

Datum : 28 september 2007

Aan : CEKI

(Her)beoordeling van vier projecten in het domein innovatie en onderwijs

Naar aanleiding van een FES-meevaller is het CPB vorig jaar gevraagd verschillende projecten te toetsen. De CWTI, de Commissie voor Wetenschaps-, Technologie en Innovatiebeleid (nu CEKI, Commissie voor Economie, Kennis en Innovatie), heeft destijds dit verzoek gedaan voor projecten binnen het domein van kennis en innovatie, terwijl het Kabinet het CPB heeft verzocht projecten te toetsen op het terrein van onderwijs. De beoordelingen van deze projecten zijn weergegeven in de publicatie 'Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs: analyse ten behoeve van de FES-meevaller 2006 (CPB, 2006)'. Voor twee projecten op het terrein van innovatie, 'Biomedisch materialen programma' (BMM) en 'Kennis voor klimaat', heeft het CWTI het CPB eind 2006 verzocht om aangepaste projectvoorstellen opnieuw te beoordelen. Daarbij is tevens een nieuw voorstel ingediend op het terrein van 'genomics'. Tevens is een aangepast projectvoorstel ingediend op onderwijsgebied: 'Brede scholen primair onderwijs en voortgezet onderwijs'. De Commissie van Wijzen heeft de projecten op het terrein van kennis en innovatie vanuit hun eigen verantwoordelijkheid ook 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. De indieners van het nieuwe project 'genomics' hebben hun project toegelicht op het CPB. De herbeoordelingen zijn in december 2006 toegezonden en toegelicht aan het CWTI en zijn daarna aan het Kabinet toegestuurd.

Deze notitie bevat een globale toetsing van de genoemde vier 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 Bert Minne, Marc van der Steeg, Debby Lanser en Björn Vroomen. Annemiek Verrips trad op als projectleider. Ruud Okker, Bert Smid en George

Gelukkig 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-meevallers¹ en exercities van de planbureaus op dit terrein in voorgaande jaren. De beoordelingsystematiek wordt beknopt uiteengezet in de box op de volgende pagina.

¹ Leren van Investeren: een analyse van projecten op het terrein van kennis, ruimtelijke economie en milieu, (Verrips,2005), Investeren in kennis en innovatie: analyse van ICRE-projecten tweede tranche 2005 (CPB, 2006), Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs: analyse ten behoeve van de FES-meevaller 2006 (Verrips, 2006).

Beoordelingsmethodiek ICRE-toetsing

Bij de analyse worden de volgende criteria gehanteerd:

- Legitimiteit/subsidiariteit: ligt overheidsingrijpen in de rede? En in hoeverre is een taak weggelegd voor de rijksoverheid (subsidiariteit)?
- Effectiviteit: in hoeverre genereert het project additionele maatschappelijke baten? (ten opzichte van de situatie waarin de FES-middelen niet worden verstrekt).
- Efficiëntie: hoe verhouden de verwachte baten van een project zich tot de kosten?

Deze criteria staan niet los van elkaar. Zo zullen projecten die niet of nauwelijks aangrijpen bij een marktfalen en daardoor legitimiteit ontberen, ook ongunstig scoren in termen van effectiviteit en efficiëntie. Overheidssubsidies zullen dan immers tot gevolg hebben dat hetzij onrendabele marktactiviteiten toch worden uitgevoerd, dan wel voor overwinsten zorgen op al rendabele bedrijfsinvesteringen. Daar waar het overheidsingrijpen aangrijpt bij marktfalen, is het vervolgens de vraag of het project ook effectief aangrijpt bij het probleem. Een effectief project, waarvan de kosten bovendien in een redelijke verhouding staan tot de baten, is efficiënt. Daarbij spelen alternatieven ook een rol. Als er een duidelijk efficiënter alternatief beschikbaar is, dan is het project in beginsel niet efficiënt. Redenen voor versnelling dan wel uitstel of fasering van het project kunnen onderdeel van de beoordeling zijn. In deze 'quick scan' is in bescheiden mate aandacht besteed aan echte alternatieve beleidsopties. Verder wordt aandacht besteed aan de risico's en onzekerheden die met het project gepaard gaan en de wijze waarop deze in de projectplannen worden beheerst.

In de beoordeling van de efficiëntie wordt ook de samenhang met ander beleid of andere voorstellen meegenomen. Het CPB kan vaak niet goed vaststellen of het voorgestelde project andere activiteiten doubleert. Alleen als er duidelijke positieve (bijvoorbeeld logisch voortbouwend op eerdere succesvolle activiteiten) of negatieve samenhangen (antagonisme) zijn te constateren, weegt dit punt bij de beoordeling.

Van ieder project wordt een totaaloordeel opgesteld. Daarbij hanteren we de volgende drie categorieën:

Categorie 1: Gunstig totaalbeeld

Categorie 2: Gemengd totaalbeeld

Categorie 3: Ongunstig totaalbeeld

Omdat de beoordelingen van de criteria legitimiteit en effectiviteit doorwerken in de efficiency, is dat criterium doorslaggevend voor het totaalbeeld. Gunstig beoordeelde projecten lijken kansrijk om een positief maatschappelijk rendement op te leveren. Een ongunstig totaalbeeld ontstaat, als deze potenties er niet zijn. Daartussen bevinden zich de projecten met een gemengd totaalbeeld. Voor deze projecten is het mogelijk om een aantal verbeterpunten binnen een redelijke termijn te realiseren.

Project 'Genomics' (NGI)

1 Algemene informatie

FES-claim: 326 mln euro (deel A: 22 mln euro, deel B: 304 mln euro)

Korte projectomschrijving

Het Netherlands Genome Initiative (NGI) is eind 2001 opgericht met als doel een excellente kennisinfrastructuur te bevorderen binnen vier gedefinieerde thema's op het gebied van genetisch onderzoek. Deze thema's zijn voeding en gezondheid, duurzaamheid, multifactoriële ziekten en infectieziekten. Daarnaast dient het NGI binnen deze thema's de creatie van maatschappelijke en economische waarde uit het genomics onderzoek te stimuleren en bij te dragen aan de maatschappelijke verankering van genomics.

Het NGI bereidt momenteel de tweede fase voor van de nationale genomics strategie. Deze tweede fase heeft als doel het verankeren, uitbouwen en benutten van de in de eerste fase opgebouwde genomics kennisbasis. De beslissing over continuering van het NGI wordt halverwege 2007 verwacht, waardoor de tweede fase kan starten in 2008.

Deze FES-aanvraag kan in twee delen opgesplitst worden. Het eerste deel heeft betrekking op een aanvullende financiering van het jaar 2007. Deze aanvullende financiering dient de continuïteit te waarborgen en daarmee het momentum in het genomics onderzoek te behouden. De FES-claim voor dit deel van de aanvraag bedraagt 22 mln euro. Het tweede deel heeft betrekking op de financiering van de tweede fase die betrekking heeft op de periode 2008-2012. De FES-claim voor dit deel van de aanvraag bedraagt 304 mln euro. Het CPB zal beide delen afzonderlijk beoordelen wat betreft effectiviteit en efficiëntie. De legitimiteitsgrondslag is gelijk voor beide delen.

1.1 Legitimiteit overheidsingrijpen

Onderzoek op het gebied van genomics kan op verscheidene domeinen tot maatschappelijk waardevolle verbeteringen en versnellingen leiden. Een voorbeeld hiervan zijn de ontwikkelingen op het gebied van gezondheid. Genomics kan leiden tot een verbeterde gezondheidszorg en tot verbeterde voeding.

Ondersteuning van fundamenteel onderzoek in het genomics domein kan legitiem zijn. Fundamenteel onderzoek kan namelijk externe effecten genereren. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat het uitgevoerde fundamentele onderzoek in het genomics domein minder is dan maatschappelijk wenselijk. Ook de onzekerheid die dit type onderzoek omringt, kan leiden tot onderinvesteringen door private partijen.

Het NGI heeft een sterke focus op fundamenteel onderzoek. In de tweede fase echter, krijgt de transfer van kennis naar het bedrijfsleven (kennisvalorisatie) meer aandacht. Deze vertaalslag van fundamenteel naar toegepast onderzoek introduceert een grotere rol voor het bedrijfsleven in het NGI. Onderzoek ondersteund door het NGI heeft al meerdere voorbeelden van economisch potentieel waardevolle concepten opgeleverd. Daarbij is de afzetmarkt voor toepassingen van genomics onderzoek groeiende. Deze drie laatste aspecten geven aan dat het verwachte rendement op private investeringen in het NGI toeneemt. Hiermee is een hogere bijdrage van het bedrijfsleven in de tweede fase van het NGI reëel. Het NGI zet in op een toename in private bijdragen tot 20 procent tegen een bijdrage van 9 procent in de eerste fase.

Bovenstaande aspecten van fundamenteel onderzoek en private bijdragen in het NGI geven een gunstig beeld van de legitimiteit van overheidsingrijpen.

1.2 Effectiviteit

Deel A: aanvullende financiering 2007

Om zorg te dragen voor een soepele overgang van fase 1 naar fase 2 wordt een additionele financiering gevraagd voor het jaar 2007. Deze aanvullende financiering heeft betrekking op vier componenten:

- Continuering van NGI-zwaartepunten
- Continuering programma's (Valorisation grants en Horizon)
- Versterking van drie initiatieven die recent gestart zijn (Metabolomics, Toxicogenomics en Ageing)
- Twee internationaliseringsinitiatieven

De doelstelling van de aanvullende financiering is om het momentum in het NGI vast te houden. Hiervoor dient het onderzoek van de 4 zwaartepunten op niveau gehouden te worden. Daarnaast geldt voor de recent gestarte initiatieven dat het momentum opgebouwd door de eerder verstrekte aanjaagsubsidies niet verloren mag gaan.

Dit onderdeel van de FES-aanvraag omvat zodoende geen nieuwe activiteiten, afgezien van de internationaliseringsinitiatieven. Deze initiatieven hebben echter een beperkt aandeel in de FES-aanvraag.

