze verspreiding.

Volgens de beoordelaars zijn deze mogelijke kennispillowers een aangrijpingspunt voor legitimiteit van een overheidsbijdrage. Door kennispillowers lekt kennis weg naar anderen buiten het consortium zonder dat daar een voldoende financiële vergoeding tegenover staat. Kennis heeft namelijk kenmerken van een publiek goed: het is vaak moeilijk te voorkomen dat derden zonder betaling van deze kennis profiteren. Dit kan een reden zijn voor een overheidsbijdrage. Het geeft betrokkenen dan een prikkel om dergelijke kennisontwikkeling wel uit te voeren.

Hierbij passen de volgende kanttekeningen die de legitimiteit niet ten goede komt. Ten eerste, bepaalde nieuwe kennis die voorkomt uit CIRP is via de Intellectual Property Right (IPR)-regeling toeigenbaar door betrokken partijen. Dit betekent dat de deelnemende partijen een deel van de baten van dit FES-voorstel langs deze weg kunnen internaliseren. Het is de beoordelaars onvoldoende duidelijk of de kennispillowers die niet via IPR zijn te internaliseren nog voldoende omvang hebben voor legitimiteit.¹² In ieder geval zouden de opbrengsten van IPR in mindering moeten worden gebracht op de FES-bijdrage, wanneer het FES subsidiebedrag leidt tot overwinsten bij private partijen.¹³

¹² Indieners geven aan dat doordat de te ontwikkelen kennis het karakter zal hebben van een General Purpose Technology, deze niet via IPR toeigenbaar zijn. Echter, de beoordelaars zijn van mening dat ook de baten van een General Purpose Technology te internaliseren zijn, zoals Microsoft wel heeft aangetoond.

¹³ Het gaat hier uitsluitend om de nieuwe kennis die kan ontstaan uit CIRP en die door (private) partijen via IPR valt te internaliseren. Het gaat hier niet om die kennis van publiekgefinancierde onderzoeksorganisaties, waarvoor door EU IPR voorwaarden zijn gesteld om te voorkomen dat er sprake is van indirecte staatsteun aan een private partij.

Ten tweede geven de indieners zelf aan dat de private baten door dit voorstel op lange termijn potentieel zeer groot kunnen zijn voor bedrijven en werknemers binnen de ontwerpsector. Dit doet vermoeden dat een groot deel van de baten zijn te internaliseren.

Ten derde geven de indieners aan dat het bij CIRP niet alleen gaat om expliciete kennis, maar vooral ook om meer impliciete kennis en praktijken, die alleen overdraagbaar zijn via learning-by-doing. Dit beperkt de kans op snelle imitatie en daarmee is de kennis gemakkelijk toeëigenbaar.

In hun reactie wijze de indieners er op dat vanuit CIRP en de versterkte ontwerpsector als gevolg van CIRP, naar verwachting ook kennisspillovers plaatsvinden naar de rest van de economie. Voor het bestaan van dergelijke kennisspillovers bestaan een aantal bewijzen in de academische literatuur, en ook in het rapport van Atlas en Rebel zijn voor het bestaan van deze spillovers aanwijzingen gevonden. Bij het laatste onderzoek zijn volgens de beoordelaars echter de nodige kanttekeningen te plaatsen waardoor gereede twijfels bestaan over aanwijzingen voor spillovers. Zo kijkt het onderzoek naar werkgelegenheid in plaats van productiviteit (of welvaart) om de spillovers te identificeren en is niet duidelijk hoe de causale relatie loopt.

Vraagverstoringen

Als laatste knelpunt wordt door de indieners vermeld dat er vraagverstoringen (vooral in de zorg) zouden zijn. Via een aantal onderzoeksprojecten zorgt CIRP voor ontwerp oplossingen die anders niet tot stand zouden komen.

