

CPB Document

No 115

Mei, 2006

Investeren in kennis en innovatie

Analyse van ICRE-projecten tweede tranche 2005

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN: 90-5833-245-4

Korte samenvatting

Het CPB heeft op verzoek van de Interdepartementale Commissie voor de Ruimtelijke Economie (ICRE) een aantal projecten getoetst naar aanleiding van een FES-meevaller (Fonds Economische Structuurversterking) voor 2005, waarvan 140 mln euro is gereserveerd voor het onderdeel toponderzoek/innovatie. Deze publicatie bevat de beoordeling van 24 projecten in het kennisdomein. Voor 8 projecten zijn, naar aanleiding van de eerste beoordeling van het CPB en die van de Commissie van Wijzen, aangepaste projectvoorstellen ter beoordeling ingediend. De resultaten van deze herbeoordelingen zijn in deze publicatie opgenomen. Uitgangspunt voor een beoordeling vormt de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. Het doel van de beoordeling is om informatie aan te dragen voor afweging door het Kabinet. Gezien de beperkte tijdsperiode van het project, heeft de analyse het karakter van een quick scan.

Steekwoorden: FES, ICRE, beoordeling, legitimiteit, efficiëntie, kennis, innovatie, ICT, water, gezondheid, veiligheid, landbouw, tuinbouw, sport

Abstract

CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis has been requested by ICRE to assess a number of projects submitted in connection with a FES windfall for 2005. 140 Million euro will be spent on research and innovation. This publication presents the assessment of 24 projects in the knowledge area. Point of departure for the assessment is the question whether the project is expected to contribute to social welfare. The goal of the assessment is to provide information in order to support the appraisal by the Dutch cabinet. Given the short time span of the project, the analysis has the character of a quick scan.

Key words: FES, assessment, knowledge, legitimacy, efficiency, innovation, ICT, water, health, safety, agriculture, horticulture, sport

A comprehensive summary is available from www.cpb.nl.

Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	15
2 Totaalbeeld beoordelingen projecten	19
Bijlage A Projectbeoordeling Digitaal Klantdossier	39
Bijlage B Projectbeoordeling NEC	45
Bijlage C Projectbeoordeling NIVO	51
Bijlage D Projectbeoordeling PASSIE	58
Bijlage E Projectbeoordeling Software als Service	65
Bijlage F Projectbeoordeling NIRICT Start Up	71
Bijlage G1 Projectbeoordeling Verbetering terrorisme- en criminaliteitsbestrijding door Information Awareness	76
Bijlage G2 Projectbeoordeling Verbetering terrorisme- en criminaliteitsbestrijding door Information Awareness (herbeoordeling)	86
Bijlage H Projectbeoordeling Innovatie Informatiebeveiliging	91
Bijlage I1 Projectbeoordeling Creatieve Industrie	101
Bijlage I2 Projectbeoordeling Creatieve Industrie	101
Bijlage J1 Projectbeoordeling Scheidingstechnologie	111
Bijlage J2 Projectbeoordeling Scheidingstechnologie (herbeoordeling)	111

Bijlage K	Projectbeoordeling Netherlands Institute for City Innovation Studies	117
Bijlage L1	Projectbeoordeling Game Research for Training and Entertainment (GATE)	121
Bijlage L2	Projectbeoordeling Game Research for Training and Entertainment (GATE) (herbeoordeling)	121
Bijlage M	Projectbeoordeling NL-UPL voor ITER	129
Bijlage N	Projectbeoordeling Marktrijp maken van een vaccin tegen het Respiratoir Syncytieel Virus (RSV)	134
Bijlage O1	Projectbeoordeling Food & Nutrition Delta/WCFS+	139
Bijlage O2	Projectbeoordeling Food & Nutrition Delta/WCFS+ (herbeoordeling)	139
Bijlage P	Projectbeoordeling Voeding en Gezondheid	148
Bijlage Q1	Projectbeoordeling InnoSport Nederland	152
Bijlage Q2	Projectbeoordeling InnoSport Nederland (herbeoordeling)	152
Bijlage R1	Projectbeoordeling Technologisch Topinstituut Groene Genetica	163
Bijlage R2	Projectbeoordeling Technologisch Topinstituut Groene Genetica (herbeoordeling)	163
Bijlage S	Projectbeoordeling Duurzame Phytophthora-resistente aardappel	173
Bijlage T	Projectbeoordeling Potato Genome Sequencing consortium (chromosoom 1)	186
Bijlage U	Projectbeoordeling Clusterinnovatie in het Tuinbouwcomplex	186
Bijlage V	Projectbeoordeling Kwaliteitsimpuls Delta-instituut	192
Bijlage W1	Projectbeoordeling Ruimte voor water én ontwikkeling in Haaglanden	201
Bijlage W2	Projectbeoordeling Ruimte voor water én ontwikkeling in Haaglanden (herbeoordeling)	210

Ten geleide

Het CPB heeft op verzoek van de Interdepartementale Commissie voor Ruimtelijke Economie (ICRE) een aantal projecten getoetst naar aanleiding van een tweede FES-meevaller (Fonds Economische Structuurversterking) voor 2005, waarvan 140 mln euro is gereserveerd voor het onderdeel toponderzoek/innovatie. Deze publicatie bevat de beoordeling van 24 projecten op dit terrein. Van 8 projecten zijn, naar aanleiding van de eerste beoordeling van het CPB en die van de Commissie van Wijzen, aangepaste projectvoorstellen ter beoordeling ingediend. Voor die projecten zijn ook de resultaten van de herbeoordelingen opgenomen. Uitgangspunt voor een beoordeling vormt de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. Het doel van de beoordeling is om informatie aan te dragen ten behoeve van de afweging door het Kabinet. Gezien de beperkte tijdspanne van het project, heeft de analyse van het CPB het karakter van een quick scan.

Bert Minne, Marc van der Steeg, Björn Vroomen, Dinand Webbink en Henry van der Wiel hebben de projecten beoordeeld. Carel Eijgenraam, Marc Pomp, Herman Stolwijk en Daniël Waagmeester hebben met hun commentaar bijgedragen aan de beoordelingen. Rand Europe, Getronics en Rebecca Hamer hebben het CPB ondersteund bij het uitvoeren van de beoordelingen. John Blokdijk en Jannie Droog hebben op diverse fronten ondersteuning verleend. Het onderzoek is begeleid door Taco van Hoek, Ruud Okker en Free Huizinga. Annemiek Verrips trad op als projectleider.

Dank gaat uit naar de indieners van de projecten die in korte tijd onze vragen hebben beantwoord, op onze conceptbeoordelingen hebben gereageerd en presentaties hebben voorbereid. Tijdens bijeenkomsten op 7 en 10 oktober 2005 hebben zij hun project in een presentatie toegelicht aan het CPB en aan de Commissie van Wijzen. In de maanden december tot maart hebben de indieners van de projecten waarvan een aangepast projectvoorstel werd herbeoordeeld hun wijzigingen toegelicht in een gesprek met het CPB.

Casper van Ewijk
Plv. directeur CPB

Samenvatting

Op verzoek van de Interdepartementale Commissie voor de Ruimtelijke Economie (ICRE) heeft het CPB een aantal projecten getoetst naar aanleiding van een tweede FES-meevaller (Fonds economische structuurversterking) voor 2005, waarvan 140 mln euro is gereserveerd voor het onderdeel toponderzoek/innovatie. In de maanden maart/mei 2005 heeft het CPB al 21 projecten beoordeeld naar aanleiding van de eerste FES-meevaller van 2005.¹ In totaal gaat het in deze tweede ronde om 24 projecten in het kennisdomein. Daarvan zijn van 8 projecten naar aanleiding van een eerste beoordeling van het CPB en de Commissie van Wijzen in oktober 2005 aangepaste projectvoorstellen ingediend. Deze voorstellen zijn door het CPB opnieuw beoordeeld.

Doel van de toetsing door het CPB is om informatie aan te dragen ten behoeve van de afweging door het Kabinet. Het CWTI, de Commissie voor Wetenschaps-, Technologie en Informatiebeleid, brengt op basis van de beoordelingen van het CPB en de afzonderlijke rapportage van de Commissie van Wijzen een advies uit richting het Kabinet. Gezien de beperkte tijdspanne van het project heeft de analyse het karakter van een quick scan.

Uitgangspunt voor het onderzoek vormt de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. Niet alleen financieel-economische zaken spelen daarbij een rol, maar ook allerlei andere zaken waar mensen waarde aan toekennen, zoals natuurwaarden, milieuwaarden en gezondheid. De methodiek van beoordelen sluit in hoofdlijnen aan bij de beoordeling van een aantal projecten op het terrein van kennis, ruimtelijke economie en milieu in het kader van de FES-meevaller van juni 2005 en exercities van de planbureaus op dit terrein in voorgaande jaren. De projecten zijn getoetst op de criteria legitimiteit (ligt overheidsingrijpen in de rede), effectiviteit (lost het project het probleem op?) en efficiëntie (de verhouding tussen kosten en baten), waarbij ook gekeken is naar onzekerheden en risico's die met een project gepaard gaan en de urgentie van een project. Deze criteria staan niet los van elkaar.

Tegen de achtergrond van deze criteria is een totaaloordeel per project opgesteld. Daarbij hanteren we de volgende drie categorieën:

Categorie 1: Gunstig totaalbeeld

Categorie 2: Gemengd totaalbeeld

Categorie 3: Ongunstig totaalbeeld

Een gunstig totaalbeeld ontstaat als de projecten gunstig scoren in termen van legitimiteit, effectiviteit en efficiency. Daarbij gaat het om projecten die kansrijk lijken om een gunstig maatschappelijk rendement op te leveren. Een ongunstig totaalbeeld ontstaat, als deze potenties er (duidelijk) niet zijn. Daartussen bevinden zich projecten, waarvan het beeld meer gemengd

¹ Leren van Investeren: een analyse van projecten op het terrein van kennis, ruimtelijke economie en milieu (CPB, 2005).

is. Bij de beoordelingen moet overigens worden aangetekend dat het CPB niet in staat is om een oordeel te geven over de wetenschappelijke kwaliteit van de voorstellen.

Algemeen beeld op hoofdlijnen

De beoordeling van de 24 kennisprojecten leidt tot de volgende conclusies voor de individuele projecten.

- Bij slechts 6 projecten is sprake van gunstige condities om maatschappelijk rendement te realiseren (categorie 1).
- Bij 4 projecten is het beeld gemengd: hier kunnen met een vrij overzichtelijke aanpassing van de projectaanpak - bijvoorbeeld het organiseren van meer private inbreng - mogelijk alsnog gunstige condities ontstaan om maatschappelijk rendement te realiseren (categorie 2).
- Bij 14 projecten is het beeld ongunstig. Uitvoering van deze projecten zal naar verwachting de maatschappelijke welvaart verlagen (categorie 3).

In tabel 1.1 worden de resultaten van de individuele projectbeoordelingen samengevat.

De volgende voorstellen leveren een gunstig beeld op. Het ‘Digitaal Klantdossier’ en het project ‘Verbetering Information Awareness’ zijn vooral te typeren als ‘normale overheidsinvesteringen’, die beogen efficiencyverbetering te realiseren door ICT toe te passen. Het is aannemelijk dat hierbij tevens coördinatieproblemen kunnen worden aangepakt. Bij de ‘Creatieve Industrie, onderdeel technostarters’ gaat het om een meer generieke regeling, waarbij de creatieve industrie dezelfde voorwaarden wordt geboden als de (redelijk goed functionerende) regeling voor technostarters. De ‘Ontwikkeling van een duurzame Phytophthora-resistente aardappel’ en ‘de bepaling van de volgorde van een aardappelchromosoom’ zijn innovatieve projecten, die bij slagen een gunstig maatschappelijk rendement zullen opleveren. Deze projecten zijn concreet en uitstekend onderbouwd, zowel financieel als organisatorisch. Ook het ‘PPS onderzoeksprogramma scheidingstechnologie’ (voor de olie- en voedingsindustrie) is gunstig beoordeeld. Het project is goed onderbouwd en private partijen leveren een substantiële bijdrage.

De projecten die een gemengd beeld opleveren zijn voldoende concreet, helder onderbouwd en uitvoering van deze projecten zal baten opleveren. De baten liggen evenwel vaak voor een groot deel in de private sfeer en de private inbreng is tegen deze achtergrond bij verschillende projecten te gering (‘NI-UPL voor ITER’, ‘Vaccin tegen RSV’, ‘NEC’). De legitimiteit en het vertrouwen in de efficiency van deze projecten zal toenemen bij een grotere private inbreng. Het ‘Topinstituut Groene Genetica’ scoort gemengd tot gunstig. Een bijzonder aandachtspunt ligt daar bij de samenhang met (de vele) initiatieven die op dit terrein al bestaan of worden ondernomen.