Naast het behouden van het momentum geeft deze aanvullende financiering meer zekerheid over de dienstverbanden van betrokken onderzoekers. Het 'weglopen' van onderzoekers in 2007 wordt daarmee geminimaliseerd, waardoor de start van de tweede fase versoepeld wordt.

Een tussenevaluatie uit 2005 geeft een vrij positief beeld van de bestaande werkzaamheden van het NGI. Het NGI heeft een goede start gemaakt in het stimuleren van genomics onderzoek

en het uitbreiden en beter coördineren van 'genomics technology platforms'. Het ligt in de rede dat de aanbevelingen van de evaluatiecommissie worden overgenomen wat de effectiviteit ten goede zal komen.

Daarbij voorziet het voorstel in een concrete uitwerking van de activiteiten van de NGI-zwaartepunten in 2007. De opzet van de twee internationaliseringsinitiatieven is echter matig uitgewerkt. De doelstellingen, de inhoudelijke invulling en de gewenste organisatiestructuur van deze initiatieven zijn niet duidelijk aangegeven.

Gelet op het bovenstaande, en het beperkte aandeel van de internationaliseringsinitiatieven, is het beeld van de effectiviteit gunstig voor deel A: aanvullende financiering 2007.

Deel B: tweede fase NGI 2008-2012

Het NGI zal in de tweede fase doelen van de eerste fase voortzetten maar zich ook meer richten op kennisvalorisatie. Door het maken van de vertaalslag van fundamenteel onderzoek naar toegepast onderzoek dienen er meer toepassingen van genetisch onderzoek te komen.

Het aangeleverde Strategisch Plan Genomics geeft slechts op hoofdlijnen aan welke actielijnen het NGI voor de tweede fase wil uitzetten. De uitgezette lijnen missen heldere doelstellingen. Daarbij is de inhoudelijke uitwerking van de actielijnen minimaal en zijn de gewenste organisatiestructuren niet aangegeven. Het is hierdoor onduidelijk welke vragen de kennisontwikkeling in het NGI aansturen en welke aanpak daarvoor benodigd is.

De eindevaluatie van de eerste fase van het NGI is daarbij nog niet afgerond. Op basis van deze evaluatie kan bepaald worden wat de sterke punten zijn van het NGI en waar eventueel aanpassingen nodig zijn.

Gelet op de sterkere focus op kennisvalorisatie wordt een overlap met activiteiten van andere initiatieven op het gebied van genomics aannemelijker. Voorbeelden zijn TTI Groene Genetica, WCFS+, CTMM en BMM. De positionering van het NGI ten opzichte van deze initiatieven dient duidelijker aangegeven te worden. Daarbij zijn heldere afspraken over samenwerking en afbakening van onderzoeksgebieden en valorisatie noodzakelijk.

De FES-aanvraag voor deel B, financiering tweede fase NGI 2008-2012, is onvoldoende uitgewerkt en daardoor onvoldoende beargumenteerd. Daarbij ligt het in de rede om oordeel en besluitvorming over de tweede fase ook afhankelijk te maken van de nog lopende eindevaluatie van het NGI. Het beeld van de effectiviteit is op dit moment ongunstig.

1.3 Efficiëntie

Deel A: aanvullende financiering 2007

Onafhankelijk van het besluit over de tweede fase van het NGI kunnen door continuering en versterking van bestaande initiatieven uit fase 1 maatschappelijke baten ontstaan. De FES-aanvraag voorziet daarbij in een uitgebreide kostenonderbouwing voor de aanvullende financiering van de vier zwaartepunten van het NGI. De financiering van de internationaliseringsinitiatieven is matig onderbouwd, wat ook geldt voor de financiering van de recent gestarte initiatieven.

Gelet op bovenstaande aspecten is het beeld gunstig ten aanzien van de efficiëntie van deel A: de aanvullende financiering 2007.

Deel B: tweede fase NGI 2008-2012

Het ongunstige beeld van de effectiviteit van het project werkt door in de efficiëntie.

De kosten zijn in het Strategisch Plan Genomics per actielijn op hoofdlijnen aangegeven. Een kostenonderbouwing van activiteiten in een actielijn is niet voorhanden. Hierdoor is niet duidelijk in welke mate gewenste inzet van middelen noodzakelijk is voor het behalen van de NGI-doelstellingen.

Daarbij speelt dat de Nederlandse overheid al veel initiatieven op het terrein van genomics ondersteunt. Zoals al eerder aangegeven dient de positionering van het NGI ten opzichte van deze andere initiatieven, bijvoorbeeld CTMM, duidelijk aangegeven te worden. Hierdoor moet de benodigde additionele investering in genomics onderzoek via het NGI duidelijk worden.

Risico

Het NGI zet in op hogere private bijdragen van 20 procent. Vooralsnog zijn er geen concrete toezeggingen verkregen.

Bovenstaande aspecten geven een ongunstig beeld ten aanzien van de efficiëntie van deel B: financiering tweede fase NGI 2008-2012.

1.4 Samenhang

Het NGI kent een grote samenhang met andere initiatieven op het gebied van Genomics. Voorbeelden hiervan zijn de volgende (FES-)projecten: TTI Groene genetica, CTMM, BMM, NIIB, WCFS+, Phytophthora-resistente aardappel, Chromosoom aardappel, TTI Pharma, en Genetisch Gemodificeerd Organismen (GGO). Deze samenhang kan meeropbrengsten genereren maar brengt ook het risico van overlap met zich mee.

1.5 Verbeterpunten

Deel A: aanvullende financiering 2007

Deel A kan verbeterd worden door de internationaliseringsinitiatieven en de recent gestarte initiatieven verder uit te werken. Voor een beter beeld van de effectiviteit en efficiëntie dient het duidelijk te worden welke activiteiten zullen plaatsvinden en welke organisatiestructuur daarvoor gewenst is. Daarbij dient ook een kostenonderbouwing gegeven te worden.

Deel B: tweede fase NGI 2008-2012

Het Strategisch Plan Genomics voor de tweede fase 2008-2012 dient verder uitgewerkt te worden. Het ligt in de rede dat dit plan voortbouwt op de uitkomsten van de nog lopende evalueatie van het NGI. De vier actielijnen dienen heldere doelstellingen te krijgen gecombineerd met een onderbouwde inhoudelijke invulling. Daarmee kan ook de kostenonderbouwing verbeterd worden. De gewenste organisatiestructuur, de samenwerkingsverbanden en de positionering ten opzichte van andere initiatieven dient ook aangegeven te worden.

1.6 Totaal beeld

Het Netherlands Genome Initiative (NGI) is eind 2001 opgericht. Het heeft als doel binnen de thema's voeding en gezondheid, duurzaamheid, multifactoriële ziekten en infectieziekten een excellente kennisinfrastructuur te bevorderen. Ook dient het NGI de maatschappelijke en economische waarde van genomics onderzoek te stimuleren en een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke verankering van genomics. Halverwege 2007 wordt een beslissing genomen over continuering van het NGI gedurende de periode 2008-2012 (fase 2).

Het CPB heeft de FES-aanvraag opgesplitst in twee delen wat betreft de beoordeling van de effectiviteit en de efficiëntie van het voorstel. De legitimiteitsgrondslag is voor beide delen gelijk. Deel A heeft betrekking op de financiering van de overbruggingsperiode in 2007 van fase 1 naar fase 2. Dit deel omvat een FES-claim van 22 mln euro. Deel B heeft betrekking op financiering van de tweede fase van het NGI 2008-2012 en omvat een claim van 304 mln euro. De totale FES-claim bedraagt 326 mln euro.

Het beeld van de legitimiteit van overheidsingrijpen is gunstig. Het NGI heeft een sterke focus op fundamenteel onderzoek. Overheidsingrijpen door ondersteuning van fundamenteel onderzoek kan gelegitimeerd worden op basis van de volgende argumenten. Fundamenteel onderzoek kan externe effecten genereren, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid. Daardoor bestaat de mogelijkheid dat het uitgevoerde fundamentele onderzoek in het genomics domein minder is dan maatschappelijk wenselijk. Ook de onzekerheid die dit type onderzoek omringt, kan leiden tot onderinvesteringen door private partijen. De sterkere aandacht, in de

tweede fase van het NGI, voor de vertaalslag van fundamenteel onderzoek naar toegepast onderzoek (kennisvalorisatie) vergroot echter de rol van private partijen in het NGI. Het NGI stelt zichzelf als doel hogere private bijdragen te bewerkstelligen.

Deel A: aanvullende financiering 2007

Het beeld van de effectiviteit van deel A is gunstig. De aanvullende financiering betreft hoofdzakelijk continuering van bestaande initiatieven. Een tussenevaluatie uit 2005 gaf aan dat het NGI een goede start heeft gemaakt en goed op weg is.

Het beeld van de efficiëntie van deel A is gunstig. Onafhankelijk van de besluitvorming over continuering van het NGI zal deel A maatschappelijke baten kunnen genereren. Het voorstel geeft daarbij een uitgebreide kostenonderbouwing van de zwaartepunten van het NGI in 2007.

Het totaalbeeld van deel A, de aanvullende financiering van het jaar 2007, is gunstig.

Deel B: financiering tweede fase 2008-2012

Het beeld van de effectiviteit van deel B is ongunstig. Het Strategisch Plan Genomics is vooralsnog onvoldoende uitgewerkt. Het ligt in de rede dat dit plan voortbouwt op de uitkomsten van de nog lopende eindevaluatie van het NGI. Actielijnen in het plan dienen heldere doelstellingen te krijgen. Daarnaast dient ook de inhoudelijke invulling van de actielijnen en de kostenonderbouwing verbeterd te worden. Daarbij is het belangrijk duidelijk aan te geven hoe het NGI zich positioneert ten opzichte van andere initiatieven op het gebied van genomics.

Het beeld van de efficiëntie van onderdeel B is ongunstig. Ten eerste werkt het beeld van de effectiviteit door in het beeld van de efficiëntie. Daarnaast is er een kostenonderbouwing op hoofdlijnen verstrekt. Ook hier geldt dat de positionering van het NGI ten opzichte van andere initiatieven duidelijk aangegeven moet worden mede in verband met de sterkere inzet op kennisvalorisatie in de tweede fase. Hierdoor moet de benodigde additionele investering in genomics onderzoek via het NGI duidelijk worden.