Ongeacht eventuele vraagverstoringen is dit FES-voorstel op dit punt legitiem, omdat het zorgt voor mogelijke additionele maatschappelijke baten in de vorm van een betere kwaliteit van de zorg zoals het project *Collective mobility conveniences for elderly people*.

Subsidiariteit

Financiering door de nationale overheid ligt het meest in de rede, omdat de positieve niet-markteffecten van het FES-voorstel veelal naar kunnen slaan op nationaal niveau.

Conclusie legitimiteit

CIRP voldoet deels aan de voorwaarde voor legitimiteit. Het betreft hier het deel dat fundamentele - en precompetitieve kennis (voor zover niet te beschermen door IPR) voortbrengt plus enige additionele maatschappelijke baten voortvloeiend uit onder meer verbetering van de zorg en het mogelijke falen van de kapitaalmarkt.

3.2 Effectiviteit

Voor het hoofdonderzoeksprogramma zijn door het consortium heldere projectdoelen gesteld bij ieder van de 11 projecten. Van de projecten zijn ook enige kennispillowers te verwachten. Een goed punt voor de beoordeling van de effectiviteit van CIRP is dat de indieners met behulp van de zogenaamde 'Knowledge Transfer Indicators' enkele prestatie-indicatoren hebben geformuleerd waarop kan worden afgemeten hoe succesvol het project is.¹⁴

Echter, de beoordelaars plaatsen een aantal kanttekeningen die twijfel oproepen over de effectiviteit van dit FES-voorstel.

Ten eerste, de vraag dringt zich op of deze projectdoelen nu aangrijpen op het gesignaleerde probleem dat er onvoldoende samenwerking zou zijn tussen kennisinstellingen, de ontwerpsector en potentiële afnemers. Het voorstel beoogt dit te bereiken door het vormen van consortia. In het raster wordt gemeld dat de 11 projecten zijn geselecteerd uit een groot aantal voorstellen. Dit grote aantal voorstellen suggereert dat partijen wel degelijk in staat zijn, zeker bij actieve vraagsturing vanuit betrokken partijen, om elkaar al voorafgaand aan CIRP te vinden. Ook de sterke groei van de creatieve industrie in de laatste 10 jaar wekt niet de indruk dat er een urgent probleem in groeimogelijkheden van deze sector is. De indieners wijzen in hun reactie op de financiële situatie van deze sector. Volgens de beoordelaars kan dit enerzijds erop duiden dat de Nederlandse sector inefficiënt is in internationaal perspectief of anderzijds dat er kapitaalmarktproblemen kunnen spelen (zie verderop).

Een tweede kanttekening is dat de 11 projecten onderverdeeld zijn in twee typen projecten (i.c. foundational projects en inspirational testbeds), twee toepassingsgebieden (i.c. zorg en productiviteit) en drie vraagstukken (i.c. functioneel ontwerp/realisatie, conceptualisatie en bedrijfsstrategie). Dit zijn veel verschillende dimensies die kunnen leiden tot versnippering en daarmee niet gunstig bijdragen aan de effectiviteit van dit FES-voorstel.

Een derde kanttekening is dat de bij legitimiteit vermelde knelpunten door de indieners vooral geformuleerd lijken te zijn vanuit de kennisinstellingen, daar deze allerlei problemen zien aan de afnemerszijde. Uit de schriftelijk verstrekte informatie is onduidelijk of de afnemerszijde dit onderschrijft en of de mogelijke onderzoeksresultaten daadwerkelijk gebruikt gaan worden. Indieners stellen in hun reactie dat in de 'letters of intent' de partners de redenen van deelname en belang van het programma onderschrijven. Dit klopt, maar vaak zijn deze brieven heel algemeen geformuleerd en daaruit volgt zeker niet overduidelijk dat er sprake zou zijn van bijvoorbeeld coördinatieproblemen.

¹⁴ Het consortium heeft ook zogenaamde key performance indicators onderscheiden. Deze overlappen deels de andere type prestatie-indicator. Dit is vreemd.