De projecten die een ongunstig beeld opleveren bestaan ruwweg uit twee typen. Bij het eerste type is niet of nauwelijks sprake van marktfalen. Dit doet zich voor bij projecten als ‘Clusterinnovatie in het Tuinbouwcomplex’, ‘Software als Service’, ‘GATE’, ‘NIRICT’ en ‘Phased Array Based Surveillance Suite’. De baten zijn voor een belangrijk deel door marktpartijen te incasseren. Een instituut in een dynamische markt als de gaming industrie kan zelfs verstorend werken

Tabel 1.1 Samenvattende tabel beoordelingen individuele projecten

Project	Gevraagde bijdrage projecten ingediend in oktober 2005	Gevraagde bijdrage in herbeoordelingsronde januari-maart 2006 ^a
	mln euro	
Gunstig beeld		
Digitaal klantdossier in de keten voor werk en inkomen	10,0	
Creatieve industrie: 1. technostarters	10,0	10,0
Ontwikkeling van een duurzame Phytophthora-resistente aardappel	9,9	9,9
Verbetering Information Awareness (VIA)	12,0	5,0
PPS Scheidingstechnologie	32,4	15,0
Bepaling volgorde chromosoom aardappel		3,0
Gemengd beeld		
Technologisch Topinstituut Groene Genetica ^b	25,0	20,0
Network Enabled Operations and Capabilities	3,9	
NL-UPL voor ITER	30,0	
Vaccin tegen het Respiratoir Syncytieel Virus	31,5	
Ongunstig beeld		
Innovatie Informatiebeveiliging	7,5	
Creatieve industrie: 2. creative challenge call	10,0	
3. creatieve stad	10,0	
National Institute for City Innovation Studies	36,0	
GATE	20,0	10,0
Food & Nutrition Delta/WCFS+	47,0	33,0
Voeding en gezondheid	12,0	
Innosport Nederland	22,9	15,0
Clusterinnovatie in het tuinbouwcomplex	38,0	
Kwaliteitsimpuls Delta-instituut	40,0	
Ruimte voor Water én ontwikkeling in Haaglanden	20,0	3,0
NIVO	6,2	
Phased Array Based Surveillance Suite Technologie	20,0	
Software als service	15,0	
NIRICT Start Up	20,0	
Totaal claims	489,3	118,9

^a Het Kabinet heeft in december jl. aan zes voorstellen (Digitaal Klantdossier, ITER, NICIS, Vaccin tegen respiratoir syncytieel virus, Delta-instituut en PASSIE of NEC) in totaal 22,1 mln euro toegezegd voor uitwerking van het projectvoorstel ten behoeve van de volgende FES-ronde. Deze voorstellen zijn niet nogmaals in de herbeoordelingsronde aan het CPB voorgelegd

^b Beeld projectvoorstel is gemengd tot gunstig.

Bij de overige projecten is er wel sprake van marktfalen, maar scoren de projecten ongunstig op effectiviteit en efficiëntie. Soms sluit het middel niet logisch aan bij het achterliggende doel. Voorbeelden zijn 'Innosport', en het 'National Institute voor City Innovations' (een instituut om de grotestedenproblematiek aan te pakken door fundamenteel onderzoek). In andere gevallen zijn de projecten vaag en slecht onderbouwd. Dit speelt onder meer bij 'Voeding en Gezondheid'. In verschillende gevallen is ook sprake van verbreding of uitbreiding van zaken die zeer prematuur zijn ('Kwaliteitsimpuls Delta-instituut', waar alvast een uitbreiding voor een instituut wordt gevraagd dat eerst nog moet worden opgericht). Bij het WCFS+, een continuering en uitbreiding van een technologisch topinstituut (TTI) op het gebied van food & nutrition, liggen de belangrijkste knelpunten bij de uit meerdere evaluaties gebleken gebrekkige uitwisseling van kennis met partijen buiten het TTI, met name het midden- en kleinbedrijf.

Alles overziende moet worden geconcludeerd dat de oogst schraal is. Ondanks de voorselectie die door de departementen is verricht kan ruim de helft van de ingediende projecten - zelfs na een serieuze aanpassing en nadere invulling - niet aan basiscriteria voldoen om tot een gunstig maatschappelijk rendement te komen. Het beeld wordt bovendien niet gunstiger als ook de beoordeling van de Commissie van Wijzen in de beschouwing wordt betrokken. De beoordelingen van Commissie van Wijzen en CPB zijn niet te middelen: goede projecten zijn alleen die projecten die door beide beoordelaars positief zijn beoordeeld. Zo kan het CPB oordelen dat het 'Digitaal klantdossier' een gunstig totaalbeeld oplevert. Als de Commissie van Wijzen meent dat deze investering weinig betekenis heeft in termen van innovatie en kennisontwikkeling, dan zou het project in het licht van de FES-criteria toch niet aan de eisen voldoen. Omgekeerd kan de Commissie van Wijzen een bepaald gebied maatschappelijk belangrijk achten, maar als de maatschappelijke baten van het project niet in een redelijke verhouding staan tot de maatschappelijke kosten - alleen al omdat het project bijvoorbeeld niet aangrijpt bij een herkenbaar marktfalen - dan voldoet het project opnieuw niet aan de FES-eisen die zijn gesteld.

De goede projecten zijn kortom de grootste gemene deler van de gunstig beoordeelde projecten in beide deelbeoordelingen. De schrale oogst uit tabel 1.1. wordt met andere woorden niet groter na confrontatie met de beoordelingen van de Commissie van Wijzen, maar naar verwachting kleiner.

Wat verklaart nu dit teleurstellende beeld? Twee centrale verklaringen dienen zich aan.

- *De wet van de afnemende meeropbrengsten.* Nadat in eerdere impuls rondes en via de reguliere begroting prioriteiten ter hand zijn genomen, worden gaandeweg de minder kansrijke activiteiten of posterioriteiten naar voren geschoven om in aanmerking te komen voor FES-gelden.

- *Cumulatie van in korte tijd vrijvallende middelen.* Door de sterk gestegen aardgasprijzen zijn in korte tijd aanzienlijke extra middelen in het FES beschikbaar gekomen. Hierdoor is een situatie ontstaan, waarbij budget op zoek gaat naar aanwending, in plaats van dat kansrijke projecten concurreren om schaars budget. Het is redelijkerwijs niet mogelijk om binnen zeer korte tijd nieuwe, goed doortimmerde innovatieve plannen tot stand te brengen.

Bovengenoemde problemen zien we terug in de voorliggende projectvoorstellen en daarop gebaseerde projectbeoordelingen. Een ander aandachtspunt betreft de voorselectie van projecten door de departementen op basis van de FES-criteria. In een aantal gevallen moet worden geconstateerd dat de voorziene activiteiten structurele middelen vereisen. Vanuit het oogpunt van kennisontwikkeling kan dit inderdaad de aangewezen route zijn. Veel kennis is ‘tacit’ en zit in mensen, waarbij continuïteit in de kennisopbouw heel belangrijk kan zijn. Dit strookt echter niet met het FES-criterium van een investering, als eenmalige impuls. Sommige andere projecten, lijken geen nieuwe kennis te genereren, maar redelijk rechttoe rechtaan toepassing van bestaande kennis te zijn. Het CPB heeft op dit punt niet geoordeeld, maar hier kan spanning liggen met de criteria voor kennisprojecten. Voorts, en hier is bij eerdere CPB-beoordelingen ook al op gewezen, blijft een belangrijk aandachtspunt liggen bij de betekenis van projecten in het kader van de bestaande kennisinfrastructuur. Het kennislandschap is niet goed in beeld gebracht en dit geldt zeker ook voor de cumulatie van publieke middelen die bij specifieke kennisgebieden neerslaan. De efficiëntie van de inzet van publieke middelen kan worden verbeterd door deze ontbrekende informatie te verzamelen, zodat deze kan worden betrokken bij het bepalen van nut en noodzaak van nieuwe kennisprojecten.

Tenslotte is het zeer te overwegen om kennisprojecten pas te honoreren als de indieners (ex ante) een helder evaluatietraject hebben geschetst. Zo kunnen de effecten van de projecten ex post beter worden gemeten c.q. ingeschat. Daaruit kunnen nuttige lessen worden getrokken die kunnen bijdragen aan een effectiever en efficiënter kennisbeleid in de toekomst.

1 Inleiding

De Interdepartementale Commissie voor de Ruimtelijke Economie (ICRE) heeft het CPB gevraagd een aantal projecten te toetsen naar aanleiding van een FES-meevaller (Fonds Economische Structuurversterking) voor 2005, waarvan 140 mln euro is gereserveerd voor het onderdeel toponderzoek / innovatie. In totaal zijn door de departementen 24 projecten in het kennisdomein ingediend. Het CPB heeft de afzonderlijk uitvoerbare deelprojecten die zijn ingediend bij 'Creatieve Stad' separaat beoordeeld, zodat er uiteindelijk 25 projecten zijn onderscheiden.

Deze notitie bevat een globale toetsing van deze projecten (zie tabel 1.1). Tijdens bijeenkomsten op 7 en 10 oktober hebben alle indieners hun projecten toegelicht in een presentatie aan het CPB en de Commissie van Wijzen. De conceptbeoordelingen zijn per e-mail aan de indieners voorgelegd. Het commentaar op deze conceptbeoordelingen is verwerkt in deze notitie. In de maanden december tot maart hebben de indieners van de projecten waarvan een aangepast projectvoorstel werd herbeoordeeld hun wijzigingen toegelicht in een gesprek met het CPB.

De projectbeoordelingen zijn begin november 2005 als externe notitie verzonden aan de ICRE en aan het CWTI, de Commissie voor wetenschaps-, technologie- en informatiebeleid. Het CWTI heeft op basis van de externe notitie van het CPB en van een separate notitie van de Commissie van Wijzen een advies opgesteld aan het Kabinet. Dit heeft ertoe geleid dat voor 8 voorstellen aangepaste projectplannen zijn ingediend die het CPB en de Commissie van Wijzen nogmaals hebben beoordeeld. Deze herbeoordelingen zijn opgenomen in deze publicatie. Het advies van de Commissie van Wijzen is in een separaat proces tot stand gekomen, los van de beoordelingen van het CPB. Wel is gedurende het proces meerdere malen overleg geweest met de Commissie van Wijzen. De resultaten van de herbeoordelingen zijn in februari en maart in een gezamenlijke brief van CPB en Commissie van Wijzen gerapporteerd aan het CWTI.

Uitgangspunt voor het onderzoek vormt 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 de beoordeling van een aantal projecten op het terrein van kennis, ruimtelijke economie en milieu in het kader van een eerdere FES-meevaller, waarvan de publicatie in juni van dit jaar gereed is gekomen² en bij exercities van de planbureaus op dit terrein in voorgaande jaren.

Bij de navolgende analyse zijn de volgende criteria gehanteerd:

² Leren van Investeren: een analyse van projecten op het terrein van kennis, ruimtelijke economie en milieu, (CPB,2005)

- Legitimiteit/subsidiariteit: ligt overheidsingrijpen in de rede? En in hoeverre is er een taak weggelegd voor de *rijksoverheid*?
- Effectiviteit: in hoeverre draagt een project bij aan de beoogde doelen?
- Efficiëntie: hoe verhouden de verwachte baten van een project zich tot de kosten?
- Alternatieven: welke andere mogelijkheden zijn er om het beleidsdoel dichterbij te brengen?
- Risico's: welke risico's en onzekerheden gaan met het project gepaard?
- Samenhang: is er sprake van synergie of antagonisme met andere claims of ander beleid?
- Urgentie: zijn er redenen voor versnelling dan wel uitstel of fasering van het project?

Onderstreept moet worden dat deze criteria niet los van elkaar staan en dat een totaaloordeel over een project niet tot stand komt door middeling van de individuele criteria. Zo zullen projecten die niet of nauwelijks aangrijpen bij een marktfalen en daardoor legitimiteit ontberen, ook ongunstig scoren in termen van effectiviteit en efficiëntie. Bij het ontbreken van marktfalen, zullen overheidssubsidies 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. Zo zijn er marktfaalens die om regulering vragen, bijvoorbeeld om machtsposities in te dammen, en die niet effectief worden aangepakt met subsidies. Als een project niet effectief is, dan is het project ook niet efficiënt. Bij de efficiëntie gaat het om kosten in verhouding tot baten. Als er geen serieuze baten zijn te verwachten, dan is het project uit de aard der zaak niet efficiënt. Effectiviteit is derhalve een noodzakelijke, maar nog niet voldoende voorwaarde voor efficiëntie. 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 dit het relevante nulalternatief, en dan is het project in beginsel niet efficiënt. In deze 'quick scan' hebben we echter slechts zeer bescheiden aandacht kunnen besteden aan echte alternatieve beleidsopties. Doorgaans is volstaan met het benoemen van enkele mogelijkheden onder het aparte kopje alternatieven.

Bij risico's wordt met name gekeken naar bijzondere risico's, dat wil zeggen risico's die niet direct samenhangen met de aard van het project. Zo zijn kennisprojecten in het algemeen, en fundamentele kennisontwikkeling in het bijzonder, risicovol. Dat hangt samen met de aard van de activiteiten ('high risk, high yield'). Zolang hoge risico's ook gepaard kunnen gaan met voldoende hoge verwachte opbrengsten, dan ligt hier geen probleem. Wel is het zaak dat bij risico's die beheersbaar zijn en waarvoor goede beheersinstrumenten kunnen worden gehanteerd, deze ook worden gehanteerd. Te denken valt aan fasering met duidelijke go/no-go momenten en meer in het algemeen aandacht voor goed procesmanagement. Bij veel projecten is sprake van samenwerkingsverbanden en die samenwerking kan heel waardevol zijn.

Tegelijkertijd stelt dit hoge eisen aan de regie en aan een aanpak, waarbij de verschillende partijen de juiste prikkels hebben om het project tot een succes te maken.

Het punt 'samenhang' is in beginsel een belangrijk punt, maar tegelijkertijd een door het CPB vaak moeilijk te beoordelen punt. Dit betreft met name de inbedding van het project in de bestaande kennisinfrastructuur op het betreffende gebied. 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 in bij de beoordeling. De urgentie, ten slotte, is een aanvullend punt dat naast een inhoudelijke, ook een procesmatige achtergrond kent. Als er nader geprioriteerd moet worden tegen de achtergrond van een vast budget, dan zouden urgente zaken voorrang kunnen krijgen. Het al dan niet urgent zijn van een project heeft geen consequenties voor het beeld van het project. Er bestaan gunstige niet-urgente projecten. Ongunstig beoordeelde projecten zijn vanzelfsprekend niet urgent, ook al vraagt de problematiek waar het project zich in beginsel op richt om een snelle aanpak.