Het totaalbeeld van deel B, de financiering van tweede fase van het NGI 2008-2012, is ongunstig.

Bronnen

Bijeenkomst met indieners op het CPB naar aanleiding van FES-aanvraag 'Genomics', 27 november 2006.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Genomics', november 2006.

NGI, Additionele informatie voor FES-aanvraag 'Genomics', 27 november 2006.

NGI, Antwoorden op schriftelijke vragen naar aanleiding van FES-aanvraag 'Genomics', 27 november 2006.

NGI, 'Monitor 2005: De stand van zaken, drie jaar na de start van het nationale genomics programma', 2005.

NGI, 'Strategisch Plan Genomics 2008-2012' (inclusief drie bijlagen), juni 2006.

NWO, 'Netherlands Genomics Initiative; Report by Mid-Term Review', oktober 2005.

Project Biomedisch Materialen Programma, BMM

1 Belangrijkste wijzigingen

De doelstellingen en het plan van aanpak binnen het programma BMM zijn ongewijzigd gebleven. Daarnaast is een aantal kritiekpunten ter harte genomen. Belangrijkste wijziging daarbij is de keuze voor een duidelijker focus binnen het scala aan ziektegebieden en platforms, dan het eerste voorstel beoogde. Ten opzichte van dit eerdere voorstel is het aantal ziektegebieden beperkt van vijf tot vier en is de matrix tussen de vijf ziektegebieden en vijf technologische platforms van 25 knooppunten teruggebracht naar vijf onderzoekslijnen. Voor elke onderzoekslijn is helder geschetst welke doelen de lijn wil dienen, welke klinische vraag aan de lijn ten grondslag ligt, en op welke wijze de Nederlandse expertise op dit gebied kan bijdragen aan beantwoording van de vraag.

De overige wijzigingen zijn minder ingrijpend en worden toegelicht in relatie tot de kritiekpunten die zij beogen weg te nemen.

2 Kritiekpunten die zijn weggenomen

In de eerdere beoordelingsronde werden de volgende verbeterpunten genoemd. Deze punten zijn opgepakt.

- BMM zou de precieze scheidslijn tussen pre concurrentieel onderzoek en concrete productontwikkeling duidelijker vorm moeten geven. Bovendien bleek het voorstel onvoldoende te kiezen voor fundamenteel, toegepast of pre concurrentieel onderzoek.
- De opbrengsten uit Intellectueel Eigendom zouden volledig ten goede komen aan private partners en niet aan het Rijk of BMM. In dat geval zou de verhouding tussen FES-gelden en publieke en private middelen van 2:1:1 onredelijk zijn.
- De onderzoeksagenda van BMM was breed en bracht onvoldoende focus aan binnen de gekozen ziektegebieden en technologieplatforms. Een heldere uitwerking van de onderzoekslijnen ontbrak.
- De onderbouwing van de omvang van de gevraagde FES-bijdrage was een aandachtspunt.

Legitimiteit

BMM geeft nu aan zich te richten op fundamenteel onderzoek. Het onderzoek binnen BMM zal lopen tot aan de eerste klinische testen die aantonen of de nieuwe benadering klinische waarde heeft ('proof of principle').

Het tweede punt betreft het Intellectual Property (IP)-beleid. BMM geeft aan dat het IP-beleid onder constructie is. De indieners benadrukken te zullen aansluiten bij best-practices en te voldoen aan nationale en internationale regelgeving bij invulling van dit beleid. Een concrete uitwerking ontbreekt echter. BMM geeft aan dat in eerdere voorstellen verwarring is ontstaan, doordat de begrippen legal en economic ownership door elkaar zijn gebruikt. Het legal ownership (wie is de juridische eigenaar van een patent) zal terecht komen bij de private partners. Het economic ownership (wie deelt mee in de opbrengsten) zal marktconform worden verdeeld tussen alle partijen.

Effectiviteit

BMM heeft bewust meer focus aangebracht in de thematisering binnen het programma. In plaats van 25 deelgebieden te bestrijken binnen een matrix van vijf ziektegebieden en vijf technologische platforms is binnen deze matrix gekozen voor vijf onderzoekslijnen. De keuze voor deze onderzoekslijnen is gemaakt op grond van aanwezige expertise binnen Nederland en belangrijke wetenschappelijke, sociale en commerciële opbrengsten. De focus is gekozen in een serie van workshops met prominente onderzoekers in het veld.

Efficiëntie

De FES-bijdrage van 60 mln euro lijkt redelijk, onder de aanname dat de indieners met dit bedrag voldoende kritische massa kunnen genereren. BMM richt zich op vijf onderzoekslijnen, waarbinnen 13 focal areas worden gedefinieerd. De indieners achten een bedrag van 10 mln euro noodzakelijk om een focal area voldoende kritische massa te geven en werkelijk doorbraken te kunnen realiseren. De hoogte van dit bedrag is vastgesteld aan de hand van een voorbeeldbegroting voor een translationeel onderzoeksproject met biomedische materialen, te vinden in Appendix 2 van het Business Plan. Alhoewel dit voorbeeld houvast biedt, is de onderbouwing dun. Aan de andere kant pleit de competitieve beoordelingsprocedure van projecten ingediend bij BMM ten gunste van dit bedrag. Concurrentie tussen projecten zal bijdragen aan verhoging van de kwaliteit van het programma. Onder het huidige budget en gecommiteerde inbreng van publieke en private partners zal het programma tweederde van de voorstellen honoreren. Indien een project niet wordt gehonoreerd komt de gecommiteerde inbreng te vervallen en zal BMM afzien van financiering. De indieners wijzen op positieve ervaringen met een soortgelijke aanpak bij TI Pharma.

3 Kritiekpunten die nog van kracht blijven

- De indieners schetsen dat bedrijven en multinationals nu bereid zijn te investeren en alleen nog een geografische keuze moeten maken voor een geschikte voedingsbodem voor hun

investerings. Het marktpotentieel wordt aangeduid als enorm en de markt is volop in ontwikkeling. Waarom is onder deze omstandigheden overheidsingrijpen vereist om de krachten te bundelen en komt deze bundeling niet vanzelf tot stand?

Legitimiteit

BMM stelt dat de kwaliteit van biomedisch materialen onderzoek in Nederland hoog is. De kennis is echter versnipperd, waardoor onvoldoende kritische massa aanwezig is om investeerders te trekken. BMM beoogt deze kritische massa te genereren. De indieners tonen echter niet afdoende aan, waarom de verschillende publieke en private partners zonder overheidsingrijpen hun krachten niet bundelen om de aanwezige investeerders aan zich te binden.

4 Nieuw totaalbeeld

Dit project beoogt de oprichting van een biomedische materialen programma (BMM). Dit programma heeft als doel kennisontwikkeling en kennisuitwisseling tussen publieke en private partners te bevorderen. Hiertoe zet BMM in samenspraak met deze partijen de onderzoeksagenda en kunnen verschillende initiatieven vervolgens projectvoorstellen indienen in vraaggestuurde, competitieve selectierondes. BMM wil bovendien voldoende kritische massa genereren om andere investeerders te interesseren voor biomedisch materialen onderzoek in Nederland. Onder het huidige budget en onder de gecommitteerde bijdragen, zal binnen de open-call procedure tweederde van de voorstellen worden gehonoreerd. Op deze wijze zal de kwaliteit van het programma worden geborgd. Het totale budget bedraagt 120 mln euro, waarbinnen een FES-bijdrage van 60 mln euro wordt gevraagd.

Het project wordt gemengd beoordeeld op legitimiteit. BMM kent maatschappelijke baten via de reductie van ziektekosten in de ruime zin van het woord. Daarnaast kiest BMM nu duidelijk voor de financiering van fundamenteel onderzoek en beperkt de investering zich tot proof of principle. BMM heeft tevens een uitgebreide passage toegevoegd over IP-beleid. De opbrengsten uit Intellectueel Eigendom komen niet langer volledig toe aan private partners. BMM geeft aan het IP-beleid vorm te geven naar voorbeeld van “best-practices” en in navolging van nationale en internationale regelgeving. Het IP-beleid is echter niet concreet vormgegeven in het nieuwe voorstel. Daarnaast tonen de indieners onvoldoende aan, waarom de private investeringen in het Nederlandse biomedisch materialen onderzoek achterblijven. Het gaat om een jonge markt met veel bewezen marktpotentieel. Bovendien is niet afdoende aangetoond waarom de betrokken publieke en private partners, mogelijk met een beperkte faciliterende ondersteuning van de overheid, elkaar niet zullen vinden in een samenwerkingsverband om zelfstandig voldoende kritische massa te genereren.

Het beeld van de effectiviteit van het project is gemengd mede door het gemengde beeld omtrent de legitimiteit van overheidsingrijpen. De indieners presenteren een heldere organisatiestructuur en een duidelijk implementatieplan. De competitieve selectierondes en heldere criteria voor tussentijdse projectevaluaties dragen bij aan de kwaliteit van het programma. Bovendien heeft BMM het verbeterpunt ter harte genomen om te komen tot een duidelijke toespitsing van onderzoeksthema's en hierbij aangesloten op aanwezige expertise binnen Nederland.

Het beeld van de efficiëntie is gemengd, mede door het gemengde beeld omtrent de effectiviteit van het project. Positief punt betreft de slanke managementstructuur van BMM, waardoor de organisatiekosten beperkt blijven. De indieners hebben de onderbouwing van de gevraagde FES-claim van 60 mln euro aangescherpt. Het gevraagde budget zal worden aangewend om 13 focal areas te ondersteunen. De indieners achten een bedrag van 10 mln euro per focal area noodzakelijk om voldoende kritische massa te kunnen genereren. Zij beroepen zich hierbij op een voorbeeldbegroting voor een vergelijkbare onderzoekslijn. De onderbouwing volstaat, al zou een betere uitwerking wenselijk zijn.