Tot slot, bij het tweede programmaonderdeel, de thematische tender met NWO, plaatsen de beoordelaars de volgende kanttekeningen. Hoewel de indieners stellen dat de selectiecriteria voor de keuzes uit de open call gebaseerd zijn op de standaard NWO evaluatie methodiek (o.a. wetenschappelijke excellentie), is uit de beschikbare informatie voor de beoordelaars niet duidelijk geworden in hoeverre de omvang van mogelijke kennisspillovers een selectie criterium zijn. Dit onderdeel kent een brede programmering en biedt ruimte voor aanpalende disciplines zoals de ICT, sociale wetenschappen en techniekfilosofie. Door deze brede aanpak treden mogelijk weinig synergie-effecten met PSS op. Vraagtekens zijn er daarnaast bij de mogelijke overlap met het bestaande NWO-programma op dit terrein met mogelijk afnemende meeropbrengsten.

Selectieve continuering en onbekendheid effectiviteit

Dit FES-project bouwt voort op de zogenoemde CCC, één van de vier onderdelen van de eerdere FES-aanvraag Creatieve industrie uit 2005. CCC was onderdeel van het Programma voor de Creatieve Industrie van EZ en OCW (2005-2008). Dit impulsprogramma richtte zich onder meer op het stimuleren van innovatie door nieuwe samenwerkingsverbanden te creëren en actief verbindingen te leggen tussen de creatieve bedrijfstakken en andere industriële sectoren. Het nieuwe voorstel CIRP wil meer structurele verbindingen leggen.

In het algemeen plaatsten de beoordelaars vraagtekens bij de keuze voor selectieve continuering van eerdere FES-voorstellen, mede in het licht bezien van onduidelijkheid over effectiviteit van lopende programma's en de mogelijke afnemende meeropbrengsten.

Bij CIRP is er ook sprake van selectieve continuering, waarbij in een eerder stadium al een subsidie is ontvangen. Belangrijk daarbij te vermelden is dat het CPB het CCC-voorstel destijds ongunstig heeft beoordeeld. Verder valt CIRP binnen thema's waar via andere wegen ook al de nodige subsidies naar toe zijn gegaan. Het CPB heeft in 'Kansrijk Kennisbeleid' aandacht besteed aan het kiezen van sectoren en technologiegebieden (zie Cornet et al., 2006). Het CPB concludeert dat het onbekend is of dit type beleid kansrijk is (doordat er te weinig empirie is). Daarnaast zijn er via o.a. de EU, WBSO en NWO allerlei andere gangbare financieringsbronnen beschikbaar. Niet bekend is wat de effectiviteit hiervan is in termen van netto maatschappelijke baten en in hoeverre additionele middelen nodig zijn en of dit niet leidt tot sterk afnemende meeropbrengsten.

Conclusie

Het is daarom niet zeker of aan de voorwaarde van effectiviteit is voldaan. Onduidelijk is of het gesignaleerde probleem dat er onvoldoende samenwerking zou zijn tussen kennisinstellingen, de ontwerpsector en potentiële afnemers, wel zo nijpend is en of de projecten hier voldoende op aangrijpen. Verder kent het voorstel veel verschillende dimensies wat kan leiden tot

versnippering en daarmee niet gunstig bijdraagt aan de effectiviteit van dit FES-voorstel. Tot slot is niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van het tweede programmaonderdeel *'Transformation in Experience'* mede door onduidelijkheden over mogelijke kennispillovers en onvoldoende synergie-effecten.

3.3 Efficiëntie

Het project bouwt voort op eerdere ervaringen en stelt harde eisen aan de cofinanciering door private partijen. Dit is gunstig voor een efficiënte inzet van middelen. Ook de opzet van de organisatiestructuur draagt hieraan bij. De organisatiestructuur omvat: een Steering Committee, een Programme Committee,¹⁵ een Project Office en twee externe Boards (User board met vertegenwoordigers van Nederlandse creatieve sector en internationale Scientific Advisory Board). De verantwoordelijkheden van ieder onderdeel staan helder beschreven in de bijgeleverde informatie. Er is daarmee een duidelijke governance structuur aangebracht die juridisch wordt verankerd.