Tegen de achtergrond van de hierboven uiteengezette samenhangen tussen de genoemde individuele criteria, is een totaaloordeel per project opgesteld. Daarbij hanteren we de volgende drie categorieën:

Categorie 1: Gunstig totaalbeeld

Categorie 2: Gemengd totaalbeeld

Categorie 3: Ongunstig totaalbeeld

Een gunstig totaalbeeld ontstaat als de projecten gunstig scoren in termen van legitimiteit, effectiviteit en efficiency. Daarbij gaat het om projecten die kansrijk lijken om een gunstig maatschappelijk rendement op te leveren. Deze formulering hangt samen met het feit dat het maatschappelijke rendement van de kennisprojecten niet betrouwbaar kan worden gekwantificeerd. Het gaat met andere woorden om een beoordeling van de (gunstige) potenties die het project heeft. Een ongunstig totaalbeeld ontstaat, als deze potenties er (duidelijk) niet zijn. Daartussen bevinden zich projecten, waarvan het beeld meer gemengd is. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om projecten, waarbij sprake is van een zeer lage private inbreng in verhouding tot het private aandeel in de verwachte baten. Dit levert dan bijvoorbeeld vraagpunten op inzake de legitimiteit en de efficiency, terwijl het project als zodanig wel goed in elkaar zit. Als een meer evenredige private inbreng kan worden gerealiseerd, dan zou een gunstiger totaalbeeld ontstaan. Ook zijn er projecten die over de hele linie de nodige verbeterpunten kennen, maar waarvan het wellicht mogelijk is om deze binnen een redelijke termijn te realiseren.

Benadrukt moet worden dat in alle gevallen sprake is van globale beoordelingen op basis van informatie, zoals die is verstrekt door de indieners. Gezien de beperkte tijdspanne van het

project heeft het CPB maar beperkt eigen onderzoek kunnen verrichten. Daarnaast moet worden gemeld dat het CPB niet in staat is om een oordeel te geven over de wetenschappelijke kwaliteit van de voorstellen, die op zeer uiteenlopende disciplines betrekking hebben. Conform afspraak zal de Commissie van Wijzen zich hierover buigen.

In paragraaf 2 worden de beoordelingen van individuele projecten samengevat. De volledige beoordelingen van de projecten, waaronder ook de herbeoordelingen van de desbetreffende acht projecten, zijn weergegeven in bijlagen.

2 Totaalbeeld beoordelingen projecten

In deze paragraaf worden de beoordelingen van de 24 projecten samengevat. Voor de projecten waarvan een aangepast projectvoorstel is herbeoordeeld in de maanden januari - maart is alleen de beoordeling van het laatste voorstel opgenomen in deze samenvatting. De volledige beoordelingen zijn opgenomen in bijlagen.

2.1 Digitaal klantdossier

Het doel van het project is helder geformuleerd als de ontwikkeling van een (organisatieoverstijgend) Digitaal Klantdossier door de organisaties in de keten van werk en inkomen, onder andere CWI, UWV en gemeenten. Het projectplan is concreet. Het maakt duidelijk wat er allemaal in het dossier komt (het dossier bouwt deels voort op bestaande systemen) en er zijn go/no go momenten ingebouwd. Bovendien werkt bijna de gehele keten mee aan het project.

Het beeld over de legitimiteit van het project is gunstig, omdat het project de efficiëntie van de publieke dienstverlening kan verbeteren.

De effectiviteit is gunstig. Het project Digitaal Klantdossier levert waarschijnlijk de gewenste effecten op van een betere dienstverlening aan burgers en een hogere efficiëntie van publieke dienstverlening.

Het beeld over de efficiency is gemengd. Vermoedelijk zijn belangrijke baten te halen, maar de kosten vormen een belangrijk aandachtspunt. De omvang van de kosten na 2007 is niet bekend en het is ook niet duidelijk wie deze kosten voor zijn rekening neemt. Het is daarbij van belang de kosten van mogelijke invullingen van het project te bezien ten opzichte van de mogelijke baten van het project en de verschillen daarin als voor een andere invulling wordt gekozen. De baten van het project zitten vooral in de verbetering in de ketensamenwerking tussen CWI, UWV en gemeenten. Naast het verder uitwerken van de kostenonderbouwing zou het in een eerder stadium betrekken van private reïntegratiebedrijven het project kunnen verbeteren.

Het totaalbeeld van dit project is gunstig.

2.2 Network Enabled Operations and Capabilities (NEC)

Het doel van het project is het verbeteren van de samenwerking in het optreden van de krijgsmacht. Er wordt gestreefd naar een zo volledig mogelijke geïntegreerde en gecoördineerde inzet van de beschikbare middelen door optimaal gebruik te maken van informatie. Het gaat

daarbij om de integratie van sensoren, beslissers en inzetmiddelen en ondersteunende capaciteiten om te komen tot een slagvaardig en flexibel opererend geheel.

Het beeld van het project op legitimiteit is gemengd. Waarborging en versterking van de nationale veiligheid en bestrijding van terrorisme en criminaliteit zijn bij uitstek een publieke taak. De defensiemarkt is vaak een gesloten nationale markt, waardoor bepaalde militaire producten moeilijk internationaal verhandelbaar zijn. Bij het geheel ontbreken van private financiering kunnen echter wel kanttekeningen worden geplaatst. Volgens de indieners zou het project hoogwaardige en belangwekkende kennis kunnen opleveren voor de betrokken kennisinstituten en bedrijven.

Over de effectiviteit van dit project als geheel bestaat een gemengd beeld. De procesmatige kant van het project lijkt met de instelling van een NEC-regiegroep goed ingericht. Door de veelheid aan deelprojecten en de breed geformuleerde doelen is het moeilijk om een duidelijk beeld te krijgen van de bijdrage van ieder project aan het uiteindelijke doel. Het is niet duidelijk of de oorzaak van het geconstateerde probleem met betrekking tot de kennisproductie van veiligheid gelegen is in technische belemmeringen of dat organisatorische zaken hieraan ten grondslag liggen. Opvallend is ook dat Defensie en andere departementen niet (verder) financieel bijdragen. Het is onduidelijk of dit project kennis genereert die via spillover elders toepasbaar zijn in onze economie. De baten uit het benutten van exportkansen zijn vermoedelijk gering, zeker in vergelijking met een alternatieve aanwending van productiemiddelen.

Het beeld op efficiëntie is om deze redenen ook gemengd. De kosten van het project zijn wel redelijk onderbouwd en uitgesplitst naar deelprojecten.

Verder bestaan er bepaalde risico's, zoals een gebrek aan samenwerking tussen departementen en internationale samenwerking. De afweging 'make or buy' zou in het voorstel ook meer aandacht kunnen krijgen. Elders in de wereld zullen ongetwijfeld voorbeelden en ervaringen beschikbaar zijn van ontwikkelingen van andere communicatienetwerken buiten het terrein van de redelijk gesloten defensiemarkt. Een belangrijke verbeterpunt voor NEC is een duidelijkere probleem- en doelstelling, waarbij het starten met één deelproject als experiment daaraan kan bijdragen.

Het totaalbeeld van het gehele project is gemengd.

2.3 NIVO

Het globale doel van het project is om de afzonderlijke informatienetwerken over de nationale veiligheid (zoals brandweer, politie, veiligheidsdiensten en krijgsmachtonderdelen) aan elkaar te koppelen en uit die enorme gemeenschappelijke kennisbasis net die informatie te selecteren die belangrijk is voor de beoordeling van de actuele nationale veiligheid. Concreet wil NIVO stappen naar dit doel zetten met experimenten die op elkaar voortbouwen.

Het beeld van de legitimiteit van het project is gunstig, want nationale veiligheid is een overheidstaak en Thales Nederland is bereid een financiële bijdrage leveren.

Het beeld over de effectiviteit is ongunstig, omdat in de uitwerking de doelstellingen en de prestatie maatstaven weinig concreet zijn. Ook het verloop van het keuzeproces over de experimenten in de loop van de tijd is matig uitgewerkt, zodat evaluaties tijdens en aan het eind van de rit moeilijk zijn. Zo is het onduidelijk wat de criteria zijn voor de keuze van de elkaar opvolgende experimenten.

De efficiëntie is eveneens ongunstig, alleen al omdat aan de effectiviteit getwijfeld wordt. Verder is de omvang van de bijdragen van de veiligheidsministeries niet duidelijk. Zij leveren op zijn hoogst een bijdrage in natura, maar de omvang ervan is onbekend. Ook de omvang van de bijdrage van Thales is niet bekend. Verder lijken de geraamde personeelskosten relatief hoog. Daarbij moet worden aangetekend dat het onduidelijk is of voor het project personeel wordt aangetrokken en of er derhalve kosten worden gemaakt (personeelskosten vormen het leeuwendeel van de kosten). De kwaliteit van het consortium dat kan bogen op technische successen in de marinesfeer, levert een positieve bijdrage aan de efficiëntie. Er bestaan bijzondere risico's, omdat de basissoftware voor het project zelf nog niet is uitontwikkeld.

Het totaalbeeld is ongunstig.

2.4 Phased Array Based Surveillance Suite Technologie (PASSIE)

Het doel van het project is duidelijk en betreft de ontwikkeling van tweede generatie phased array radartechnologie om als zogenaamd 'technology demonstrator' te gaan dienen. Deze nieuwe generatie moet kleine objecten in complexe omstandigheden kunnen detecteren, zowel te land, ter zee als in de lucht. Het project streeft naar een hogere nationale veiligheid. Het project beperkt zich in eerste instantie tot het militaire domein, maar hiervan afgeleide technologie zal in producten voor de civiele markt worden verwerkt.

Het project scoort op legitimiteit gunstig als het producten betreft voor het militaire domein. Bij de producten gericht op de civiele markt is de legitimiteit ongunstig. Verbetering van de nationale veiligheid is een legitiem doel voor overheidsingrijpen. Bovendien is de defensiemarkt vaak een gesloten nationale markt, waardoor militaire producten moeilijk internationaal verhandelbaar zijn. Het is echter niet duidelijk waarom de civiele markt voor deze producten zou falen. Betrokken ondernemingen kunnen in de toekomst meer winst genereren door de investeringen die de overheid nu via PASSIE financiert. Een hogere bijdrage vanuit het bedrijfsleven zou derhalve in de rede liggen.

Het beeld is gemengd op effectiviteit. Over de effectiviteit van het project bestaan twijfels, mede doordat het onderzoeksplan weinig concreet is. Uit het voorstel is niet duidelijk op welke

wijze wordt bijgestuurd en wanneer go/no go besluiten plaatsvinden. De baten van meer exportkansen zijn waarschijnlijk beperkt, omdat het een relatief gesloten markt betreft. Het beeld van de efficiency is ongunstig. De volgende argumenten spelen. Ten eerste is de onderbouwing van de kosten matig. Ten tweede is niet aannemelijk gemaakt dat er duidelijke kennis-spillovers bestaan naar andere delen van de Nederlandse economie. De afwezigheid van gelden uit de reguliere begroting roept vragen op over de omvang van de baten voor het Ministerie van Defensie zelf. Ten derde beperkt het nu zelf ontwikkelen van deze techniek de keuzevrijheid. Aan het zelf ontwikkelen van deze techniek kleven grote onzekerheden inclusief dat elders een beter en/of slimmer product wordt ontwikkeld. De internationale samenwerking in dit project blijft beperkt tot Duitsland. Naarmate meer landen meedoen aan de ontwikkeling leidt verhoging van standaardisatie en interoperabiliteit zowel operationeel als bedrijfsmatig tot grotere voordelen. Het project is niet urgent, pas eind jaren negentig is de eerste generatie beschikbaar gekomen. Het is weinig aannemelijk dat deze technologie niet voldoende meer zou functioneren.

Het totaalbeeld van het gehele project (het militaire en civiele gedeelte van het project) is ongunstig.

2.5 Software als service

Het doel van het project is in grote lijnen helder. Het project wil de klanten van softwareproductie- en dienstverleningsbedrijven helpen om hun klanten beter te bedienen. Het moet een nationale versnellingsimpuls geven aan innovatief ICT-onderzoek in software-ontwikkeling, vooral op het gebied van applicatiesoftware. De kostenonderbouwing van het programma is over het algemeen duidelijk en ook de inbreng van het programmabureau JACQUARD voor de beoordeling en keuze van de projectvoorstellen is gunstig te noemen. Niet duidelijk is wie na 2010 de kosten voor zijn rekening neemt.

Het beeld van de legitimiteit van dit project is ongunstig. Het project omvat niet alleen fundamenteel onderzoek, maar ook toegepast onderzoek. De aanvraag maakt hierin geen duidelijke keuze. Niet aannemelijk is gemaakt waarom betrokken Nederlandse ICT-software bedrijven niet de kansen zouden kunnen grijpen door dit onderzoek zelf uit te voeren. De baten van nieuwe producten en diensten die resulteren uit nieuwe software-ontwikkeling zijn in de regel toe-eigenbaar voor de ontwikkelaar. Een reden voor marktfalen zou kunnen liggen in onvoldoende kritische massa om netwerkeffecten te genereren. Om dit probleem op te lossen, is geen overheidsbijdrage nodig. Veelal zal de (internationale) markt dit zelf door (technische) standaardisatie tot stand brengen en blijft de overheidsbemoeienis beperkt tot coördinatie.