Het totaalbeeld is gemengd.

Bronnen

Business Plan Biomedical Materials Program, Maastricht, juni 2006

Business Plan Biomedical Materials Program, Maastricht, november 2006

Ministerie van Economische Zaken, Antwoorden ICRE-FES voorstel BMM, Biomedische Materialen Programma, juli 2006.

Ministerie van Economische Zaken, Antwoorden ICRE-FES voorstel BMM, Biomedische Materialen Programma, november 2006.

Ministerie van Economische Zaken, Raster voor FES-voorstel BMM, Biomedische Materialen Programma, juli 2006.

Ministerie van Economische Zaken, Raster voor FES-voorstel BMM, Biomedische Materialen Programma, november 2006.

Ministerie van Economische Zaken, Reactie conceptbeoordeling ICRE-FES voorstel BMM, Biomedische Materialen Programma, december 2006.

Verrips, A., 2006, Beoordeling projecten ruimtelijke ordening, innovatie en onderwijs, Analyse ten behoeve van de FES-meevaller 2006, CPB Document 130

Project Kennis voor Klimaat

1 Belangrijkste wijzigingen

Oorspronkelijk omvatte dit project (hier ook KvK genoemd) drie deelprojecten, namelijk klimaatmodellen voor Nederland, de ontwikkeling van adaptatiestrategieën door Nederland aan de klimaatverandering en het watergebied 'Haaglanden'. Zij waren vrijwel onafhankelijk van elkaar opgesteld, en als gevolg daarvan door het CPB apart beoordeeld. Alle deelprojecten waren legitiem. De deelprojecten over de klimaatmodellen en adaptatiestrategieën werden op effectiviteit en efficiëntie ongunstig beoordeeld. 'Haaglanden' werd gunstig beoordeeld op effectiviteit en gemengd op efficiëntie. Het CPB noemde de volgende verbeterpunten. Ten eerste, de formulering van heldere doelstellingen om concrete problemen op te lossen, waarbij de doelen van de drie deelprojecten op elkaar ingrijpen. Ten tweede, betere garanties van financiële toezeggingen van derden. Ten derde, een heldere projectorganisatie, die de blik ook richt buiten het gesloten circuit van Nederlandse overheidsinstanties en kennisinstellingen. Ten vierde, heldere procedures die garanderen dat wordt voortgebouwd op nieuwe kennis in lopende Bsik-projecten en scenariostudies van het KNMI. Ten vijfde, een begroting die in redelijkheid de relatie legt tussen de doelen en de kosten. Ten zesde, fasering van projecten en aangeven hoe ze op elkaar kunnen voortbouwen (Verrips, 2006, Bijlage blz. 156-157).

Het huidige KvK-voorstel is helemaal opnieuw opgezet. Centraal staat de ontwikkeling van goede adaptatiestrategieën van Nederland aan de klimaatverandering door deze vooraf te evalueren op hun praktische haalbaarheid. Dat gebeurt door te experimenteren in 8 aangewezen ruimtelijke gebieden die kwetsbaar zijn voor klimaatverandering, 'hotspots' genoemd. Een 'Klimaat Kennis Faciliteit' (KKF) ondersteunt de 'hotspots' met generaliserend onderzoek ten behoeve van de adaptatiestrategie-ontwikkeling en levert daarvoor ook de benodigde specifieke klimaatgerelateerde variabelen, zoals windkracht en overstromingskansen. De faciliteit maakt een nationaal klimaatmodel dat aansluit bij de scenariostudies van het KNMI. KKF gaat ook een klimaatatlas maken. Het project beoogt van de experimenten te leren, de nieuwe kennis en ervaringen te veralgemeniseren, zodat deze later elders kunnen worden toegepast. (Internationale) kennistransfers worden geregeld door een aparte afdeling. Nieuwe kennis wordt vooral ontwikkeld door concrete vraagsturing door de lokale overheden van de 'hotspots'. Er wordt een organisatie opgezet om dat alles te bewerkstelligen.

Toch zijn de oorspronkelijke deelprojecten in het huidige voorstel terug te vinden. Het deelproject 'adaptatiestrategieën' is centraal gesteld, concreet gemaakt en opgetuigd met een organisatie. Het deelproject 'Haaglanden' is een van de 'hotspots' en het is in grote lijnen niet veranderd. Het gaat een stap verder dan de andere 'hotspots', omdat er ook in de praktijk mee

zal worden geoefend. Het deelproject 'klimaatmodellen' is geconcretiseerd en beperkt tot een van de taken van de KKF.

De kosten en de gevraagde FES-bijdrage zijn beduidend lager dan in het oorspronkelijke voorstel. De kosten van het huidige KvK belopen 172 mln. euro, met een FES-claim van 71 mln. euro; de kosten van het oorspronkelijke project beliepen 323 mln. euro, met een FES-claim van 115 mln. euro.

Voor een heldere presentatie van deze herbeoordeling het volgende. Het oorspronkelijke voorstel was dermate ongunstig, dat sommige deelprojecten al sneuvelden in de eerste stappen van de beoordeling, terwijl het project als geheel helemaal niet kon worden beoordeeld. Hieronder zal blijken dat het huidige voorstel gunstiger wordt beoordeeld. Het gevolg daarvan is dat nu meer elementen moeten worden doorgenomen dan bij de vorige beoordeling. In de volgende paragraaf worden de kritiekpunten besproken die zijn weggenomen, gesplitst naar elementen met betrekking tot effectiviteit en efficiëntie. De bovengenoemde CPB-verbeterpunten worden vermeld waar deze van toepassing zijn. Vervolgens komen de elementen aan de orde die in de vorige beoordeling nog niet relevant waren, en die in het huidige voorstel als gunstig worden beoordeeld. In de daarop volgende paragraaf komen op analoge wijze de elementen met een minder gunstige score aan bod.

2 Kritiekpunten die (deels) zijn weggenomen

2.1 Effectiviteit

Heldere doelstellingen om concrete problemen op te lossen

De hoofddoelstelling van het project is helder, namelijk kennisontwikkeling zodat Nederland zich beter kan aanpassen aan de klimaatverandering. De doelstellingen van de 'hotspots' sluiten op de hoofddoelstelling aan, want het zijn concrete invullingen van het hoofddoel. Het doel van elke 'hotspot' is afgeleid uit een probleemanalyse volgend uit de specifieke kwetsbaarheid voor de klimaatverandering verantwoord in een gedetailleerd 'Programmaboek Kennis voor Klimaat'. Dit 'Programmaboek' formuleert ook de concrete doelen van de KKF en maakt duidelijk dat de KKF ten dienste staat van de 'hotspots'. De afdeling kennistransfers houdt zich vooral bezig met internationale kennisuitwisseling. Dus het project heeft heldere doelstellingen om concrete problemen op te lossen. Daarmee voldoet het aan een belangrijke voorwaarde voor een gunstig oordeel over effectiviteit.

Heldere projectorganisatie met open luiken naar buitenland

Het 'Programmavoorstel 2007-2012' bespreekt de projectorganisatie. Het bestuur is verantwoording schuldig aan een raad van toezicht. Er zijn een wetenschappelijke en

maatschappelijke adviesraad. Onder het bestuur ressorteert een directeur die met een programmaraad de 'hotspots' en KKF bestuurt. De verantwoordelijkheden van elk zijn expliciet geformuleerd. Evenals het budget van 4,6 mln. euro. De inrichting van de projectorganisatie maakt het in potentie mogelijk dat de doelen ook bereikt kunnen worden. Wel moet worden aangetekend dat er risico's bestaan op onvoldoende samenhang en scheefgroei. KvK is groot, nieuw en kent vele onderdelen en verschillende disciplines. Aan de projectorganisatie worden dus hoge eisen gesteld. De 'projectorganisatie' is in potentie effectief en dat is gunstig.

Het project zet de luiken ook open naar het buitenland. De afdeling kennistransfer is hier vooral verantwoordelijk voor. Het 'Programmavoorstel 2007-2012' noemt concreet buitenlandse instituten waarmee kennis zal worden uitgewisseld. Wel moet worden aangetekend dat het CPB niet kan beoordelen of de keuze van deze instituten de optimale is voor de Nederlandse adaptatieproblematiek. Ook op dit element scoort het project in potentie gunstig.

Voortbouwen op nieuwe kennis in andere lopende projecten en scenariostudies

Het is belangrijk dat de ontwikkeling van de adaptatiestrategieën voortbouwt op gerelateerd onderzoek dat elders, nationaal en internationaal, al gebeurt. Hierdoor wordt het werk echt additioneel. Het 'Programmavoorstel 2007-2012' vermeldt gedetailleerd hoe de relaties liggen met de Bsik-projecten 'Klimaat voor Ruimte' en 'Leven voor Klimaat' op basis van vijf criteria. Bovendien wordt de positionering aangegeven van het te ontwikkelen klimaatmodel en het onderzoek door internationale instituten naar de klimaatverandering. Het geheel geeft de indruk dat de aanvragers goed op de hoogte zijn van de kennisontwikkeling rond adaptatie en het klimaat, zodat de betrokkenen bij KvK potentieel effectief gebruik kunnen maken van de nieuwe kennis. Het KvK wordt gunstig beoordeeld op de potentie van additionaliteit. Het kritiekpunt wordt echter deels weg genomen, want het 'Programmavoorstel' geeft onvoldoende aangrijpingspunten die garanderen dat deze potentie ook zal worden benut.

Andere elementen die gunstig uitwerken op de effectiviteit

- Per 'hotspot' is de output aan producten gedefinieerd in het 'Programmavoorstel 2007-2012'.
- De (wetenschappelijke) publicaties en de klimaatmodellen worden gepubliceerd en zijn in het algemeen vrij beschikbaar op internet (aldus de aanvragers in antwoord op CPB-vragen).
- De kans op bruikbare onderzoeksresultaten wordt vergroot door de aansturing door lokale overheden van de 'hotspots'.