Echter, de beoordelaars plaatsen een aantal kanttekeningen die twijfel oproepen over een efficiënte inzet van middelen in vergelijking met de verwachte maatschappelijke baten.

Omvang kennispillovers

Zoals deels al toegelicht bij legitimiteit hebben de beoordelaars de indruk dat de kennispillovers van CIRP beperkt zijn, zeker naar andere delen van de economie, terwijl de potentiële private baten groot zijn. In aanvulling daarop zijn nog de volgende redenen te noemen.

Ten eerste geven de indieners in het raster en in de beantwoording van de aanvullende vragen zelf aan dat een deel van de projecten mogelijk wel doorgaan bij niet honorering. Het gaat hier om de "foundational projects" (101, 102, 104, 106, 118). Volgens indieners zal dit dan resulteren in projecten die weliswaar zeker een academische meerwaarde hebben maar waarvan de meerwaarde voor de Nederlandse creatieve industrie en de Nederlandse kennisinfrastructuur gering zal zijn. Echter, de aanwezigheid van bedrijven in deze projecten geeft de beoordelaars de indruk dat het hier gaat om privaat rendabele projecten of projecten waarvan de toegezegde private bijdrage te laag is. Voor zover de informatie strekt is door de indieners niet aangegeven dat private partijen zich zouden terugtrekken uit deze betreffende projecten als er geen FES subsidie wordt toegekend.

¹⁵ Hier lijken de private partijen wat ondervetegenwoordigd te zijn.

Ten tweede, de dwarsverbanden tussen de projecten zijn beperkt, afgaand op de deelnemende partijen. Er zijn weinig kennisinstellingen die bij meer dan 3 projecten betrokken zijn. Daarnaast valt op dat bij drie projecten het aantal deelnemende bedrijven drie of minder is. Bij twee van deze projecten gaat het om Philips. Dit wekt twijfel over het beschikbaar komen van kennis uit deze projecten binnen het consortium, laat staan daarbuiten.

Hoogte FES-claim en verdeling gelden

Bij effectiviteit zijn kanttekeningen geplaatst bij de probleemanalyse. Dit werkt door in hoe de indieners zijn gekomen aan de hoogte van de FES-claim. De indieners redeneren vooral vanuit de input kant waarbij niet duidelijk is hoe deze in relatie staat met de mogelijke externe effecten of de ernst van de coördinatieproblemen. Een aantal voorbeelden. Ten eerste, de omvang van de thematische tender is een direct gevolg van de beschikbare cofinanciering door NWO ongeacht de mogelijke externe effecten. Ten tweede, de projecten in het DPSS programma hebben volgens de indieners per project een typische omvang van ca. 2 miljoen euro per project, wat het mogelijk maakt om met meerdere kennisinstellingen een coherent onderzoek uit te voeren in een combinatie van 2 tot 4 aio's, betrokken postdocs, industriële partners en research associates vanuit de Design Academy. Ook hier zien de beoordelaars geen relatie met de mogelijke externe effecten of de mate van de coördinatieproblemen.