De effectiviteit en efficiëntie van het project zijn ongunstig, mede doordat er grote kanttekeningen zijn geplaatst bij de legitimiteit van het project. Het grote aantal projecten kan

verder versnippering veroorzaken. Er zijn nog geen concrete projecten bekend. Een verbeterpunt is dan ook afslanking en prioritering, met een toespitsing op fundamenteel onderzoek. Tenslotte moet nog worden opgemerkt dat het Europese parlement in juli 2005 tegen het voorstel van de softwarepatenten heeft gestemd. Dit betekent dat de publieke gelden voor uitvindingen niet terug zijn te verdienen door middel van patenten op dit uitvindingen.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

2.6 NIRICT Start Up

Het project NIRICT (Netherlands Institute for Research on ICT) Start Up heeft tot doel een gezamenlijke onderzoeksagenda voor de 3 Technische Universiteiten (TU Eindhoven, TU Delft en Universiteit Twente) op te stellen. De agenda vervolgens uit te voeren, zwaartepuntvorming te realiseren en een impuls te geven aan innovatie met behulp van ICT.

Het beeld over de legitimiteit van dit project is gemengd. Het gaat voor een deel om fundamenteel onderzoek waar overheidsingrijpen gelegitimeerd is. Voor enkele deelprojecten is het de vraag waarom marktpartijen het onderzoek zelf niet zouden kunnen organiseren. Het is bovendien niet duidelijk waarom betrokken partijen geld nodig hebben om tot een gezamenlijke onderzoeksagenda te kunnen komen. Er is geen co-financiering vanuit het bedrijfsleven.

De effectiviteit van de gevraagde FES-gelden voor de opstartfase van NIRICT is ongunstig. Het project wil met extra geld het belang van ICT-onderzoek benadrukken zonder goed duidelijk te maken wat het probleem is.

Het ongunstige beeld rond de effectiviteit werkt ongunstig door voor de efficiency. De totale kosten van het project zijn relatief hoog, terwijl de samenwerking tussen 3 TU's juist de mogelijkheid moet bieden tot schaalvoordelen en efficiëntiewinsten, waardoor meer financiële ruimte ontstaat. Het project heeft daarnaast een onduidelijke samenhang met een recente eerdere FES-bijdrage van 50 miljoen euro voor de transitie van de 3 TU's naar een Federatie van Technische Universiteiten. Het is niet goed te overzien waar alle gelden naar toe gaan en waar die gelden additioneel zijn. De kostenonderbouwing is onduidelijk. In de eerdere FES-aanvraag wordt het NIRICT niet als prioriteit opgevoerd. Overigens wordt aangegeven dat NIRICT ook wordt opgericht zonder honorering van het NIRIC Start Up project.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

2.7 Verbetering Information Awareness (VIA)

Het project Verbetering Terrorisme- en criminaliteitsbestrijding door Information Awareness heeft tot doel om te onderzoeken welke methoden en technologieën toepasbaar zijn in het

specifieke veld van terrorismebestrijding, alsmede een operationeel ICT-systeem te ontwikkelen dat geschikt is voor dataopslag, -verwerking en -analyse van informatie van verschillende partijen in de veiligheidsketen.

Overheidsingrijpen voor dit project is legitiem, omdat het voorkomen en bestrijden van terrorisme en de aanpak van zware criminaliteit een taak voor de Rijksoverheid is.

Het project scoort gunstig op het vlak van effectiviteit. Door de uitgebreide inhoudelijke onderbouwing - met gedetailleerde beschrijvingen van doelen per deelproject en de wijze waarop men deze denkt te bereiken - ontstaat vertrouwen dat de beoogde doelen worden behaald. Meer specifiek lijkt de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis op het vlak van methoden en modellen gezien de gevraagde capaciteit haalbaar. Het risico dat te weinig (goede) onderzoekers kunnen worden gevonden lijkt adequaat te worden beheerst. Het ontwikkelen van een operationeel ICT-systeem voor de CT Infobox binnen driekwart jaar vormt weliswaar een risico vanuit organisatorisch perspectief, maar lijkt technisch haalbaar. Door de uitgebreide set aan beheersmaatregelen bestaat vertrouwen dat ook overige risico's adequaat worden beheerst. De voornaamste risico's bevinden zich op het vlak van tijd- en kostenoverschrijdingen, en de beschikbaarheid van voldoende gegevens als gevolg van juridische en culturele barrières en een mogelijk gebrekkige informatiehuishouding van betrokken partijen.

Op het vlak van de efficiëntie is het beeld gunstig. De voorgestelde ICT-investeringen in de CT Infobox lijken noodzakelijk om gegevens van de betrokken veiligheidspartners effectief en efficiënt te kunnen koppelen en geschikt te maken voor data-analyse. De aangebrachte fasering met concrete go/no go momenten en de beoogde continue terugkoppeling van kennis en ervaring tussen de deelprojecten dragen naar verwachting bij aan een efficiënte inzet van middelen. Verder lijkt het risico van een gebrekkige coördinatie tussen de deelprojecten en betrokken veiligheidspartners door een aantal organisatorische maatregelen en afspraken voldoende afgedekt. Het risico op (overbodige) investeringen in kennis en toepassingen die reeds beschikbaar zijn wordt door een inventarisatiefase en een tussentijdse beoordeling van projectvoorstellen door een Wetenschapsraad beheerst. Tenslotte zijn de kosten van het programma goed onderbouwd.

Het totaalbeeld omtrent dit project is gunstig.

2.8 Innovatie Informatiebeveiliging

Het project Innovatie Informatiebeveiliging richt zich op de ontwikkeling van een aantal nieuwe hoogwaardige beveiligingsproducten voor de Nederlandse overheid die voldoen aan de hedendaagse eisen die gesteld worden aan de uitwisseling van geheime informatie. Het project bestaat uit drie deelprojecten.

Het beeld op het vlak van legitimiteit is gemengd. Vanuit het oogpunt dat de overheid volledig zelf verantwoordelijk is voor de beveiliging van haar nationale gerubriceerde informatie ligt een zekere overheidsbijdrage in de rede. Een duidelijke legitimatie voor (volledige) overheidsfinanciering van onderzoek en ontwikkeling van de beoogde beveiligingsproducten door de nationale crypto-industrie lijkt echter te ontbreken. Enerzijds geven de indieners zelf aan dat er mogelijkheden bestaan voor de nationale crypto-industrie om de producten (of technologieën) in het buitenland af te zetten (wat ruimte biedt voor een zekere private financiering). Anderzijds is niet duidelijk waarom de gewenste producten niet deels in het buitenland kunnen worden aangeschaft (c.q. ontwikkeld).

Het project scoort eveneens gemengd op het vlak van effectiviteit. Er bestaat vanwege de ervaring en reputatie van de betrokken partijen, en het feit dat het onderwerp niet nieuw is, enig vertrouwen dat de beoogde beveiligingsproducten kunnen worden opgeleverd. Daar staat tegenover dat een aantal belangrijke risico's aan dit project verbonden is, waarbij niet duidelijk is hoe deze concreet zullen worden beheerst.

De efficiëntie van het project wordt om een aantal redenen ongunstig ingeschat. Ten eerste wordt niet voldoende onderbouwd waarom de gewenste producten niet door buitenlandse producenten kunnen worden geleverd, ondanks aanwijzingen dat dit mogelijk goedkoper is dan deze producten door de nationale crypto-industrie te laten ontwikkelen. Uit het projectvoorstel blijkt niet hoe andere publieke partners dan de AIVD bij het project worden betrokken. Hierdoor bestaat het risico dat de ontwikkelde apparatuur niet aansluit bij de behoeften van potentiële gebruikers. Voorts lijkt beveiliging van de gerubriceerde nationale informatie meer een structurele taak voor de overheid, wat zich niet goed verhoudt tot het eenmalige karakter van een FES-bijdrage. Tenslotte ontbreekt een nadere onderbouwing van de kosten, alsook van de beoogde baten van het project in de vorm van een betere positie van Nederland als producent van beveiligingsapparatuur.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

2.9 Creatieve industrie

Het project Creatieve industrie betreft drie onderdelen gericht op de problemen van de creatieve industrie: een uitbreiding van Technopartner, het opzetten van een Creative challenge call en het instellen van een fonds voor de creatieve stad. Het doel van het project is het stimuleren van de creatieve industrie. Niet bij alle onderdelen van het project is echter duidelijk welke problemen worden aangepakt. Ook is van belang dat op sommige terreinen al veel beleid bestaat en dat bovendien recent door het kabinet middelen beschikbaar zijn gesteld voor enkele onderdelen van dit project. De claim komt bovenop deze beschikbaar gestelde middelen. Verwacht mag worden dat de effectiviteit en efficiëntie van het project zullen verminderen door

het recente en ander bestaand beleid. In de ‘herbeoordelingsronde’ is alleen het onderdeel ‘uitbreiding van Technopartner’ ingediend.

Deel 1 Uitbreiding Technopartner

Dit deel is een uitbreiding van Technopartner voor starters in de creatieve industrie.

Technopartner kent zowel een faciliteit voor leningen als voor subsidies aan startende ondernemers. Dit deel lijkt legitiem. De uitbreiding van leenfaciliteit grijpt direct aan op problemen in de markt. Dit geldt wellicht ook voor de uitbreiding van de subsidiefaciliteit, maar de onderbouwing hiervan is minder sterk. Dit deel van het project lijkt ook effectief. De uitbreiding van technopartner kan de problemen van de creatieve industrie bij het verwerven van financiering aanpakken. Ook kan dit deel van het project efficiënt zijn. De regeling bouwt voort op de “Technopartner” regeling waarvan de inrichting van het proces vertrouwen geeft in een efficiënte aanpak. Ook is van belang dat het bij dit onderdeel vooral om een lening gaat, die later zal worden terugbetaald.

Deel 2 Creative challenge call

Dit deel betreft de ondersteuning van voorstellen ter bevordering van een platformfunctie en verbetering van de relatie tussen de creatieve bedrijfstakken en andere delen van de Nederlandse economie. Bij dit deel is het oordeel over de legitimiteit gemengd. Enerzijds kunnen informatieproblemen een rol spelen, anderzijds is het project weinig concreet en ontbreekt een goede probleemanalyse.

Het oordeel over de effectiviteit is ook gemengd. Het voorgestelde project kan verbindingen tot stand brengen tussen de creatieve bedrijfstakken en de andere delen van de economie. Daar staat tegenover dat het project weinig concreet is. Doordat een probleemanalyse ontbreekt, is niet duidelijk in hoeverre dit project problemen oplost. Ook zijn recent al middelen toegekend (zie de nota van 14 oktober 2005), hetgeen de effectiviteit verder vermindert. Het beeld van de efficiëntie is ongunstig. De uitwerking van de criteria voor de toekenning van middelen moet nog gebeuren.

Deel 3 Creatieve stad

Dit deel betreft het instellen van een fonds voor de creatieve stad. Het beeld van de legitimiteit is gemengd. Er kan sprake zijn van marktfalen maar dat lijkt niet anders dan bij het eerste deel van het project. Niet duidelijk is welk marktfalen creatieve ondernemers verhindert zich te vestigen in de buurt van andere creatieve ondernemers. Ook is niet duidelijk welke economische argumenten een specifieke behandeling van de grote steden kunnen legitimeren. Het beeld van de effectiviteit is ongunstig. Er is geen duidelijke probleemanalyse. Waarom voldoet het bestaande beleid voor startende bedrijven of ander beleid voor de grote steden niet? Anders gezegd, het is twijfelachtig of het additionele beleid zoals beoogd door de claim daadwerkelijk wat toevoegt aan het bestaande beleid op nationaal of op stedelijk niveau. Het

beeld van de efficiëntie is daardoor ook ongunstig. Ook zijn nog geen criteria ontwikkeld voor de toekenning van subsidie vanuit het fonds voor de creatieve stad.

Het totaalbeeld van de beoordeling van deel 1 is gunstig, van deel 2 ongunstig en van deel 3 ongunstig.

2.10 PPS Scheidingstechnologie

Het project Scheidingstechnologie betreft het uitvoeren van een onderzoeksprogramma door een Publiek Privaat Samenwerkingsverband van ongeveer 200 bedrijven en kennisinstellingen. Het doel is het verwezenlijken van fundamentele innovaties in de scheidingstechnologie.

Sterke punten van het project zijn het type onderzoek (precompetitief en lange termijn gericht), het feit dat een sterk consortium gevormd is met een meerjaren commitment en dat bedrijven bereid zijn om substantieel bij te dragen. De onzekerheden die inherent zijn aan fundamenteel onderzoek alsmede de verwachte bijdrage aan een duurzame ontwikkeling legitimeren een bijdrage van de overheid. Het oordeel over de legitimiteit is gunstig. De opzet en voorgestelde aanpak van het project maken een goede en gedegen indruk. Het oordeel over de effectiviteit is gunstig. In het projectplan zijn diverse go/ no go beslissingen ingebouwd en bedrijven hebben zich gecommitteerd aan een meerjaren onderzoeksprogramma.

Het totaalbeeld van de beoordeling is gunstig.

2.11 National Institute for City Innovation Studies

Dit project beoogt een bijdrage te leveren aan de oplossing van de problematiek die grote steden kennen middels een voortzetting en uitbreiding van het wetenschappelijke onderzoeksprogramma van het Stedelijk Innovatieplatform (STIP) in de vorm van het NICIS. Daarvoor is een uitgebreid projectvoorstel opgesteld en uitgewerkt naar vijf onderzoekslijnen.

Het beeld omtrent de legitimiteit van overheidsingrijpen middels dit project is gunstig. De overheid draagt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de problematiek in de grote steden.