2.2 Efficiëntie

Begroting die relatie legt tussen doelen en kosten

Het 'Programmavoorstel 2007-2012' presenteert een begroting, die de relatie legt tussen de doelen van het project (in de vorm van de 'hotspots' en de KKF) en de kostenopbouw er van. Van de totale kosten van 172 mln. euro is 66 mln. euro bestemd voor de praktijktoepassing in Haaglanden, conform de FES-claim van voorjaar 2006. Het aantal beoogde mensjaren (in totaal 85 per jaar) is gespecificeerd². De verdeling over de onderdelen ziet er redelijk uit. Op het element 'relatie doelen en begroting' wordt het project gunstig beoordeeld.

Andere elementen die gunstig uitwerken op efficiëntie

- De vraag naar onderzoek kan worden gebundeld, zodat van schaaffecten wordt geprofiteerd, en de kansen op duplicatie van onderzoek worden gereduceerd.
- De KKF kan bij onderzoek synergie-effecten genereren, omdat de KKF onderzoek uitvoert ten behoeve van verschillende 'hotspots'. Hierdoor kunnen de onderzoeksresultaten elkaar stimuleren.
- Door actief contact te zoeken met het buitenland kunnen met betrekkelijk lage absorptiekosten relatief hoge baten worden bereikt.
- Het onderdeel 'Haaglanden' kan nu profiteren van spillovers van het generaliserend onderzoek door de KKF.

3 Kritiekpunten die nog van kracht blijven

3.1 Effectiviteit

Garanties financiële toezeggingen derden

Het project kost 172 mln. euro met een FES-claim van 71 mln. euro. Het zogenaamde 'Raster' geeft de onderbouwing van de overige 101 mln. euro. Daar blijkt dat 93 mln. euro is gegarandeerd door bijdragen van Haaglanden, de ministeries VROM, LNV en V&W, een aantal kennisinstellingen, KNMI en TNO. Voor de ontbrekende 8 mln. euro zijn geen garanties gegeven, slechts intentieverklaringen. Het gaat om de 'hotspots' Schiphol' en 'Rotterdam', die beide essentieel zijn in het voorliggende voorstel. Het ligt in de rede dat stakeholders van deze 'hotspots' een redelijke financiële inbreng garanderen van een kwart van de begroting. Dat is nog niet het geval. Voor een gunstig oordeel zijn financiële garanties nodig door de stakeholders van de 'hotspots' Schiphol en Rotterdam van elk 4 mln. euro.

² In antwoord op CPB-vragen, tabel 2.

Andere elementen die minder gunstig uitpakken op effectiviteit

Op een aantal elementen is de beoordeling minder gunstig voor de effectiviteit. Dat leidt tot de volgende verbeterpunten:

- Duidelijker formuleren hoe de spelregels zijn voor de selectie van de uitvoerders van deelonderzoeken. Deze spelregels kunnen helderder. Enerzijds wil KvK de onderzoeken laten uitvoeren met vrije toetreding (zoals tendering, zie Haaglanden). Ook buitenlandse instituten kunnen intekenen. Aan de andere kant lijken deelnemers aan het consortium (zoals de universiteiten van Wageningen en Utrecht, de VU en het KNMI) een voorkeursbehandeling te kunnen krijgen.
- KvK wordt gunstig beoordeeld op de potentie van additionaliteit. Zoals gezegd is er onvoldoende garantie dat de potentie ook zal worden gerealiseerd. Het 'Programmavoorstel 2007-2102' vermeldt bijvoorbeeld niet expliciet wie in de projectorganisatie de verantwoordelijkheid draagt om de kansen ook te benutten. Daarom is als verbeterpunt in het 'Programmavoorstel 2007-2012' op te nemen hoe wordt gegarandeerd dat KvK voortbouwt op andere projecten, zoals de Bsik-programma's 'Klimaat voor Ruimte' en 'Leven met Water', en wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt.
- Concretiseren van tussendoelen die op mijlpalen tijdens de rit moeten zijn behaald, zodat tussentijdse evaluatie mogelijk is. Deze concretisering vermindert de kans op scheefgroei en het onvoldoende van de grond komen van samenhang. Deze tussendoelen komen in de nog op te stellen jaarprogramma's van KvK te staan. Uit antwoorden op CPB-vragen, blijkt dat de aanvragers ook ideeën hebben over de timing van sommige output, inclusief het aantal publicaties, website-hits en dergelijke. De effectiviteit van het project wordt vergroot als het 'Programmavoorstel 2007-2012' hierop anticipeert.
- Oplossingen voor de bijzondere risico's van scheefgroei en onvoldoende samenhang kunnen niet alleen aan het bestuur van KvK worden overgelaten. Daarom wordt de effectiviteit bevorderd door evaluatie door een onafhankelijke instelling en openbare publicatie van de bevindingen na ongeveer twee jaar na de start van KvK. Hierdoor moet bijsturing en eventueel tussentijds stoppen van het project mogelijk zijn. Het huidige 'Programmavoorstel 2007-2012' voorziet hier niet in.

Het geheel overziende worden een aantal elementen op effectiviteit gunstig beoordeeld, maar bij andere zijn verbeteringen nodig. Het oordeel op effectiviteit is gemengd.

3.2 Efficiëntie

Elementen die minder gunstig uitpakken op efficiëntie

- De kosten zijn hoog. Voor een mensjaar wordt 200 000 euro gerekend. Het 'Programmavoorstel 2007-2012' geeft geen onderbouwing. In antwoord op CPB vragen stellen de aanvragers dat wordt gemikt op veel 'ervaren kenniswerkers'. Met dit tarief mikt KvK inderdaad op bijzonder hoog gekwalificeerd personeel. Deze personen moeten aan ander nuttig werk worden onttrokken (waarschijnlijk vaak ook in de klimaat- en overstromingssfeer), wat de maatschappelijke kosten-batenverhouding van KvK aanzienlijk vermindert. De kans is zelfs reëel dat het voorstel voornamelijk leidt tot hoger loon van de onderzoekers, als zij hun extra schaarste uitbuiten. Met een evenwichtiger verdeling over seniors en juniors kunnen aanzienlijke besparingen worden bereikt, en wordt minder gevist in de kleine vijver met toponderzoekers.
- Er dreigt kostenoverschrijding, want de verst uitgewerkte 'hotspots' (Haaglanden, Rotterdam en Schiphol) zijn veel duurder dan de andere, namelijk respectievelijk minimaal 10 mln. euro versus 3,4 mln. euro. De kans dat de andere 5 'hotspots' bij nader inzien duurder uitvallen, lijkt niet denkbeeldig. Bovendien is de kostenonderbouwing van de andere 5 'hotspots' niet duidelijk, aangezien bij de KKF een bedrag van 10 mln. euro gedeclareerd staat bij de KKF voor deze 'hotspots'.

Fasering: hoe projecten op elkaar voortbouwen

KvK is in beperkte mate te faseren. Fasering is in dit geval wenselijk, omdat dan beter van leereffecten kan worden geprofiteerd en de projectrisico's worden verminderd. Bovendien kunnen de handen langer vrij worden gehouden. Het laatste geeft maatschappelijke baten omdat daardoor de mogelijkheid open blijft om op onverwachte gebeurtenissen te kunnen reageren. De mogelijkheid van fasering is beperkt, omdat teveel fasering leidt tot inefficiënties als gevolg van te kleine massa van de KKF en onvoldoende kennisabsorptie vanuit het buitenland. Met deze uitgangspunten lijkt een start met een aantal (bijvoorbeeld de helft) van de experimenten ('proeftuinen') van Haaglanden wenselijk; dit in overeenstemming met de vorige CPB-beoordeling. Bovendien kunnen de 'hotspots' Rotterdam en Schiphol en de KKF direct worden gestart. Aan de overige 'proeftuinen' van Haaglanden en de overige 5 'hotspots' kan worden begonnen na een gunstige evaluatie van KvK door het onafhankelijke instituut over ongeveer 2 jaar. Beperkte fasering verhoogt de efficiëntie.

Het geheel overziende is de efficiëntie van het huidige voorstel sterk verbeterd vergeleken met het voorgaande. De kosten zijn veel lager en het beeld van de effectiviteit is gunstiger. Naast elementen die gunstig worden beoordeeld, zijn er ook een aantal die ongunstig worden

beoordeeld. Het project wordt gemengd beoordeeld op effectiviteit. De beoordeling van de efficiëntie is ook gemengd.

Het totaalbeeld is hierdoor ook gemengd. In hun reactie op de conceptbeoordeling accepteren de aanvragers een deel van de kritiek- en verbeterpunten in deze beoordeling. Zij stellen dat deze als concretisering in de fase van het 'kwartier maken' van het project in het eerste jaarhelft van 2007 zullen worden uitgevoerd. Het is echter nu niet duidelijk welke kritiekpunten dan echt weg genomen zullen zijn.

4 Nieuw totaalbeeld

Het project beoogt adaptatiestrategieën te ontwikkelen en vooraf op toepassing te evalueren, zodat Nederland beter kan inspelen op de klimaatverandering. De strategieën worden ontwikkeld met experimenten in 8 aangewezen ruimtelijke gebieden die kwetsbaar zijn voor klimaatverandering, zoals Haaglanden. Er is een kennisfaciliteit die problemen onderzoekt die de 8 gebieden overstijgen. Nieuwe kennis wordt vooral ontwikkeld door concrete vraagsturing van de lokale overheden in de geselecteerde gebieden. De opgedane kennis wordt veralgemeniseerd, zodat deze later op grotere schaal kan worden toegepast. Er wordt een organisatie opgezet om dat te bewerkstelligen. De kosten belopen 172 mln. euro met een FES-claim van 71 mln. euro.

Dit project is een geheel nieuwe opzet van een FES-claim van voorjaar 2006. Dat project bestond uit 3 losse deelprojecten, die door het CPB daarom los van elkaar zijn beoordeeld. Alle deelprojecten waren legitiem. De deelprojecten over de klimaatmodellen en adaptatiestrategieën werden op effectiviteit en efficiëntie ongunstig beoordeeld. Het deelproject 'Haaglanden' werd gunstig beoordeeld op effectiviteit en gemengd op efficiëntie.

Het huidige voorstel is eveneens legitiem.