Het vooraf verdelen van het budget brengt onzekerheden met zich mee aan informatie- en bestuurlijke problemen. Het informatieprobleem hangt samen met vragen als werkt het proces wel helemaal goed, zodat het FES-geld terecht komt bij de meest veelbelovende onderzoeken in termen van maatschappelijke baten. Het bestuurlijk probleem hangt samen met dat door vooraf het budget vast te leggen, de druk om het volledige budget uit te geven groot wordt, ook als zich geen goede projectonderdelen aandienen. Bovendien zijn er bij het DPSS-programma geen expliciete heldere go/no-go beslissingen ingebouwd. Indieners geven aan dat de projecten reeds zijn gedefinieerd, en er kan vanwege de gemaakte afspraken over taken en verantwoordelijkheden verwacht worden dat projecten worden uitgevoerd. Mogelijke 'go/no go' momenten zijn wellicht *impliciet* ingebouwd in het proces van (halfjaarlijkse) monitoring en evaluatie van voortgang en resultaten door de Programme en Steering Committee, maar de informatie hierover is volgens de beoordelaars niet duidelijk.

Kapitaalmarktfalen

Zoals eerder vermeld is kapitaalmarktfalen een reden voor legitimiteit voor dit FES-voorstel. Beoordelaars stellen echter dat hier andere en betere instrumenten voor bestaan zoals de recent uitgebreide Seed-regeling voor fondsen voor creatieve starters. Bovendien kunnen creatieve bedrijven sinds kort ook via microfinanciering in aanmerking komen voor krediet en coaching.

Als het probleem daadwerkelijk bestaat uit het financieren van dit soort onderzoek lijkt het verstandig om dit probleem niet op te lossen met een nieuw en tijdelijk instrument maar hiervoor gebruik te maken van de Seed-regeling, want die pakt het kapitaalmarktfaal meer bij de wortel aan dan via een FES-bijdrage.

Kostenonderbouwing

Er is een gedetailleerde kostenonderbouwing beschikbaar. Afgezien van de eerder bekritiseerde inputbenadering, plaatsen de beoordelaars twee kanttekeningen bij deze onderbouwing. Ten eerste, de organisatiekosten moeten bijna volledig uit FES-middelen betaald worden. Het gaat hier om circa €1,5 miljoen. Dit geeft geen goede prikkels aan betrokken partijen om efficiënt te opereren. Een tweede kanttekening is dat uit de beschikbare informatie niet duidelijk is geworden waarom bedrijven €0,9 miljoen bijdragen aan het tweede programmaonderdeel van CIRP mede omdat het hier gaat om een 'open call' die nog moet plaatsvinden.

Onzekerheden en risico's

Door de indieners zelf wordt al opgemerkt dat de sector gefragmenteerd is met heel veel kleine bedrijven. Ook in dit voorstel valt op dat toch veelal grote bedrijven deelnemen in het consortium. Een risico is dan ook dat kennis uit PSS onvoldoende beschikbaar komt voor kleine bedrijven.

Een tweede risico zit in de verschillen tussen raster en uitgebreide programmabeschrijving in aantallen deelnemende kennispartners en bedrijven. In het raster wordt melding gemaakt van de partners die zich ten tijde van de indiening van het project daadwerkelijk hadden gecommitteerd. Dit blijken er zowel wat betreft kennispartners als bedrijven minder te zijn dan in de programmabeschrijving staat vermeld. De ontbrekende partners, die ook in de programmabeschrijving vermeld staan, hebben een mondeling commitment afgegeven maar hebben dit nog niet schriftelijk bevestigd. Bij achterwege blijven van bevestiging herbergt dit het risico dat projecten een minder brede kennisbasis hebben of in het ultieme geval niet kunnen worden uitgevoerd.

Conclusie efficiëntie

Het beeld van de efficiency is gemengd. Er is een duidelijke governance structuur die juridisch wordt verankerd. Echter, de omvang van de verwachte maatschappelijke baten in de vorm van externe effecten is vermoedelijk gering in vergelijking met de maatschappelijke kosten. De beoordelaars zetten daarnaast vraagtekens bij de efficiëntie van de verdeling van de gelden over de afzonderlijke projecten en de criteria voor nieuwe projecten. Verder kan het mogelijke kapitaalmarktfaal beter aangepakt worden bij de wortel door gebruik te maken van de nieuwe Seed-regeling dan via een FES-bijdrage.