Het beeld omtrent de effectiviteit van het NICIS is daarentegen ongunstig. Het is voornamelijk onduidelijk aan welke (praktische) kennis of toepassing van kennis een tekort is. De vraag of en in welke mate een uitbreiding van fundamenteel onderzoek effectief kan bijdragen aan het behalen van de gestelde doelstelling blijft daarmee onbeantwoord. Hierbij dient de beoogde uitbreiding middels het NICIS van het onderzoeksprogramma van het STIP, mede

beargumenteed te worden door de effectiviteit van dit bestaande onderzoeksprogramma. Deze kan voornamelijk niet bepaald worden door de recente start van dit programma.

Het beeld omtrent de efficiëntie van het project is ongunstig door het ongunstige beeld omtrent de effectiviteit. Daarbij zijn de kosten per onderzoekslijn niet goed onderbouwd.

Gelet op het bovenstaande ontstaat er voor dit project een ongunstig totaalbeeld

2.12 GATE

Het Center for Advanced Gaming and Simulation (AGS) heeft als doel om als toponderzoeksinstituut er toe bij te dragen dat de Nederlandse gaming & simulation industrie toonaangevend wordt in Europa. De gaming & simulation markt bestaat hierbij uit twee deelmarkten: de entertainment gaming markt en de professional gaming markt.

Betreffende de legitimiteit van overheidsingrijpen in de gaming & simulation markt bestaat een gemengd beeld. De entertainment gaming markt vertoont imperfecties, wat overheidsingrijpen kan legitimeren. De professional gaming markt kenmerkt zich daarentegen als een jonge, dynamische markt die nog volop in ontwikkeling is. Overheidsingrijpen, al dan niet in de vorm van stimulering van een publiek-private samenwerking in fundamenteel onderzoek, ligt hier niet in de rede en kan zelfs verstoring werken.

Het beeld omtrent de effectiviteit van het project is ongunstig. Weliswaar legitimeert de marktstructuur overheidsingrijpen in de entertainment gaming markt, maar het project sluit hier niet op aan. Marktwerkingsbeleid is hiervoor een meer geëigend instrument. Overheidsingrijpen in de professional gaming markt is, zoals eerder aangegeven, niet legitiem en daarmee ook niet effectief. Bovendien is de gaming & simulation markt zeer dynamisch waar snel op veranderingen moet kunnen worden ingegaan. Dit roept de vraag op of de vorming van het instituut AGS de meest geëigende organisatiestructuur is. Omdat het project niet effectief is, is het ook niet efficiënt.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

2.13 NL-UPL voor ITER

Het project NL-UPL voor ITER richt zich op het ontwikkelen van twee instrumenten van ITER (een reactor voor kernfusie) en kennisoverdracht aan het MKB. Het doel is Nederland in een kansrijke positie te brengen voor het verwerven van opdrachten van ITER.

Het project kent enkele sterke elementen. Het betreft toepassingsgericht onderzoek in de pre-concurrentiële fase met een lange looptijd. Ook kan het project externe effecten opleveren door

kennisoverdracht aan bedrijven. Het is een technisch hoogstaand, concreet project met heldere doelen. De deelnemers moeten in staat geacht worden zich te kwalificeren voor opdrachten van ITER. Het beeld van de effectiviteit is positief.

Het beeld omtrent legitimiteit is desondanks gemengd. Het zwakke punt uit het project is het ontbreken van financiële participatie van het bedrijfsleven. Bedrijven maken geen deel uit van het projectmanagement en dragen ook financieel niet bij. Dat valt niet goed te rijmen met het door de indieners geformuleerde doel van dit project, te weten het verwerven van minimaal 100 miljoen euro aan vervolgoopdrachten. Bovendien zijn, volgens de indieners, de onzekerheden van het project beperkt. Op grond hiervan mag een financiële bijdrage van bedrijven verwacht worden. Indien het voor de betrokken bedrijven lastig is om op de kapitaalmarkt financiering te vinden, zou de overheid kunnen helpen door leningen te verschaffen. Subsidies zoals voorgesteld in het project zijn niet voor alle onderdelen nodig. Ook moet bedacht worden dat er al tal van regelingen zijn die bedrijven kunnen helpen bij kapitaalmarktproblemen.

Hierdoor ontstaat een gemengd beeld van de legitimiteit van het project en daardoor ook van de efficiëntie van het project.

Het totaalbeeld van de beoordeling is gemengd.

2.14 Vaccin tegen het Respiratoir Syncytieel Virus

De uitontwikkeling van het door het Nederlands Vaccin Instituut ontwikkelde RSV-vaccin kan versneld een bijdrage leveren aan het reduceren van de ziektelast die veroorzaakt wordt door RSV-infecties.

De markt voor vaccins vertoont in het algemeen imperfecties. Omtrent het RSV-vaccin is een gemengd beeld ontstaan van de legitimiteit van overheidsingrijpen. Deze markt toont van voldoende omvang te zijn, zeker internationaal gezien, en marktpartijen zijn of waren actief in de ontwikkeling van een RSV-vaccin. Daartegenover kan de marktstructuur een snelle ontwikkeling van het vaccin hinderen, alsook onzekerheden creëren omtrent de prijs en levering.

Het project scoort gunstig op effectiviteit in die zin dat het aannemelijk is dat het vaccin versneld op de markt gebracht kan worden door de uitvoering van dit project.

Het beeld omtrent de efficiëntie van het project is gemengd. De snelheid van introductie van het vaccin is hierin een belangrijke factor. Door het project te financieren met behulp van een (zachte of renteloze) overheidslening in plaats van een subsidie kan de efficiëntie verhoogd worden en het project onder gelijke voorwaarden worden uitgevoerd. Daarnaast bestaan er alternatieven met een hogere betrokkenheid van marktpartijen. Het is echter vooralsnog onduidelijk of deze alternatieven, in de vorm van een financiering van het project via de kapitaalmarkt of een volledige uitontwikkeling van het vaccin door Nobilon International BV,

tot een inefficiëntere of efficiëntere inzet van middelen zullen leiden ten opzichte van de uitontwikkeling van het vaccin middels overheidsfinanciering. Hiervoor dienen eerst de onzekerheden omtrent de snelheid van introductie, prijs en levering van het vaccin als maatschappelijke kosten in beeld gebracht en zoveel mogelijk gekwantificeerd te worden.

Het totaalbeeld van dit project is gemengd.

2.15 Food & Nutricion Delta/WCFS+

Dit project beoogt de kennisuitwisseling te bevorderen tussen bedrijven en kennisinstellingen actief in de Food & Nutrition industrie. Daarvoor is een voorstel ingediend om het bestaande onderzoek binnen het WCFS te continueren en uit te breiden door de vorming van het WCFS+. Het bedrijfsleven is hierbij betrokken wat mede blijkt uit de co-financiering van het instituut.

Er bestaat een gunstig beeld omtrent de legitimiteit van overheidsingrijpen in de markt van Food & Nutrition. Het WCFS+ stimuleert precompetitief onderzoek in deze markt en marktpartijen dragen hieraan bij volgens het matchingsprincipe.

De effectiviteit van het project oogt ongunstig. Om de maatschappelijke opbrengsten gerelateerd aan het TTI te bewerkstelligen is een voorwaarde dat er een goede kennisuitwisseling tot stand komt, ook met partijen buiten het TTI. Uit twee evaluaties, waarvan de eerste werd uitgevoerd in 2001 en de laatste in 2005, is af te lezen dat het WCFS niet succesvol is gebleken om de *kennisuitwisseling* te bevorderen. Dit roept de vraag op of het WCFS+ wel het gewenste resultaat kan bereiken. Daarbij is het onduidelijk of hiervoor additionele middelen ten opzichte van het bestaande WCFS noodzakelijk zijn. Daarnaast wordt een onderdeel van het programma, ter bevordering van de kennisuitwisseling met het MKB, pas uitgewerkt in de volgende fase van de Food & Nutrition Delta. Met een andere organisatiestructuur en wijzigingen in de invulling van de verschillende posities zou ook de situatie omtrent de kennisuitwisseling kunnen wijzigen. Vooralsnog ziet het CPB in de voorliggende stukken geen aanleiding om te kunnen concluderen dat die kennisuitwisseling met het MKB ook daadwerkelijk zal slagen.

Omdat het beeld over de effectiviteit ongunstig is, is het beeld over de efficiëntie ook ongunstig. De begrote kosten zijn overigens wel goed onderbouwd.

Gelet op het bovenstaande is voor dit project een ongunstig totaalbeeld ontstaan.

2.16 Voeding en gezondheid

Dit project beoogt door het versterken van onderzoek op het gebied van voeding en gezondheid bij te dragen aan een oplossing voor voedingsgerelateerde gezondheidsproblemen.

Het beeld omtrent de legitimiteit van overheidsingrijpen is gemengd. Indien de markt faalt in het voorzien van betrouwbare informatie aan de consument dient de overheid deze taak over te nemen of in samenwerking met marktpartijen uit te voeren. Daartegenover lijkt de markt voor verantwoorde voedingsproducten afdoende te reageren op de vraag naar deze producten.

Omtrent de effectiviteit en efficiëntie van het project bestaat een ongunstig beeld. De vraag of er onvoldoende kennis voorhanden is om een gedragsverandering bij consumenten te kunnen bewerkstelligen, of dat kennis onvoldoende wordt toegepast, blijft onbeantwoord. Daarnaast is het niet aannemelijk gemaakt dat er substantiële kennishiaten zijn die niet reeds (effectief) onderzocht worden of zijn door programma's van bijvoorbeeld het Voedingscentrum en ZonMw en zodoende additioneel onderzoek vereisen. Daarbij behoort een gedegen informatieverstrekking aan consumenten over voeding al tot de taken van het Voedingscentrum. De kosten van het project zijn bovendien niet goed onderbouwd.

Gelet op het bovenstaande ontstaat er voor dit project een ongunstig totaalbeeld.

2.17 Innosport Nederland

InnoSport wil 'het nationale centrum voor innovatie en sport' worden met als focus betere samenwerking bij de 'verbinding tussen topsport, breedtesport en vele toepassingsgebieden ook buiten de sport'. Tot de laatste groep behoren 'bewegingsactivering, gezondheidsbevordering, preventie van ziekten, behandelwijzen en revalidatie'. In oktober 2005 lag de focus anders, namelijk op de bevordering van Nederlandse topsportprestaties met Nederlandse innovaties.

Het beeld van legitimiteit is gemengd. De markt voor sport bij innovatie werkt in het algemeen goed. Er zijn belangrijke baten te realiseren, die via vele wegen kunnen worden geïnternaliseerd. Er bestaan grote commerciële belangen voor fabrikanten van materialen, voor adverteerders en mediabedrijven en voor sponsors. Ticketprijzen kunnen in rekening worden gebracht aan bezoekers en via merchandising zijn grote financiële voordelen te behalen op 'nationale en ook lokale trots'. Ook innovaties bij breedtesport worden uit commerciële motieven gedaan. Toch kunnen wellicht niet alle baten van innovatie worden geïnternaliseerd. Het is mogelijk dat er van sportsucces een voorbeeldfunctie uitgaat, wat meer mensen aanzet om zelf te gaan sporten. Dit verband is indirect. Daarnaast is er topsport, waarvoor de commerciële markten minder ontwikkeld zijn en waar overheidsstimulering wellicht legitiem kan zijn. Het InnoSport NL richt zich echter niet specifiek op deze markten. Het beeld van de legitimiteit van het project is al met al gemengd.

Het project wordt ongunstig beoordeeld op effectiviteit. In de eerste plaats omdat het grote aantal uiteenlopende doelstellingen niet volgt uit een probleemanalyse. Het is daarom onduidelijk welke problemen worden opgelost noch of daar publieke middelen voor nodig zijn. Voor zover de indieners knelpunten bij innovatie aanvoeren, liggen zij op het gebied van een

gebrek aan coördinatie (betere 'samenwerking') tussen sporters, sportbelangenorganisaties en bedrijven. Er wordt niet duidelijk gemaakt, waarom dan publieke middelen nodig zijn om dat probleem op te lossen. Doorgaans worden coördinatieproblemen namelijk niet effectief met meer geld opgelost. Verder wordt de complementariteit tussen Nederlandse (top)sportprestaties en sportapparatuur van Nederlands ontwerp niet onderbouwd. De nieuwe sportproducten staan niet exclusief aan Nederlandse topsporters ter beschikking, maar zullen ook aan alle buitenlandse tegenstanders worden verkocht. Hierdoor sneuvelen mogelijk de wereldrecords, maar de kans dat Nederlanders die records vestigen, wordt er niet groter van. Voor sporten waar Nederland internationaal gezien een vooraanstaande positie inneemt, zoals voor schaatsen, is een eenmalig succes denkbaar. Ook hier geldt echter dat deze eenmalige successen door ondernemers geïnternaliseerd kunnen worden en dat dus ook zonder subsidie de Nederlandse producenten voldoende prikkels zullen hebben om deze producten te ontwikkelen. Productontwikkeling van (top)sportproducten hoeft op zich niet met meer dan uit de reguliere subsidies, zoals de WBSO, te worden gesteund.

Omdat het project niet effectief is, is het project ook niet efficiënt. De bevordering van breedtesport geeft waarschijnlijk wel welvaartseconomische opbrengsten, maar het knelpunt ligt niet bij innovatie. Vooral de jeugd, ouderen en laag opgeleiden bewegen te weinig. Enkele voorbeelden om deze groepen meer te laten bewegen, zijn meer gym op school, betere voorlichting, kansarmen aan het werk helpen en meer gerichte subsidies aan sportverenigingen. Om topsportprestaties te verbeteren lijken maatregelen die gericht zijn op de doorstroming naar de topsport en het aanschaffen van bestaande technische middelen om de prestaties te verbeteren een efficiëntere weg.