De effectiviteit wordt gemengd beoordeeld. Gunstig zijn bijvoorbeeld de concrete doelstellingen voor de ruimtelijke gebieden en de kennisfaciliteit die uit probleemanalyses volgen, de concrete producten die worden geleverd en de projectorganisatie. Minder gunstig zijn bijvoorbeeld een gat van 8 mln. euro doordat de stakeholders in de gebieden Schiphol en Rotterdam niet verder komen dan intentieverklaringen, het ontbreken van afrekenbare tussendoelen tijdens de rit, en het niet noemen van (onafhankelijke) evaluatie. Tussendoelen en tussentijdse evaluatie zijn gewenst, door de bijzondere risico's van scheefgroei en gebrek aan samenhang tussen de vele onderdelen en disciplines van dit geheel nieuwe project. Bovendien is de selectieprocedure van onderzoeksprojecten niet transparant.

De efficiëntie wordt eveneens gemengd beoordeeld. Ten eerste werkt de gemengde beoordeling van de effectiviteit door. Verder bestaan er pluspunten. Bijvoorbeeld, de kostenopbouw is verantwoord. Het project exploiteert verder schaal- en synergie-effecten. Een minpunt is de hoge kosten door het hoge all-in tarief van 200 duizend euro per mensjaar. Een ander is de dreiging van kostenoverschrijding van het onderzoek op de ruimtelijke gebieden die het minst uitontwikkeld zijn.

Het totaalbeeld is gemengd. Fasering is in beperkte mate mogelijk, en waar dat mogelijk is ook gewenst omdat het de efficiëntie vergroot.

De belangrijkste verbeterpunten zijn de concretisering van tussendoelen op mijlpalen, onafhankelijke evaluatie tijdens de rit, garanties op financiële participatie door de stakeholders van de ruimtelijke gebieden Schiphol en Rotterdam (van 25% van het budget van de 'hotspot') en lagere all-in kosten per mensjaar.

Bronnen

Kennis voor Klimaat, 2006, Programmavoorstel 2007-2012, versie voor CWTI, 17 november

Kennis voor Klimaat, 2006, Programmaboek Kennis voor Klimaat, November 2006

Kennis voor Klimaat, 2006, Adhesiebetuigingen Kennis voor Klimaat, versie CWTI, november 2006

Kennis voor Klimaat, Engelse samenvatting

Kennis voor Klimaat, Reacties CPB en CvW naar aanleiding van FES ronde voorjaar 2006.

Ministerie VROM, 2006, Kennis voor Klimaat, Raster voor FES-voorstellen in het kennisdomein (FES najaarsronde 2006). Namens Ministeries LNV, OCW en V&W.

Ministerie VROM, 2006, Antwoorden op CPB-vragen van 22 november

Ministerie VROM, reactie op de conceptbeoordeling

Ministeries VROM, V&W, LNV en EZ, 2006, Nationaal programma Adaptatie, Ruimte en Klimaat, 9 maart

Verrips, A., 2006, Beoordeling projecten ruimtelijke ordening, innovatie en onderwijs, Analyse ten behoeve van de FES-meevaller 2006, CPB Document 130 en Bijlage blz. 152-158, oktober

WRR, 2006, Klimaatstrategie -Tussen ambitie en realisatie, Samenvatting WRR-rapport 74, juni

Project Brede scholen PO en VO

1 Belangrijkste wijzigingen

Doelen

- De hoofddoelstellingen van het project zijn scherper geformuleerd. Er zijn aparte doelstellingen geformuleerd voor de brede scholen in het primair onderwijs (PO) en in het voortgezet onderwijs (VO).
- De aanvraag heeft betrekking op een aanzienlijk lager aantal brede scholen, te weten 195 (150 in PO en 45 in VO) in plaats van 510 brede scholen in het oorspronkelijke FES-voorstel (425 in PO en 85 in VO).
- De periode waarin de brede scholen dienen te worden gerealiseerd is teruggebracht van vier (2006-2009) naar twee jaar (2007-2008).

Criteria

- Er zijn nieuwe en scherpere criteria voor de aanvraag geformuleerd. Zo moet duidelijk worden gemaakt welke partijen baat hebben bij de voorgestelde aanpassing van de huisvesting. Alle baathebbende partijen en cofinanciers moeten de aanvraag ondertekenen. Ook moet de aanvraag een document bevatten waaruit blijkt waartoe de beoogde aanpassing leidt. Verder is een beperkt aantal - maar tegelijk veelomvattende - doelen opgesteld voor de aanpassingen die in aanmerking komen voor subsidie.³ Tot slot geldt een maximaal percentage FES-financiering van 60 procent en is per aanvraag een maximum bedrag bepaald aan FES-financiering. Dit maximum bedraagt 0,9 miljoen euro voor investeringen in het primair onderwijs en 3,0 miljoen euro in het voortgezet onderwijs.⁴

Naast een aantal minimale criteria geldt een aantal aanvullende selectiecriteria indien het totaal aan aanvragen het beschikbare budget overschrijdt. De indieners noemen dit een 'trechtermodel'. Dit trechtermodel is naar aanleiding van commentaar door het CPB op het aangepaste voorstel herzien en werkt als volgt. Als eerste criterium worden het doelgroepbereik en de te realiseren doelen gehanteerd (hoe meer van de doelen gerealiseerd worden, hoe groter de kans op toewijzing). Als tweede selectie criterium geldt een evenredige spreiding over gemeenten (op basis van gemeentegrootte van plattelandsgemeenten tot grote steden. Als derde criterium geldt de mate van cofinanciering. De aanvragen die na deze filter nog in aanmerking

³ In het primair onderwijs wordt subsidie verleend aan projecten die door een aanpassing in de huisvesting hun dagarrangement kunnen uitbreiden met activiteiten op het gebied van sport en/of cultuur, samenwerking tussen de voorschoolse voorzieningen en het onderwijs kunnen verbeteren, of de buurtfunctie van de school kunnen vergroten. In het voortgezet onderwijs gaat het om projecten die scholen in staat stellen hun (na)schoolse activiteiten op het terrein van sport en/of cultuur uit te breiden.

⁴ Ter vergelijking, het maximum bedrag dat bij de vorige FES-regeling voor aanpassing van huisvesting van brede scholen werd toegekend, bedroeg 0,5 miljoen euro.

komen worden vervolgens nog getoetst op de redelijkheid van de verhouding tussen de aanpassing en de hiervoor berekende kosten.

Financiën

- De totale FES-aanvraag is verhoogd van 150 naar 154 miljoen euro.
- Er is sprake van een meer gefundeerde kostenonderbouwing van het onderdeel van de FES-aanvraag dat betrekking heeft op brede scholen in het primair onderwijs. De nieuwe kostenonderbouwing is gebaseerd op een recent uitgevoerde quick scan onder gemeenten, bestaande brede scholen en scholen die concrete plannen hebben om brede school te worden (zie Oberon, 2006). De aard van de verschillende huisvestingsbehoeften voor brede scholen, alsook de kosten die hiermee gepaard gaan, zijn door dit onderzoek in kaart gebracht.
- De minimaal gevraagde cofinanciering door gemeenten (en schoolbesturen en eventueel bedrijven) is verlaagd van 75 procent in het oorspronkelijke voorstel naar 40 procent in het huidige voorstel.⁵
- De inschatting van het gemiddelde benodigde bedrag voor aanpassingen van huisvesting in het primair onderwijs is naar aanleiding van het onderzoek van Oberon opgehoogd van 618 000 euro naar 950 000 euro. Bij een cofinanciering van 40 procent komt dit neer op een gemiddelde FES-bijdrage van 570 000 euro per brede school, een factor 3,7 keer zo hoog als in het oorspronkelijke voorstel dat uitging van een gemiddelde FES-bijdrage van 155 000 euro per brede school.
- Het gemiddelde benodigde bedrag per brede school in het voortgezet onderwijs is verlaagd van 3,0 naar 2,5 miljoen euro. Dit bedrag is gebaseerd op beperkte ervaringsgegevens van feitelijke projecten.⁶

Evaluatie

Er zal een evaluatieonderzoek worden ingesteld na afloop van het project in 2008. Dit onderzoek moet aantonen of het aantal beoogde extra brede scholen gerealiseerd is. Tevens is de bedoeling dat dit onderzoek de kennis over de causale effecten van de brede school op de beoogde doelen vergroot.⁷

⁵ Deze herziening is gebaseerd op ervaringen met de eerdere FES-regeling 'Stimulering aanpassing huisvesting brede scholen en aanpassing sportaccommodaties in verband met multifunctioneel gebruik 2006'. Deze ervaringen waren bij indiening van het oorspronkelijke voorstel nog niet bekend. Het gemiddelde percentage cofinanciering bleek op 39 procent te liggen.

⁶ Het is derhalve niet gebaseerd op het onderzoek van Oberon vanwege een te gering aantal cases met VO-locaties in dit onderzoek.

⁷ Een kader voor een onderzoeksmethodiek is beschikbaar in de vorm van het Evaluatiemodel Brede School dat door Oberon is ontwikkeld. Dit model zal volgens de indieners echter nog nader (moeten) worden verfijnd zodat het precies aansluit bij de geformuleerde doelen van dit project.

Overige ontwikkelingen

- Op verzoek van de Tweede Kamer is een Plan van aanpak in ontwikkeling dat inzet op zowel het personeelsprobleem als het opleidingsprobleem (knelpunten voor effectieve uitvoering van brede scholen). Dit plan van aanpak vloeit voort uit de recent aangenomen 'Motie Van der Laan', waarin de doelstelling is uitgesproken om in 2010 duizend extra brede scholen in het primair onderwijs. Het huidige FES-voorstel richt zich op het huisvestingsprobleem.
- De indieners hebben buitenlandse evaluatieliteratuur aangeleverd van brede scholen in de VS en in Engeland (zogenaamde 'community schools'). Deze studies suggereren dat investeringen in brede scholen veelbelovend zijn. Tegelijkertijd noemen deze studies een aantal veelvoorkomende knelpunten in de uitvoering die de effectiviteit kunnen verlagen.