Totaal beeld

Het doel van Creative Industry Research Programme (CIRP) programma is kennis en instrumenten te genereren die door creatieve business professionals kunnen worden ingezet om product service systems te ontwerpen voor commerciële omgevingen, maar ook ten behoeve van maatschappelijke organisaties. CIRP verbetert daarnaast de aansluiting en de onderlinge samenwerking tussen kennisinstellingen, culturele instellingen, de ontwerpsector en potentiële afnemers.

CIRP voldoet deels aan de voorwaarde voor legitimiteit. Het betreft hier het deel dat fundamentele - en precompetitieve kennis (voor zover niet te beschermen door IPR) voortbrengt plus enige additionele maatschappelijke baten voortvloeiend uit onder meer verbetering van de zorg en mogelijk falen van de kapitaalmarkt.

Om een aantal redenen is het niet zeker of aan de voorwaarde van effectiviteit is voldaan. Onduidelijk is of het gesignaleerde probleem dat er onvoldoende samenwerking zou zijn tussen kennisinstellingen, de ontwerpsector en potentiële afnemers, wel zo nijpend is en of de projecten hier voldoende op aangrijpen. Verder kent het voorstel veel verschillende dimensies wat kan leiden tot versnippering en daarmee niet gunstig bijdraagt aan de effectiviteit van dit FES-voorstel. Tot slot is niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van het tweede programmaonderdeel '*Transformation in Experience*' mede door onduidelijkheden over mogelijke kennisspillovers en onvoldoende synergie-effecten met hoofdprogrammaonderdeel.

De efficiëntie van het project moet als gemengd beoordeeld worden. Er is een duidelijke governance structuur die juridisch wordt verankerd. Echter, de omvang van de verwachte maatschappelijke baten in de vorm van externe effecten is vermoedelijk gering in vergelijking met de maatschappelijke kosten. De beoordelaars zetten daarnaast vraagtekens bij de efficiëntie van de verdeling van de gelden over de afzonderlijke projecten en de criteria voor nieuwe projecten. Verder kan het mogelijke kapitaalmarktfalen beter aangepakt worden bij de wortel door gebruik te maken van de nieuwe Seed-regeling dan via een FES-bijdrage.

Het totaalbeeld van het project is gemengd. Het beeld kan naar het oordeel gunstig gaan als de volgende verbeterpunten door de indieners worden aangebracht in het project:

- Het hoofdonderzoeksprogramma 'Design of Product Services Systems' te beperken tot de inspirational testbeds. De 'foundational projects' gaan ook door als er geen FES subsidie wordt toegekend. Bij sommige projecten die vallen onder 'inspirational testbeds' moet het aantal deelnemende private partijen omhoog worden gebracht, dat geldt zeker voor het project P124.

- Het onderdeel ‘Transformation in Experiences’ weg te laten uit het voorstel, omdat er onduidelijkheden zijn over mogelijke kennisspillovers en onvoldoende synergie-effecten met het hoofdonderzoeksprogramma.

Bronnen

Atlas voor gemeenten, Rebel en SEO Economisch Onderzoek, 2009, Creativiteit, universiteit en overheid: Het economische belang van de creatieve bedrijfstakken voor Nederland, en de rol van de overheid

Beantwoording aanvullende vragen CPB t.b.v. beoordeling FES-voorstel Creative Industry Research Program 2010.

CIRP, 2009, Design of Product Service Systems and Transformation in Experience.

CIRP, 2009, Design of Product Service Systems and Transformation in Experience, Annex A-C.

CIRP, 2009, Raster voor de FES-voorstellen voor de extra FES-ronde 2009.

Reactie indieners op concept CPB-beoordeling, 24 februari 2010.

Bijlage A Beoordelingssystematiek

In deze bijlage wordt uitgelegd wat de welvaartseconomische voorwaarden voor financiering van Rijkswegen zijn en hoe deze in projectbeoordelingen worden toegepast. Eerst bespreken we het doel van de projectbeoordeling, daarna gaan we in op de voorwaarden en ten slotte bespreken we de invloed van de voorwaarden op het eindoordeel over het project.