Het totaalbeeld is ongunstig.

2.18 Groene Genetica

Het project betreft de oprichting van een Technologisch Topinstituut Groene Genetica met als onderwerp de fundamentele kennis van plantaardig basismateriaal beter geschikt te maken voor commerciële toepassingen.

Het project scoort gunstig op legitimiteit, met name door enig fundamenteel onderzoek, de bijdrage aan onderwijs en een flinke bijdrage van het bedrijfsleven.

Het beeld van zowel de effectiviteit als van de efficiëntie is gemengd tot gunstig. In het businessplan zijn concrete doelstellingen geformuleerd en de kosten zijn goed onderbouwd. Zowel de prestaties als de kosten zijn te evalueren op het bereiken van de doelstellingen, ook tijdens de looptijd van het project. Het project is goed georganiseerd, met inzet van hoogwaardige wetenschappelijke kennis van Wageningen UR en de betrokken bedrijven.

Opvallend is dat de overheidssteun aan de sector biotechnologie, waartoe Groene Genetica behoort, relatief hoog is ten opzichte van andere sectoren. Hierdoor dreigen afnemende meeropbrengsten en duplicatie van onderzoek. Het antwoord op de vraag in hoeverre met de oprichting van het TTI een sector wordt versterkt die al relatief veel overheidssteun ontvangt, hangt dan af van de afbakening van het terrein. Bij een enge afbakening tot de Groene Genetica is die overheidssteun in verhouding beperkter van omvang. De kosten zijn goed onderbouwd. Het is in elk geval van belang dat de afbakening van het project concreet in het projectplan zal worden opgenomen om te voorkomen dat overlap en cumulatie optreedt bij de financiering van verschillende andere initiatieven op het terrein van de Groene Genetica, zoals andere en eerdere FES-claims.

Het totaalbeeld is gemengd tot gunstig.

2.19 Phytophthora-resistente aardappel

Het project beoogt in een periode van 10 jaar een aardappel te ontwikkelen die bestand is tegen de aardappelziekte door middel van genetische modificatie.

Het project is legitiem, voornamelijk omdat het onderzoek fundamenteel van aard is en het bijdraagt aan minder verontreiniging van het oppervlaktewater.

Het project is ook effectief. Het doel is duidelijk en lijkt ook te kunnen worden bereikt door de gefaseerde aanpak van kloneren, transformeren en veldproeven, wat goed begeleid wordt.

Bovendien lijkt het project efficiënt, omdat de baten van minder gebruik van fungiciden en daarmee minder waterverontreiniging, behoud van de Nederlandse aardappelrassen en patentopbrengsten van Wageningen UR groter lijken dan de relatief bescheiden kosten. Het wetenschappelijke risico en het risico van een gebrek aan maatschappelijke acceptatie zijn weliswaar moeilijk te bepalen, maar positief is dat de projectaanpak voorziet in het beheersen van die risico's.

Het project heeft enige urgentie, omdat het er toe kan bijdragen dat Nederland op termijn beter kan voldoen aan Europese verplichtingen over de hoeveelheid residuen in het oppervlaktewater.

Het totaalbeeld is gunstig.

2.20 Bepaling volgorde chromosoom aardappel

De FES-claim financiert de bepaling van de DNA-volgorde van chromosoom 1 van de aardappel. Het onderzoek maakt deel uit van een internationaal project om de DNA-volgorden van alle 12 chromosomen van de aardappel volledig vast te leggen en de genen in deze

volgorden te lokaliseren en te identificeren (hier: DNA-atlas). Het Laboratorium Plantenveredeling van Wageningen UR is de projectleider van het internationale project.

Het project is op wereldschaal legitiem. De DNA-atlas wordt openbaar en vrij toegankelijk gemaakt en genereert daarmee externe effecten naar de ontwikkeling van nieuwe aardappelrassen. Die nieuwe rassen zouden voordelen kunnen brengen op het gebied van hongersbestrijding, gezondheid en een vermindering van de milieubelasting. Bij subsidiariteit is het beeld gemengd tot gunstig. Er zijn argumenten voor een meer dan evenredige bijdrage van Nederland aan het project maar daar komt bij dat Nederland al meer dan evenredig bijdraagt.

Het project is effectief, want het doel is duidelijk en zal waarschijnlijk worden bereikt. Bij efficiëntie is het beeld gemengd tot gunstig. Er zijn Nederlandse baten bijvoorbeeld door tijdelijke extra winst van bedrijven door gebruik van kwekersrechten, consumentenwelvaart door meer keuze, een betere gezondheid, een beter milieu en een vermindering van honger in de wereld. Deze baten zijn niet goed te kwantificeren. De kosten van de FES-claim zijn met 3 mln euro relatief laag. Het geheel overziende lijkt de kans dat het project gunstig is voor de Nederlandse welvaart groter dan omgekeerd. Daartegenover staat echter dat er bovendien baten zijn in het buitenland van de DNA-volgordebepaling van chromosoom 1 (wegens de weglekeffecten) waar het buitenland niet voor betaalt. Als alternatief kan daarom worden overwogen het project uit te stellen en intussen financiering in het buitenland te zoeken of bij de EU. Cijfers ontbreken voor een precieze afweging.

De FES-claim 'phytophthora resistente aardappel' lijkt aanvullend en niet te overlappen. Er bestaat een beperkt risico op het terrein van de financiering, omdat niet alle deelnemende landen hun bijdrage definitief hebben toegezegd.

Het totaalbeeld is gunstig.

2.21 Clusterinnovatie in het tuinbouwcomplex

Het project 'Clusterinnovatie in het tuinbouwcomplex' is een programma dat beoogt de tuinbouw te vernieuwen via vier onderzoeksthema's en de oprichting van een opleidingsinstituut. De onderzoeksthema's en het onderzoeksinstituut vertonen geen bijzondere onderlinge samenhang. Daarom kunnen zij los van elkaar worden beoordeeld.

Als geheel bestaat er weinig legitimiteit voor het programma. Sommige onderzoeksthema's zijn mogelijk legitiem, vanwege het bestaan van kennis-spillovers bij fundamenteel onderzoek of bij het bestaan van externe effecten voor zover deze al niet zijn geïnternaliseerd en voor zover de nadelen van overheidsingrijpen opwegen tegen de voordelen.

Het programma scoort ongunstig op effectiviteit, vooral omdat concrete doelstellingen ontbreken en het ook niet duidelijk is welke problemen zullen worden opgelost. Bovendien

wordt op het terrein van het tuinbouwcomplex al veel beleid gevoerd. De aanvragers maken niet duidelijk waarom dit beleid nog moet worden geïntensiveerd.

Tenslotte is het programma niet efficiënt. Een kostenonderbouwing ontbreekt vrijwel. De financiering ervan is onduidelijk, met name van de externe bijdragen. De aanvragers maken niet duidelijk waarom de tuinbouw moet worden voorgetrokken op de rest van het bedrijfsleven.

Het totaalbeeld is ongunstig.

2.22 Kwaliteitsimpuls Delta-instituut

Het project Kwaliteitsimpuls Delta-instituut is gericht op een versterking van de in Nederland aanwezige kennis en ervaring rond delta-vraagstukken, met als doel het creëren van innovatieve en betaalbare oplossingsrichtingen voor de Nederlandse delta-problematiek en een verbetering van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Het project scoort gunstig op het vlak van legitimiteit. Overheidsingrijpen voor dit project is legitiem vanwege het feit dat bescherming van Nederland tegen wateroverlast een taak is voor de overheid. Marktfalen in het proces van kennisoverdracht tussen kenniswereld en bedrijfsleven vormt een mogelijke additionele reden voor overheidsfinanciering. De oorsprong van dit marktfalen en de wijze waarop de voorgestelde *kwaliteitsimpuls* van het Delta-instituut dit marktfalen specifiek zou kunnen tegengaan, is echter niet aangegeven.

Er bestaat om verschillende redenen een ongunstig beeld omtrent de effectiviteit van het project. Ten eerste is de invulling van het project op verschillende punten onduidelijk. De doelstellingen zijn tamelijk algemeen geformuleerd, waardoor moeilijk te beoordelen valt in hoeverre deze door uitvoering van het project ook behaald zullen worden. Meer specifiek lijkt het niet aannemelijk dat het project zal bijdragen aan het gestelde doel van een verbetering van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven, aangezien de kwaliteitsimpuls zich voornamelijk lijkt te richten op kennis- en technologieontwikkeling ten behoeve van de overheid. Een positief punt op het vlak van de effectiviteit is de gedegen organisatorische onderbouwing.

Ook op het vlak van efficiëntie ontstaat een ongunstig beeld. De belangrijkste reden is dat met dit project nieuwe activiteiten worden gefinancierd voor een instituut dat nog niet eens is opgericht. Het is de verwachting dat pas enige tijd na voltooiing van de integratie van de betrokken instellingen in het Delta-instituut goed zal kunnen worden bepaald of en op welke gebieden een kwaliteitsimpuls eventueel gewenst is en hoe deze efficiënt kan worden vormgegeven. De onderbouwing van de kosten en de baten van het project is voor veel onderdelen niet duidelijk. Tenslotte, een gedeelte van het project lijkt gericht op het opzetten

van nieuwe onderzoeksprogramma's. Dit verhoudt zich niet goed tot het eenmalige investeringskarakter van de FES-gelden.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

2.23 Ruimte voor Water én ontwikkeling in Haaglanden

Het project Ruimte voor water én ontwikkeling in Haaglanden bestaat uit twee delen: een kennisprogramma en ontwikkeling en uitvoering van drie proeftuinen. Het project beoogt een aantal proces- en technische innovaties op gang te brengen met als doel een doorbraak te creëren in de wateropgave in de regio Haaglanden in combinatie met de ruimtelijke en economische ontwikkeling. De huidige FES-aanvraag van 3 miljoen euro heeft alleen betrekking op het kennisprogramma. Het is de bedoeling dat in de volgende FES-ronde circa 17 miljoen euro te claimen voor ontwikkeling van de proeftuinen.

Het oordeel omtrent de legitimiteit van overheidsingrijpen voor dit project is niet gewijzigd, namelijk positief. De verhouding tussen private en overheidsfinanciering voor dit project is niet bekend, maar vormt wel een aandachtspunt.

De effectiviteit van het project is gemengd. Positief is dat het kennisprogramma zowel organisatorisch als procesmatig (selectieprocedure en kwaliteitsbewaking) goed is uitgewerkt. Daarnaast lijkt - ondermeer vanwege het vraaggestuurde karakter en de al beschikbare lijst met mogelijke onderzoeksprojecten - sprake van voldoende inhoudelijk commitment van betrokken partijen voor het kennisprogramma. Punt van kritiek is dat de doelstelling van het project niet erg concreet is geformuleerd. Ook is niet duidelijk of (voldoende) financieel commitment voor co-financiering van het kennisprogramma vanuit de betrokken private en publieke partijen zal worden bereikt. Verder is het vanwege het ontbreken van financiële toezeggingen nog onzeker is of de in het kennisprogramma te identificeren proeftuinen doorgang kunnen vinden. Ook bestaat het risico dat geen acceptabele voorstellen worden ingediend voor de uitvoering van de proeftuinen als ze eenmaal zijn geïdentificeerd in het kennisprogramma. Vooral de proeftuin gerelateerde kennisprojecten zullen naar verwachting weinig effectief zijn als de proeftuinen uiteindelijk geen doorgang zouden vinden.

Op het vlak van efficiëntie is het beeld ongunstig. Positief punt is de gedegen vormgeving van het selectieproces van de onderzoeksprojecten, wat ondermeer blijkt uit een lijst met concrete selectiecriteria. Ook zijn de kosten van het kennisprogramma goed onderbouwd. Verder is positief dat inmiddels financiële bijdragen vanuit een drietal Bsik-programma's zijn toegezegd voor de generieke onderzoeksprojecten.

Tegenover deze verbeteringen staat echter een aantal meer zwaarwegende kritiekpunten. Een belangrijk kritiekpunt blijft dat de gevraagde financiering door de gekozen projectopzet meer het karakter van een programmafinanciering lijkt te hebben, wat zich niet goed verhoudt

tot het eenmalige investeringskarakter van de FES-gelden. Als het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het project van belang vindt, zou mogen worden verwacht dat het departement tenminste zelf de voorfase van het ontwikkelen van een businesscase en het creëren van een gezamenlijke leeromgeving ter hand neemt, in plaats van de kosten hiervan ook bij het FES in te dienen. Het is te overwegen om eerst één concrete proeftuin te identificeren en een businesscase hiervoor op te stellen, waarbij duidelijk wordt gemaakt voor welk concreet probleem innovatieve oplossingen zullen worden gegenereerd. Door ontwikkeling van een concrete businesscase kunnen de kosten en baten van het programma naar verwachting beter worden onderbouwd, en zal ook meer duidelijkheid kunnen ontstaan omtrent het financiële commitment van de betrokken private en publieke partijen, waarvan in het voorliggende projectvoorstel nog niet zeker is of dit zal worden bereikt. Vervolgens kan aan de hand van de ervaringen met een eerste proeftuin - als er sprake blijkt te zijn van “proven ability” - worden bekeken of er meerdere proeftuinen op andere thema's ter hand kunnen worden genomen. Nu het project is opgeknipt in een kennisdeel en een proeftuindeel waarvan het nog onzeker is of dat deel zal worden uitgevoerd, bestaat de kans dat kennis wordt ontwikkeld die niet goed toepasbaar is voor die proeftuinen. Het is onlogisch om eerst kennis te ontwikkelen om mogelijke vragen uit proeftuinen te beantwoorden, terwijl deze proeftuinen pas in een later stadium al dan niet worden uitgevoerd. Tot slot zijn de baten van het totale project weinig concreet geformuleerd, waardoor niet goed duidelijk is hoe het kennisprogramma aan de beoogde resultaten zal bijdragen. Zowel de kosten als baten van de proeftuinen moeten nog nader worden gespecificeerd.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

De beoordeling is voor een belangrijk deel ingegeven door de wijze waarop het project is ingericht, waarbij het kennistrject wordt ingezet voorafgaand aan de zogenaamde proeftuinen. Het project zou aan kracht kunnen winnen indien eerst een nader uitgewerkte proeftuin wordt uitgevoerd en pas aan de hand van de ‘proven ability’ van deze exercitie wordt besloten tot het al dan niet uitbreiden met andere proeftuinen.