2 Kritiekpunten die (deels) zijn weggenomen

2.1 Effectiviteit

Selectiecriteria niet scherp

In het nieuwe voorstel zijn nieuwe en aangescherpte selectiecriteria geformuleerd. Dit betreft zowel minimale eisen als de eerdergenoemde 'trechter' van aanvullende selectiecriteria die zal worden gehanteerd wanneer het aantal aanvragen het beschikbare budget overschrijdt.⁸ Het CPB beschouwt dit als een verbetering van het voorstel.

Wel is de vraag of de voorziene evenredige verdeling van aanvragen over gemeenten van verschillende omvang - het tweede selectie criterium - leidt tot de meest doelgerichte en doelmatige inzet van middelen. Anders gezegd, er lijkt een zekere spanning te bestaan tussen deze evenredige spreiding en de doelstelling om middelen in te zetten op plaatsen waar de potentie voor verbetering op de geselecteerde doelvariabelen (voortijdig schoolverlaten, ontwikkelingsachterstanden, gebrekkige sociale cohesie) het grootst is.⁹

⁸ Gezien de grote belangstelling voor de vorige regeling lijkt het aannemelijk dat de belangstelling voor een nieuwe FES-regeling aanzienlijk zal zijn. Ook recent onderzoek (Oberon, 2006) wijst in die richting: 80 tot 90 procent van de ondervraagde gemeenten en schoolbesturen heeft concrete plannen de komende jaren te investeren in huisvesting voor (bestaande en nieuwe) brede scholen. De kans lijkt dus groot dat de aanvragen ook door dit aanvullende kwaliteitsfilter heengaan.

⁹ Buitenlands evaluatieonderzoek (Blank et al, 2003, Dryfoos, 2000) lijkt te suggereren dat achterstands- of risicoleerlingen - dat wil zeggen jongeren met een grote potentie voor verbetering - ook daadwerkelijk het meest profiteren van een brede school omgeving. Blank et al. (2003) concludeert op basis van een overzicht van evaluaties van community schools: "Students with the greatest need - those most likely to be in low-performing schools - benefit the most from the community school environment." Dryfoos (2000) merkt op dat voor een deel van de scholen die vooruitgang rapporteren in schoolprestaties deze vooruitgang alleen wordt behaald door risicoleerlingen (die specifieke op hen gerichte activiteiten krijgen aangeboden zoals 'case management, intensive mental health services or extended day sessions').

Doel weinig concreet

Zoals gezegd zijn de doelen van de investeringen helderder geformuleerd dan in het oorspronkelijke voorstel. Ook zijn aparte doelstellingen voor de PO en VO component geformuleerd. Alhoewel het CPB dit als verbetering beschouwt, betreft het echter deels nog steeds vrij brede en abstracte doelstellingen als “vergroten ontwikkelkansen voor kinderen” en “vergroten sociale cohesie in de wijk”.¹⁰ De abstractheid en breedte van de doelen lijkt voort te komen uit de breedte van het begrip ‘brede school’.¹¹ De breedte van het concept ‘brede school’ maakt vele mogelijke invullingen mogelijk en kan niet of minder noodzakelijke uitgaven uitlokken.

2.2 Efficiëntie

Kostenonderbouwing voor verbetering vatbaar

De kostenonderbouwing is verbeterd voor de PO component van het voorstel. Deze is nu gebaseerd op de gemiddelde kosten van de huidige huisvestingsplannen van gemeenten voor brede scholen voor de periode 2006-2010 (zie Oberon, 2006). De kostenonderbouwing van de VO component van het voorstel is in mindere mate verbeterd. Vanwege een te laag aantal waarnemingen heeft Oberon geen indicatie kunnen geven van de gemiddelde huisvestingskosten van brede scholen voor dit onderwijstype. Het opgevoerde bedrag per VO brede school is daarom ingeschat op basis van beperkte ervaringsgegevens.

3 Kritiekpunten die nog van kracht blijven

3.1 Effectiviteit

Evidentie effect multifunctionele schoolgebouwen op doelen brede scholen ontbreekt

Harde (empirische) evidentie ontbreekt nog steeds over de specifieke relatie tussen investeringen in multifunctionele schoolgebouwen en de beoogde maatschappelijk opbrengsten van brede scholen. Brede scholen in Nederland zijn nog niet serieus geëvalueerd. Ook de buitenlandse evaluaties van ‘community schools’ (vergelijkbaar met brede scholen) in de VS en Engeland geven geen overtuigend inzicht in de effectiviteit van deze scholen, of meer specifiek van de effectiviteit van investeringen in multifunctionele schoolgebouwen. Het betreft geen

¹⁰ In een reactie geven de indieners aan dat aanvragers (binnen de bandbreedte van deze veelomvattende doelen) wel concrete en meetbare doelen zullen moeten aangeven. Voor de doelstelling “vergroten sociale cohesie” wordt nog naar concretere meetbare doelindicatoren gezocht. De indieners geven aan dat hiervoor wellicht gebruik gemaakt kan worden van de set wijkindicatoren die BZK beschikbaar heeft.

¹¹ Oberon (2003) stelt vast dat de brede school nog vaak als containerbegrip wordt gehanteerd, met als gevolg inflatie van het concept, versnippering van capaciteit en middelen en verwarring bij betrokkenen. Een duidelijke afbakening van het concept aan de hand van kwaliteitscriteria lijkt geboden, concludeert Oberon.

harde empirische evaluaties waarbij sprake is van (geloofwaardige) controlegroepen. Meestal betreft het anekdotisch bewijs, in een beperkt aantal gevallen zijn daadwerkelijk voor- en nametingen verricht, maar ontbreken (geloofwaardige) controlegroepen. Hierdoor kunnen slechts correlaties en geen oorzakelijke verbanden worden vastgesteld. Ook richten de studies zich vaak meer op een beoordeling van het proces van invoering van brede scholen dan op een meting van de daadwerkelijke effecten. Het blijft derhalve onduidelijk of de binnen dit FES-project te financieren uiteenlopende investeringen in multifunctionele schoolgebouwen bijdragen aan de gestelde doelen, en zo ja, welk type investeringen ten behoeve van welk type activiteiten (het meest) effectief is.¹²

Gegeven het gebrek aan kennis omtrent de welvaartseffecten van investeringen in multifunctionele schoolgebouwen, beschouwt het CPB het feit dat een evaluatieonderzoek is gepland als een verbetering van het voorstel. Het is echter onzeker of de oorzakelijke effecten ook daadwerkelijk kunnen worden vastgesteld. Het is belangrijk dat een wetenschappelijk verantwoorde evaluatie wordt uitgevoerd. Hiervoor is een geloofwaardige controlegroep cruciaal van vergelijkbare scholen die geen (additionele) investeringen in multifunctionele schoolgebouwen doen.¹³ De indieners geven in een reactie weliswaar aan de resultaten bij de scholen die een FES-bijdrage ontvangen te willen vergelijken met scholen die niet investeren in huisvesting, maar het risico is groot dat deze controlegroep een selectieve groep is. Dat wil zeggen dat deze groep scholen op allerlei belangrijke (moeilijk observeerbare) aspecten kan afwijken van de groep scholen die FES-middelen krijgt toegewezen, zoals bijvoorbeeld op het vlak van kwaliteit van de plannen voor huisvesting of draagvlak van het personeel voor de brede school. Vergelijking van de resultaten tussen beide groepen scholen levert in dat geval geen inzicht in het causale effect van de investeringen in multifunctionele schoolgebouwen op.

Risico van beperkt doelbereik

Het risico is nog steeds aanwezig dat (een deel van) de te financieren investeringen in schoolgebouwen niet of slechts in beperkte mate bijdragen aan de achterliggende doelen van de brede school. Zoals eerder genoemd, is nog onduidelijk welke relatie bestaat tussen de kwaliteit en voorzieningen van schoolgebouwen van brede scholen en de beoogde opbrengsten van de brede school. Het is in principe mogelijk dat de beoogde maatschappelijke effecten van brede

¹² Uit de buitenlandse evaluatieliteratuur van 'community schools' (zie o.a. Dryfoos, 2000 en Blank et al. 2003) ontstaat het beeld dat sommige positieve effecten van 'community schools' alleen optreden als gevolg van het aanbieden van bepaalde diensten, of alleen voor bepaalde typen leerlingen. Dit zou impliceren dat met meer gerichte investeringen voor bepaalde typen diensten en voor bepaalde doelgroepen (in bepaalde wijken) hogere baten kunnen worden behaald.

¹³ Andere voorwaarden voor een wetenschappelijk verantwoorde evaluatie zijn het vooraf formuleren van concrete, meetbare doelstellingen en bijbehorende outputindicatoren, het tijdig uitvoeren van een nulmeting (ook bij de controlegroep) om achteraf de vooruitgang op de relevante outputindicatoren te kunnen vaststellen, en het reserveren van voldoende middelen, tijd en wetenschappelijke expertise voor tussentijdse monitoring op de doelvariabelen en voor de uitvoering van de evaluatie.

scholen ook (grotendeels) zonder de voorziene investeringen in multifunctionele schoolgebouwen kunnen worden gerealiseerd.