Doel van de projectbeoordeling

Het doel van de projectbeoordeling is om erachter te komen of een financiële bijdrage van de overheid aan het ingediende project vanuit welvaartseconomisch oogpunt gerechtvaardigd is. Dit is het geval als het project aan de voorwaarden voor legitimiteit, effectiviteit en efficiency voldoet.

Voorwaarden

Het project voldoet aan de voorwaarde voor legitimiteit als:

- De uitvoering van het project positieve niet-markteffecten heeft (in de vorm van externe baten of publieke goederen). Voorbeelden van externe effecten zijn effecten voor natuur en milieu, gezondheidswinsten en veiligheidsverbeteringen. Bij fundamenteel of precompetitief onderzoek kan sprake zijn van kennis-spillovers.
- De financiële bijdrage wordt gevraagd van het overheidsniveau dat het dichtst bij de burgers staat die van de positieve niet-markteffecten van het project profiteren (het subsidiariteitsprincipe). Bij sommige projecten ligt financiering vanuit regionale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) meer in de rede, omdat de effecten (grotendeels) op lokaal niveau neerslaan. In andere gevallen betreft het een probleem met een mondiale of Europese dimensie, waarbij financiering vanuit de EU of andere internationale samenwerkingsverbanden tot de mogelijkheden behoren die in de afweging worden betrokken.

Vanuit welvaartseconomisch oogpunt ligt het in de rede dat de financiële bijdrage van de overheid niet meer gaat bedragen dan het minimum van (i) het tekort van de markteffecten van het project en (ii) het positieve saldo van de niet-markteffecten van het project. Niet bij alle projecten zijn de baten even goed in geld uit te drukken of zelfs te kwantificeren. Dit geldt zeker voor projecten op het terrein van kennis, onderwijs en innovatie. Voor het oordeel op het criterium legitimiteit is het van belang dat de gevraagde rijksbijdrage in een redelijke verhouding staat tot een globale inschatting van de te verwachten externe baten. Daarbij moeten de baten die geïnternaliseerd kunnen worden door private partijen, door intellectueel eigendom of anderszins, niet dermate hoog worden ingeschat dat het project in redelijkheid ook zonder

rijksbijdrage zou worden uitgevoerd. Indien wel legitimiteit van overheidsingrijpen bestaat, maar een hogere bijdrage van private partijen in de rede zou liggen, dan voldoet een project deels aan de voorwaarden voor legitimiteit. Dit is ook het geval indien er wel een vorm van marktfalen aanwezig is, zoals coördinatieproblemen, waardoor zonder overheidsingrijpen een project niet zou worden uitgevoerd, maar waarbij het verstrekken van omvangrijke subsidies niet het meest geëigende instrument is.

Het project voldoet aan de voorwaarde voor effectiviteit als

Naar verwachting het doel waarvoor het project in het leven is geroepen, met het project wordt bereikt.

Een goed onderbouwde probleemanalyse van het projectvoorstel is cruciaal. Het CPB kijkt verder niet alleen naar het doel zoals dat in het projectvoorstel wordt geformuleerd. Ook baten die buiten de geformuleerde doelstellingen liggen, worden in de beoordeling meegenomen.

Het project voldoet aan de voorwaarde voor efficiency als

Het saldo van de maatschappelijke baten en kosten die het project genereert, positief is (met andere woorden, het project verhoogt de maatschappelijke welvaart).