Overzicht bijlage projecten en beoordelaars

Projecten	Beoordelaar	Bijlage
ICT		
Digitaal klantdossier in de keten voor werk en inkomen	Henry van der Wiel	39
Network Enabled Operations and Capabilities	Henry van der Wiel	45
NIVO	Bert Minne	51
Phased Array Based Surveillance Suite Technologie	Henry van der Wiel	58
Software als service	Henry van der Wiel	65
NIRICT Start Up	Henry van der Wiel	71
Veiligheid en ICT		
Verbetering Information Awareness (VIA)	Marc van der Steeg	76
Innovatie Informatiebeveiliging	Marc van der Steeg	91
Innovatie		
Creatieve industrie: 1. technopartner 2. creative challenge call 3. creatieve stad	Dinand Webbink	101
PPS Scheidingstechnologie	Dinand Webbink	111
National Institute for City Innovation Studies	Björn Vroomen	117
GATE	Björn Vroomen	121
NL-UPL voor ITER	Dinand Webbink	129
Gezondheid		
Vaccin tegen het Respiratoir Syncytieel Virus	Björn Vroomen	134
Food & Nutrition Delta/WCFS+	Björn Vroomen	139
Voeding en gezondheid	Björn Vroomen	148
Sport		
Innosport Nederland	Bert Minne	152
Landbouw		
Technologisch Topinstituut Groene Genetica	Bert Minne	163
Ontwikkeling van een duurzame Phytophthora-resistente aardappel	Bert Minne	173
Bepaling volgorde genoom aardappel	Bert Minne	178
Clusterinnovatie in het tuinbouwcomplex	Bert Minne	186
Water		
Kwaliteitsimpuls Delta-instituut	Marc van der Steeg	192
Ruimte voor Water én ontwikkeling in Haaglanden	Marc van der Steeg	201

Bijlage A

Projectbeoordeling Digitaal Klantdossier

Algemene informatie

FES-claim: 10 mln euro

Korte projectomschrijving

Het doel van project Digitaal Klantdossier is de gezamenlijke ontwikkeling van een (organisatieoverstijgend) digitaal klantdossier door de organisaties in de keten van werk en inkomen (SUWI-stelsel).³ Met dit klantdossier verbetert de dienstverlening aan de burger en verminderen de administratieve lasten voor de burger. Via het Digitaal Klantdossier is alle keteninformatie over cliënten beschikbaar voor alle betrokkenen onafhankelijk van plaats en tijd. Elk gegeven wordt maar eenmaal aan de burger gevraagd. Door het gezamenlijke gebruik van het systeem en de daarin opgeslagen documenten/scans vallen inefficiënte papieren overdrachten weg. Een effectieve informatievoorziening kan volgens de indieners tevens bijdragen aan handhaving van wetgeving.

Aan dit project doen zowel het CWI, UWV en gemeenten als de uitvoerders van de keten van werk en inkomen deel, waarbij het CWI de opdracht heeft gekregen van de staatsecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In een latere fase worden private reïntegratiebedrijven betrokken.

De projectkosten bedragen voor 2005 5 mln euro en voor 2006 27,3-30,1 mln. euro. De bedragen voor 2005 hebben betrekking op de onderzoeksfase en bepaling van het dienstverleningsconcept. Dit geld is al reeds ter beschikking gesteld door SZW. De bedragen voor 2006 hebben betrekking op de ontwikkeling van het Digitaal Klantdossier, waarvan eind 2006 een eerste versie gereed zou zijn. Voor deze eerste fase is 10 mln euro aan FES-gelden gevraagd. Voor het verschil tussen de FES-claim en begrote kosten zal SZW aanvullende dekking gaan regelen, via claims via de voorjaarsnota 2006 en/of eindejaarsmarge-procedure (benutting overschotten op de SZW-begroting 2005). Hoe hoog de kosten vanaf 2007 zijn in de volgende fases van implementatie, exploitatie en doorontwikkeling is niet bekend. Ook is niet bekend wie deze voor zijn rekening neemt. Er is geen aanvullende bijdrage vanuit de ketens noch vanuit marktpartijen.

³ SUWI staat voor Structuur Uitvoering Werk en Inkomen.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Het onderzoeksproject is legitiem. De bewindslieden van SZW zijn politiek verantwoordelijk voor de keten van werk en inkomen. Zo heeft CWI wettelijke taken met betrekking tot de uitkeringsverstrekking en een rol in de activering van klanten. Het digitaal klantdossier kan de efficiency van de publieke dienstverlening verbeteren, wat een reden is voor legitimiteit van overheidsingrijpen. Het project levert daarnaast een bijdrage aan een betere dienstverlening aan burgers.

Het dossier zal naast informatie die nu al bekend is ook extra informatie bevatten. Het gaat hier onder meer over de statusinformatie van een klant: waar bevindt hij zich in de keten, welke diensten krijgt hij aangeboden en wat is het effect daarvan (geweest). Deze extra informatie zou kunnen leiden tot een snellere bemiddeling van uitkeringsontvangers (i.c. vooral diegenen die zelf weinig te winnen hebben bij een baan) en daarmee het beslag op de sociale zekerheid kunnen beperken⁴. Het is niet uitgesloten dat het digitaal klantdossier hieraan een bijdrage zou kunnen leveren, maar het is niet aannemelijk. De vraag rijst waarom deze informatie – als deze de arbeidsparticipatie zou kunnen verhogen – nu al niet wordt ingewonnen of waarom het inwinnen van deze informatie zonder een Digitaal Klantdossier niet mogelijk zou zijn. De kosten van het inwinnen van die informatie zullen in dat geval waarschijnlijk wel hoger liggen dan bij het bestaan van een Digitaal Klantdossier, waarmee het project toch weer in eerste instantie een efficiencyverbetering beoogt en een betere dienstverlening aan de burgers die hiermee te maken krijgen.

Het beeld over legitimiteit is gunstig.

Effectiviteit

De baten van het project zitten vooral in de verbetering in de ketensamenwerking tussen CWI, UWV en gemeenten. Dit kan leiden tot een vermindering van de administratieve lasten en reductie van personeelskosten doordat informatie minder vaak hoeft te worden ingewonnen. De proceskosten zijn lager door het wegvallen van inefficiënte papieren overdrachten van dossiers met transport- en beheerkosten daarvan. Een andere bate is de hogere klanttevredenheid door de betere dienstverlening.

Andere positieve elementen inzake effectiviteit zijn de volgende. De aanvragers maken duidelijk wat het probleem is. De projectaanpak geeft de indruk dat het probleem kan worden opgelost. In technische zin lijkt het projectdoel haalbaar, al lijkt het ambitieus om eind 2006 een

⁴ Zie CPB memo Second opinion Meerjarenperspectief CWI, 28 september 2005. Een andere mogelijke externaliteit zijn zoekfricties. Uit de literatuur blijkt doorgaans dat de positieve (lagere zoekkosten) en negatieve externaliteiten (i.c. verdringing) van zoekactiviteiten ongeveer gelijk zijn aan elkaar. Verlaging van zoekfricties hoeft dus niet per se door de ketenpartners als kernactiviteit te worden beschouwd (zie CPB memo Second opinion Meerjarenperspectief CWI, 28 september 2005).

eerste versie gereed te hebben. Het projectplan is verder concreet. Het maakt duidelijk wat er allemaal in het dossier komt, het dossier bouwt deels voort op bestaande systemen en er zijn go/no go momenten ingebouwd. Bovendien werkt bijna de gehele keten mee aan het project.

Er zijn drie belangrijke aandachtspunten. Ten eerste ontbreken de private reïntegratiebedrijven. Ten tweede is het vanwege privacy-aspecten op dit moment nog niet duidelijk welke gegevens beschikbaar komen voor wie. Ten derde worden in het project mogelijke obstakels aan de organisatorische kant niet goed meegenomen, zoals de samenwerking tussen ketenpartners. Een digitaal klantdossier is geen oplossing als juist daar de problemen liggen.

Het beeld van de effectiviteit is gunstig. Het project Digitaal Klantdossier levert waarschijnlijk de gewenste effecten van een betere dienstverlening en een efficiëncyverbetering op.

Efficiëntie

Tegenover de baten die onder het kopje effectiviteit zijn genoemd, staan de kosten van het project. De kosten voor 2006 waarop de FES-claim betrekking heeft, worden in het project verder onderbouwd in bijlagen. Het is moeilijk te beoordelen hoe realistisch de totale begroting is vanwege het technische karakter en ontbreken van indicatoren als benodigd personeel.

Hoe hoog de kosten zijn vanaf 2007 is niet bekend. Ook is niet bekend wie deze kosten voor zijn rekening neemt. Hierdoor bestaan er onzekerheden over de totale omvang van de kosten en het verdere verloop van het project. In de aanvraag wordt overigens gemeld dat eind 2005 een kosten-batenanalyse wordt aangeleverd door de ketenpartners.

Het totaalbeeld ten aanzien van efficiëntie is gemengd. Bij dit project geldt zeker dat de kost voor de baat uitgaat. De indruk bestaat dat dit project op lange termijn efficiënt kan zijn. Het is wel van belang de kostenkant verder uit te werken en de kosten van mogelijke invullingen van het project te bezien ten opzichte van het verschil in baten tussen die invullingen.

Alternatieven

Niets doen is geen realistische optie vanuit politiek-bestuurlijke afspraken (inclusief bevindingen commissie Keller).

Een alternatief is om zoveel mogelijk beschikbare alternatieve deelproducten in de afweging te betrekken. Het is immers waarschijnlijk dat iets dergelijks nationaal of in het buitenland ook al op deze schaal is uitgevoerd of in de pijplijn zit. Hiermee wordt gegarandeerd dat een efficiënte afweging plaatsvindt tussen wanneer bepaalde delen van het project zelf moeten worden gemaakt of dat kan worden gekocht van de plank.

Onzekerheden en risico's

De indieners onderkennen zelf de volgende risico's: de technisch/functionele kant van het project, de interorganisatorische setting (zowel landelijk als regionaal/lokaal) tussen de drie ketenpartners, risico's van projectvoering en relatie met privacyvoorschriften en aanpassing van wetgeving.

De indruk bestaat dat de genoemde risico's in het algemeen beheersbaar zijn bij een goede organisatie en controle. Een risico bij ICT-projecten als deze betreft de omvang van de kosten, zeker omdat de kosten voor latere jaren niet bekend zijn en ook niet wie deze voor zijn rekening neemt. Een onzekerheid is ook dat de volledige financiering voor 2006 nog niet rond is. Daarnaast geldt dat dit soort ICT-investeringen alleen tot volle wasdom komen als tevens organisatorische aanpassingen plaatsvinden. Een onzekerheid is dan ook of deze aanpassingen ook wel in voldoende mate worden meegenomen in dit project.

Urgentie

Het project is naar voren gebracht door de Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI onder leiding van prof. dr. W.J. Keller. De commissie wijst op aanzienlijke knelpunten in de SUWI-keten. Een van de belangrijkste aanbevelingen van deze commissie is het in de keten samen gebruikmaken van dezelfde gegevens en gescande documenten via het gezamenlijke systeem SUWI-dossier. Er zijn geen andere redenen voor urgentie.

Samenhang

Er is geen samenhang met ons bekende FES-initiatieven. Er bestaat wel samenhang met het kabinetsbeleid rond de Elektronische Overheid. Dit betreft zowel beleid en uitgangspunten (eenmalige gegevensverstrekking, hergebruik van gegevens) als aansluiting bij en gebruik van concrete projecten (bijvoorbeeld gebruik van DigiD voor authenticeren van burgers die het dossier via internet raadplegen; gebruik van gegevens uit de polisadministratie en andere basisregisters in het digitale dossier).

Het Digitaal Klantdossier zal verder één van bouwstenen worden van een overheidsbreed, gepersonaliseerd 'e-dossier' of 'Persoonlijke Internet Pagina' waaraan de Manifestpartijen (waaronder CWI en UWV), ministeries en andere overheden momenteel gezamenlijk werken.

Verbeterpunten

Een belangrijk aandachtspunt betreft de kosten. De begrote kosten voor 2006 zijn relatief hoog. Op dit moment bestaat nog geen duidelijkheid over de kosten in de volgende fases van dit project. Ook niet wie deze voor zijn rekening neemt. Aandachtspunt is dus hoe de kosten te beheersen.

De beoordelaars zien het ook als verbetering om de private reïntegratiebedrijven maar ook de cliënten zelf bij dit project te betrekken, zodat zowel vraag - als aanbodzijde betrokken zijn.

Totaalbeeld

Het doel van het project is helder geformuleerd in de vorm van de ontwikkeling van een (organisatieoverstijgend) Digitaal Klantdossier door de organisaties in de keten van werk en inkomen. Het projectplan is concreet. Het maakt duidelijk wat er allemaal in het dossier komt, het dossier bouwt deels voort op bestaande systemen en er zijn go/no go momenten ingebouwd. Bovendien werkt bijna de gehele keten mee aan het project.