Voorts blijkt dat er naast knelpunten ten aanzien van gebouwen belangrijke andere knelpunten bestaan die een effectieve uitvoering van het brede school concept momenteel in de weg staan. Het gebrek aan structurele financiële middelen wordt door bestaande brede scholen, partners en gemeenten als het grootste knelpunt ervaren (zie Oberon, 2005 en 2005b).¹⁴ Het is weinig aannemelijk dat investeringen in multifunctionele schoolgebouwen (op korte termijn) kunnen bijdragen aan de beoogde doelen als niet tijdig en voldoende in deze overige knelpunten wordt geïnvesteerd.¹⁵

Risico van verdringing

Dit project kent twee mogelijke vormen van verdringing die ertoe kunnen leiden dat de uiteindelijke welvaartseffecten lager zijn dan verwacht. Een eerste vorm van verdringing treedt op wanneer dit project (deels) investeringen in schoolgebouwen financiert die ook zonder FES-middelen wel zouden zijn gedaan. In Nederland vindt al enige jaren een autonome groei plaats van het aantal brede scholen, zonder dat daarvoor gebruik gemaakt is van aanvullende FES-middelen.¹⁶ De kans is groot dat ook scholen die de komende jaren zonder een FES-regeling brede school zouden worden (met eigen middelen van scholen en gemeenten) een beroep gaan doen op de FES-regeling. In dat geval zal de totale groei van het aantal brede scholen lager zijn dan de optelsom van de voorziene autonome groei en de extra groei die met dit FES-voorstel beoogd is.¹⁷

Een tweede vorm van verdringing ontstaat doordat investeringen zijn voorzien in activiteiten die ook elders reeds worden aangeboden. Investerings ten behoeve van naschoolse activiteiten en opvang door brede scholen kan leiden tot substitutie van bijvoorbeeld de buitenschoolse opvang (BSO), gastouderopvang en betaalde of onbetaalde oppas. De investeringen in schoolgebouwen ten behoeve van sport en cultuur zouden in sommige gevallen het huidige

¹⁴ Andere genoemde knelpunten zijn ondermeer een gebrek aan goede afspraken over beheer en exploitatie van de multifunctionele gebouwen, cultuurverschillen tussen deelnemende partners, het ontbreken van voldoende draagvlak voor de brede school op de werkvloer, en een gebrekkige deelname van leerlingen aan de brede schoolactiviteiten. Buitenlands onderzoek naar 'community schools' benoemt deels vergelijkbare knelpunten (zie o.a. Cummings et al., 2006).

¹⁵ De indieners geven in een reactie aan dat er wel initiatieven ondernomen worden om een aantal knelpunten op te lossen. Voorbeelden zijn de handreiking 'Beheer en exploitatie van brede scholen' die recent is verschenen, en het 'Handboek brede school'. Een nog te ontwikkelen Plan van aanpak moet aandacht besteden aan het personeels- en opleidingsprobleem. Het is nog niet duidelijk in hoeverre deze initiatieven (op korte termijn) zullen bijdragen aan oplossing van de meest urgente knelpunten.

¹⁶ De autonome groei van het aantal brede scholen in Nederland bedraagt zo'n 50 per jaar in het primair onderwijs en 30 per jaar in het voortgezet onderwijs (zie raster FES-voorstel). Het FES-voorstel beoogt een *extra* groei te bereiken bovenop deze autonome groei van 150 scholen in het PO en 45 in het VO in de komende twee jaar.

¹⁷ Een andere reden voor overschatting van de bijdrage van dit project aan de doelstelling voor het aantal nieuwe brede scholen in Nederland in 2010 is dat ook bestaande brede scholen een beroep kunnen doen op de FES-regeling.

aanbod van dergelijke activiteiten door private verenigingen deels kunnen verdringen. Het is onduidelijk hoe dit risico van een beperkte additionaliteit zal worden beheerst.

Zelfs als de kans op verdringing klein is, blijft de vraag of alleen het creëren van het aanbod van dergelijke activiteiten in alle gevallen zal leiden tot een hogere deelname aan de betreffende activiteiten door de doelgroep, of dat met name niet-doelgroep leerlingen deelnemen. Oberon (2005b) noemt de leerlingenparticipatie “een struikelblok” bij bestaande brede scholen in het voortgezet onderwijs.

4 Nieuw totaalbeeld

Dit project omhelst uiteenlopende investeringen in multifunctionele schoolgebouwen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs om deze (beter) geschikt te maken voor het concept van de brede school.¹⁸ Het voorstel betreft zowel nieuwbouw- als verbouwprojecten en richt zich op bestaande en nieuwe brede scholen.

Het beeld op het vlak van legitimiteit is *gunstig*. Gezien de genoemde doelen van brede scholen zouden externe baten kunnen optreden in termen van ondermeer minder voortijdig schoolverlaten, minder achterstanden in de sociale en cognitieve ontwikkeling van kinderen en meer sociale cohesie in de wijk.

Het beeld op het vlak van effectiviteit is *gemengd*. De beter gefundeerde kostenonderbouwing versterkt het vertrouwen dat de beoogde aantallen aanpassingen aan schoolgebouwen kunnen worden gerealiseerd. De aangescherpte selectiecriteria en doelstellingen van het project maken het voorts meer aannemelijk dat de investeringen ook daadwerkelijk voor de beoogde doelen zullen worden ingezet.

Hier staat een aantal kanttekeningen tegenover. Ten eerste zijn de opbrengsten van de investeringen onbekend en bestaan belangrijke andere knelpunten in de uitvoering van de brede school. Vanwege het ontbreken van harde evidentie over de welvaartseffecten van de brede school - en meer specifiek van investeringen in multifunctionele schoolgebouwen - bestaat het risico dat de te financieren investeringen niet of slechts in beperkte mate bijdragen aan de (maatschappelijke) doelen van de brede school. Dit risico wordt in belangrijke mate versterkt door het bestaan van diverse andere knelpunten van organisatorische, inhoudelijke en met name van financiële aard die een effectieve uitvoering van het brede school concept momenteel in de weg staan. Het is weinig aannemelijk dat investeringen in multifunctionele schoolgebouwen (op

¹⁸ Onder een brede school verstaat men een samenwerkingsverband van één of meerdere scholen met één of meer andere organisaties (bijvoorbeeld op het terrein van sport, cultuur, welzijn en opvang) met als hoofddoelstelling vergroting van de ontwikkelingskansen van kinderen/jongeren.

korte termijn) kunnen bijdragen aan de beoogde doelen als niet tijdig en voldoende in deze overige knelpunten wordt geïnvesteerd.

Ten tweede kent dit project twee mogelijke vormen van verdringing. Zo bestaat het risico dat investeringen worden gefinancierd in multifunctionele schoolgebouwen die zonder FES-middelen ook wel zouden zijn gedaan. In dat geval zal het FES-voorstel niet leiden tot de beoogde aantallen extra en/of kwalitatief betere brede scholen. Ook bestaat het risico dat investeringen worden gefinancierd voor brede school activiteiten die niet of weinig additioneel zijn ten opzichte van het reeds bestaande aanbod van (private) activiteiten op het gebied van bijvoorbeeld buitenschoolse opvang, sport en cultuur. Zelfs als het gaat om investeringen voor activiteiten met een lage kans op verdringing, is onzeker of alleen het creëren van aanbod zal leiden tot een grotere deelname door de doelgroep, of dat juist niet-doelgroep leerlingen in grotere mate gaan deelnemen.

Ten derde is de vraag of het selectie criterium van een evenredige verdeling over gemeenten van verschillende omvang leidt tot de meest doelgerichte inzet van middelen.¹⁹

Tot slot blijft de brede school een breed concept met vele mogelijke invullingen en kan daardoor niet of minder noodzakelijke uitgaven uitlokken.

Vanwege het gemengde beeld op het vlak van de effectiviteit is ook het beeld van de efficiëntie *gemengd*. De kostenonderbouwing van het voorstel is verbeterd voor het gedeelte dat betrekking heeft op de investeringen in het basisonderwijs. Dat geldt in mindere mate voor het deel dat betrekking heeft op het voortgezet onderwijs.

Een verbeterpunt betreft de evalueerbaarheid van de investeringen. Een wetenschappelijk verantwoorde evaluatie vormt een cruciaal element van het voorstel gegeven het gebrek aan evidentie over de welvaartseffecten van de brede school en - meer specifiek - van de voorziene investeringen in multifunctionele schoolgebouwen. Weliswaar voorziet het aangepaste voorstel in een evaluatie, maar het is onzeker of deze evaluatie de oorzakelijke effecten ook daadwerkelijk kan vaststellen. De belangrijkste voorwaarde hiervoor is het selecteren van een geloofwaardige controlegroep.

Een mogelijkheid voor een wetenschappelijk verantwoorde evaluatie is om de FES-middelen te benutten voor het creëren van een experimentele setting. Als een deel van de middelen aselekt wordt verdeeld over scholen die voldoen aan de criteria, ontstaat een experimentele groep en een geloofwaardige controlegroep. Na enkele jaren kunnen de effecten dan overtuigend worden vastgesteld door een vergelijking tussen beide groepen scholen op de

¹⁹ Dit selectie criterium is weliswaar in rangorde gedaald van de eerste naar de tweede plaats, maar geldt nog steeds.

geselecteerde doelvariabelen. Aan de hand van de uitkomsten kan besloten worden over de inzet van de resterende middelen. Dit vergt een gefaseerde aanpak.

Tot slot kan de vraag worden gesteld of gezien de 'Motie van der Laan' - die een toename van 1000 brede scholen in het primair onderwijs beoogt in 2010 - financiering uit de reguliere begroting voor dit project niet eerder in de rede ligt.

Het totaalbeeld van het project is *gemengd*.

Bronnen

Blank, M.J., A. Melaville and B.P. Shah, 2003, Making the difference: Research and practice in Community Schools, Coalition for Community Schools.

CPB, vragenlijst bij aangepast raster Brede Scholen PO en VO, 23 november 2006.

Cummings, C., A. Dyson, I. Papps, D. Pearson, C. Raffo, L. Tiplady and L. Todd, 2006, Evaluation of the full service extended schools initiative, second year: Thematic papers, University of Manchester and University of Newcastle.

Dryfoos, 2000, Evaluation of community schools: findings to date, Washington DC, Coalition for Community Schools.

Ministerie van OCW, 2006, antwoorden op schriftelijke vragen per email aan indieners, 27 november.

Ministerie van OCW, 2006, aangepast raster FES-voorstel 'Brede scholen PO en VO', 17 november.

Ministerie van OCW, 2006, reactie op conceptbeoordeling CPB, 11 december 2006.

Oberon, 2005, Brede scholen in Nederland: Jaarbericht 2005.

Oberon, 2005b, Brede scholen in Nederland: De stand van zaken in het voortgezet onderwijs; schooljaar 2004/2005.

Oberon, 2006, Huisvesting & rendement brede scholen: quick scan oktober 2006.