Niet alleen financieel-economische effecten, maar ook effecten die niet goed in geld zijn uit te drukken, zoals natuur, milieu en gezondheid, worden in de beoordeling meegenomen. Kosten-batenanalyses kunnen inzicht geven in de beantwoording van de efficiencyvraag. Voor projecten waarbij vanwege de aard en het karakter van de voorstellen een KBA niet voor de hand ligt, geven procesmatige kenmerken van het project meer houvast om uitspraken te doen over de efficiency. Dit is het geval bij veel kennis- en innovatieprojecten. Voorbeelden van procesmatige kenmerken die een rol spelen zijn de onderbouwing van het voorstel en de kosten ervan. Is of wordt er selectiviteit betracht bij de totstandkoming van het voorstel of bij de uitvoering daarvan, bijvoorbeeld een selectieve aanpak aan de hand van criteria? In hoeverre zijn er mogelijkheden voor flexibiliteit van het voorstel ingebouwd, bijvoorbeeld door go/ no-go besluiten, evaluaties en mogelijkheden om het voorstel in aard en omvang aan te passen aan veranderde omstandigheden? Een andere methodiek om inzicht te krijgen in de efficiency van een project is een kosteneffectiviteitanalyse (KEA), waarin de kosten per eenheid worden vergeleken met een referentie. Deze methode kan soelaas bieden bij natuurprojecten, maar wordt ook wel gebruikt bij energievoorstellen.

In het oordeel over de efficiency wordt tevens meegewogen of er mogelijk goedkopere alternatieven zijn om hetzelfde doel bereiken. Daarbij kan gedacht worden aan alternatieve projecten of projectvarianten, alternatieve instrumenten - zoals regelgeving of heffingen - en alternatieve financieringsbronnen en -vormen, waaronder EU-subsidies en een lening uit het FES in plaats van een subsidie. Alternatieven die in de beoordelingen standaard worden meegenomen zijn uitstel en fasering. Voor innovaties is de make-or-buy-vraag een afweging die

een gefundeerd antwoord vereist. Een goede afweging van alternatieven binnen een project is een gunstig kenmerk voor de efficiency van dat project. Indien een goedkoper alternatief voorhanden is, scoort het betreffende project ongunstig op efficiency. Het alternatief moet dan wel binnen een redelijke termijn goed uitvoerbaar zijn. Indien er alternatieven bestaan die aanvullend aan het project een oplossing bieden voor dezelfde problematiek of indien er mogelijke problemen bestaan bij de uitvoering van alternatieven, dan worden deze wel genoemd, maar hebben deze beperkt invloed op de beoordeling van een project.

Verder wordt in ogenschouw genomen of voldoende wordt geanticipeerd op projectspecifieke risico's, bijvoorbeeld door beheersplannen. Als meerdere partijen aan een projectvoorstel bijdragen kan een risico schuilen in het uitblijven van die bijdragen als deze niet voldoende hard zijn toegezegd. Een ander risico betreft de financiering van een project nadat de financiering vanuit het FES is afgelopen.

Ten slotte kan er sprake zijn van synergie met andere projecten of ander beleid. De synergie, waarbij het effect van het totaal groter is dan de som der delen, dient dan wel aannemelijk te worden gemaakt. Het tegenovergestelde van synergie, antagonisme, een situatie waarin projecten of beleid elkaar tegenwerken, komt eveneens voor. De samenhang met andere projecten en beleid, en mogelijk synergie, is onderdeel van de beoordeling van de efficiency van een project.

Invloed van de voorwaarden op het eindoordeel over het project inclusief subsidie

Het eindoordeel kan gunstig, gemengd of ongunstig zijn. Het voldoen aan elk van de drie voorwaarden afzonderlijk is een noodzakelijke voorwaarde voor een gunstig eindoordeel over het project in zijn totaliteit, dus inclusief de daarvoor gevraagde subsidie. De drie voorwaarden gezamenlijk vormen een voldoende voorwaarde voor een gunstig eindoordeel, het totaalbeeld is daarmee het minimum van de oordelen op de individuele criteria. Een gemengd beeld ontstaat indien het project nog niet aan al de drie voorwaarden voldoet, maar dit met een aantal verbeteringen kan worden bereikt.