Het beeld over de legitimiteit van het project is gunstig, omdat het project de efficiëntie van de publieke dienstverlening kan verbeteren.

De effectiviteit is gunstig. Het project Digitaal Klantdossier levert waarschijnlijk de gewenste effecten op van een betere dienstverlening aan burgers en een hogere efficiency van publieke dienstverlening.

Het beeld over de efficiency is gemengd. Vermoedelijk zijn belangrijke baten te halen, maar de kosten vormen een belangrijk aandachtspunt. De omvang van de kosten na 2007 is niet bekend en het is ook niet duidelijk wie deze kosten voor zijn rekening neemt. Het is daarbij van belang de kosten van mogelijke invullingen van het project te bezien ten opzichte van de mogelijke baten van het project en de verschillen daarin als voor een andere invulling wordt gekozen. De baten van het project zitten vooral in de verbetering in de ketensamenwerking tussen CWI, UWV en gemeenten. Naast het verder uitwerken van de kostenonderbouwing zou het in een eerder stadium betrekken van private reïntegratiebedrijven het project kunnen verbeteren.

Het totaalbeeld van dit project is gunstig.

Bronnenlijst

CPB memo, 2005, Second opinion Meerjarenperspectief CWI, 28 september 2005.

Memo, 2005, aanvullende informatie Digitaal Klantdossier in de keten van Werk en Inkomen, 13 oktober 2005.

Raster voor FES-claims Innovatieprogramma's/Toponderzoek: Project: Digitaal Klantdossier in de keten voor werk en inkomen.

Rapport De burger bediend! van de Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI o.l.v. prof.dr.ir. W.J. Keller, mei 2005.

SZW-memo, 2005, Reactie op concept beoordeling van het project Digitaal Klantdossier, 28 oktober 2005.

Bijlage B

Projectbeoordeling NEC⁵

Algemene informatie

FES-claim: 3,85 mln euro

Korte projectomschrijving

Het Network Enabled Operations and Capabilities (NEC)-project bestaat uit acht kleine deelprojecten. Het betreft krijgsmachtbrede deelprojecten waarmee, volgens de indieners, een meer geïntegreerd (land, lucht, zee) en nauwkeuriger omgevingsbeeld kan worden opgebouwd. NEC richt zich op het verbeteren van de samenhang in het optreden van partners (nationale en internationale partners, militaire en civiele partners en de rijksoverheid). NEC is daarmee toepasbaar op Nederland, bijvoorbeeld in het kader van nationale taken en draagt volgens indieners bij aan de ontschotting van de departementen.

Genetwerkt optreden is een belangrijk transformatiedoel voor Defensie. Doel is, door optimaal gebruik te maken van informatie, te streven naar een zo volledig mogelijke geïntegreerde en gecoördineerde inzet van de beschikbare middelen. Het gaat daarbij om de integratie van sensoren, beslissers en inzetmiddelen en ondersteunende capaciteiten om te komen tot een slagvaardig en flexibel opererend geheel. Het project richt zich dan ook niet alleen op de technische zaken, maar ook op de organisatorische en operationele zaken.

Bij de ontwikkeling van de technische verbindingen wordt samengewerkt met kennisinstellingen (TNO) en defensie-industrie (Thales Nederland).

De kosten van alle acht deelprojecten tezamen bedragen 3,85 miljoen Euro. De gezamenlijke kosten voor de zes korte termijn trajecten (demonstraties en experimenten) bedragen 2 miljoen euro. Deze projecten worden allemaal afgerond in 2006. De resterende twee subprojecten starten in 2006 en komen in 2009-2011 gereed. Beide subprojecten hebben dus een langere doorlooptijd en kosten gezamenlijk 1,85 miljoen euro. De FES-claim bedraagt de volledige omvang van het project. Er is geen bijdrage vanuit de betrokken departementen noch vanuit bedrijfsleven.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Waarborging en versterking van de nationale veiligheid en bestrijding van terrorisme en criminaliteit zijn bij uitstek een publieke taak. Bovendien is de defensiemarkt vaak een gesloten

⁵ Op 7 oktober j.l. werd onder dit projectvoorstel een subvoorstel NIVO ingeschoven. Dit projectvoorstel is afzonderlijk beoordeeld. Volgens de informatie van de indieners kunnen de NEC-projecten ook zonder NIVO worden uitgevoerd.

nationale markt, waardoor bepaalde militaire producten moeilijk internationaal verhandelbaar zijn. In die hoedanigheid kan een zekere overheidsbijdrage aan dit project in de rede liggen. De volgende twee kanttekeningen zijn belangrijk in het kader van waarborging van de legitimiteit:

- Ten eerste is bij de eventuele feitelijke aanbesteding aan TNO en Thales Nederland toetsing aan de vigerende nationale en Europese regelgeving nodig.
- Ten tweede, het verdient aanbeveling de vigerende regelgeving rond het behoud van intellectueel eigendom, het gebruiksrecht en de terugvloeiing van fondsen naar de overheid toe te passen. Dit project wordt immers volledig met publiek geld betaald, en dat betekent dat (delen van de) eventuele opbrengsten van eigendomsrechten ook naar de Nederlandse overheid zouden moeten toevloeien.

Het beeld van het project op legitimiteit is gemengd.

Effectiviteit

De indieners stellen ze dat de economische effecten in potentie op lange termijn kunnen worden vergroot door toepassing bij andere overheden, krijgsmachten of landen. Ook levert het project volgens de indieners private spin-off op voor de betrokken kennisinstituten en bedrijven.

De volgende argumenten dienen verder te worden meegenomen. Ten eerste, nog afgezien van een alternatieve aanwending, is onduidelijk in hoeverre dit project kennis-spillovers genereert die elders toepasbaar zijn in onze economie. Ten tweede, er blijkt in sterke mate interesse te zijn van marktpartijen, toch steken zij er geen (extra) geld in.⁶ Als deze belanghebbende marktpartijen blijkbaar zelf geen geld voor dit project over hebben, dan zijn vermoedelijk de totale baten ook niet hoog. Het is weinig voor de hand liggend dat de projectbaten voor de belanghebbende marktpartijen laag zouden zijn en het voor de maatschappij wel hoge externe baten zou genereren. Tot slot, de baten uit benutting van de exportkansen zijn vermoedelijk gering, zeker in vergelijking met een alternatieve aanwending van de productiemiddelen. Voor wat betreft militair-strategische producten zijn de exportkansen zeer beperkt door overheidsprotectie.

Door de veelheid aan deelprojecten is het verder moeilijk om een duidelijk beeld te vormen van de bijdrage van ieder project afzonderlijk aan het uiteindelijke doel. Dit komt ook deels doordat het doel heel breed geformuleerd is.

De beoordelaars hebben onvoldoende technisch inzicht om de projecten op hun technische merites te kunnen beoordelen. De volgende kanttekeningen zijn echter te plaatsen bij het plan

⁶ Wel is het zo private partijen een bijdrage leveren in de vorm van 'background' informatie die voor het project om niet ter beschikking wordt gesteld.

van aanpak. De aanvraag maakt onvoldoende duidelijk wat het probleem nu is, waar dit toe leidt en waarom op dat punt verbetering is gewenst. Gesuggereerd wordt dat de kennisproductie van veiligheid niet kan worden uitgebreid met de bestaande productiemiddelen. Uit de projectomschrijvingen is niet op te maken of dit door technische belemmeringen wordt veroorzaakt of dat dit ligt aan organisatorische en operationele zaken. De insteek van de acht deelprojecten geeft de indruk dat het project zich vooral richt op de technische belemmeringen.

De FES-claim bedraagt de volledige omvang van het project. Er is dus geen additionele bijdrage vanuit de reguliere begroting van Defensie,⁷ noch van andere betrokken departementen als Justitie en Binnenlandse Zaken, noch van de industriële partners. Dit geeft geen gebondenheid en geeft reden tot bezorgdheid over de effectiviteit.

De procesmatige kant is op het eerste gezicht goed ingericht door onder meer instelling van de NEC-regiegroep. Deze groep zorgt voor afstemming binnen Defensie en met andere departementen, TNO en Thales Nederland. De deelname van deze partijen geeft enig vertrouwen in de benutting van succesmogelijkheden.

Alles overziend ontstaat een gemengd beeld van de effectiviteit van het project.

Efficiëntie

De kanttekeningen met betrekking tot de effectiviteit werken door naar de efficiency. De kosten zijn redelijk onderbouwd. Van ieder deelproject is een verdere onderbouwing en projectomschrijving beschikbaar. Er is geen nadere specificatie gegeven rond personeelskosten en materiële kosten. Defensie levert de projectleiding die binnen het departement niet tot uitgaven leiden.

Het beeld omtrent de efficiëntie is gemengd.

Alternatieven

De aanvraag identificeert geen alternatieven. Toch zijn zowel voor dit project als geheel als binnen dit project alternatieven denkbaar, waarvan eerst duidelijk moet worden of zij geen betere optie zijn.

Uitdagingen rond genetwerkt optreden zijn ontwikkelingen die ook nationaal en internationaal gelden voor bedrijfsleven en andere overheden. Elders in de wereld zullen ongetwijfeld voorbeelden en ervaringen beschikbaar zijn van ontwikkelingen van andere communicatienetwerken buiten het terrein van de redelijk gesloten defensiemarkt. Om een gedegen afweging

⁷ Het Ministerie van Defensie stelt wel bestaande systemen beschikbaar waarmee de experimenten kunnen worden uitgevoerd.

te kunnen maken tussen 'make or buy' is een grondige analyse nodig. De resultaten van deze analyses zouden kunnen worden getoetst en kunnen worden geëvalueerd.

Onzekerheden en risico's

Dit project kent een aantal belangrijke onzekerheden en risico's. We noemen enkele.

- Ten eerste betreft dat de samenwerking met andere departementen. De betrokkenheid van de departementen blijkt alleen uit het gezamenlijke belang van (verbetering) van de nationale veiligheid. In het project zijn ze echter niet verder betrokken.
- Betrokken partijen kunnen niet bereid zijn alle informatie uit te wisselen, in verband met geheimhouding of vanuit politiek/bestuurlijke motieven.
- De technische systemen kunnen straks niet goed op elkaar aansluiten.
Het NEC-project kent een internationale dimensie in de richting van de NAVO/EU-partners. Veiligheid houdt niet op bij landsgrenzen. In het project zijn de genoemde partners niet vertegenwoordigd in de experimenten. Hiermee is onzeker hoe internationaal gezien standaardisatie en interoperabiliteit worden gewaarborgd.
- Een groot aantal projecten kent een relatief korte doorlooptijd. Niet duidelijk is wat de gevolgen zijn voor het doel als bij een of meer projecten vertraging optreedt. Ook is niet geformuleerd wie op moet draaien voor de tegenvallers.

Urgentie

Hoewel de nationale veiligheid belangrijk is gezien bijvoorbeeld de toenemende terreurdreiging, is het niet duidelijk waarom dit project urgenter is dan andere zaken die directer aangrijpen op verbetering van de veiligheid. Als het project urgent zou zijn, dan rijst de vraag waarom het niet uit het reguliere budget kan worden bekostigd. Het project lijkt niet urgent.

Samenhang

Het project heeft samenhang met het project Innovatie en Informatiebeveiliging ingediend door de departementen Justitie en Binnenlandse Zaken in deze ICRE-ronde. Hiervan wordt in beide aanvragen geen melding gemaakt. Onduidelijk is in hoeverre dit leidt tot doublures. Daarnaast is er samenhang met het voorstel NIVO waarvan eerder melding is gemaakt.

Verbeterpunten

Het project kan op een aantal punten worden verbeterd:

- Ten eerste, een verhoging van de private bijdrage aan dit project. Bij het opstellen van de claim is dit niet aan de orde geweest, maar bij toewijzing zou dit als voorwaarde voor gunning moeten worden gesteld. Het project zou volgens indieners belangwekkende en hoogwaardige kennis en ervaring opleveren voor de betrokken kennisinstituten en bedrijven.
- Ten tweede een duidelijker beeld over 'marginale' opbrengsten van de verschillende deelprojecten. Om de doelmatigheid te vergroten, is een rangorde van projecten naar meest renderend project nodig. Hierdoor kan een betere afweging plaatsvinden welke projecten uit te voeren en welke niet. Bovendien wordt duidelijker of het project in afgeslankte vorm effectief en efficiënt kan zijn.
- Ten derde, meer concrete samenwerking en coördinatie tussen de betrokken departementen in de ontwikkeling van een Rijksbreed netwerk voor verhoging van de veiligheid. De veiligheidstaak ressorteert onder verschillende departementen. Een sterkere focus op de algemene beschikbaarheid voor Rijksbrede netwerken zou het project waarschijnlijk ten goede komen.
- Ten vierde, meer concrete samenwerking en coördinatie tussen de verschillende NAVO/EU-partners voor de verhoging van de veiligheid van NAVO en EU als geheel. Nationale veiligheid houdt niet op bij de landsgrenzen. Internationale samenwerkingsaspecten komen maar in enkele van de projectvoorstellen aan de orde.
- Tot slot, het project kan verder worden verbeterd door ervaringen bij de ontwikkeling van andere communicatienetwerken erbij te betrekken (bijvoorbeeld communicatieproject politie, brandweer en ambulance).

Totaalbeeld

Het doel van het project is het verbeteren van de samenwerking in het optreden van de krijgsmacht. Het streven naar een zo volledig mogelijke geïntegreerde en gecoördineerde inzet van de beschikbare middelen (door optimaal gebruik te maken van informatie). Het gaat daarbij om de integratie van sensoren, beslissers en inzetmiddelen en ondersteunende capaciteiten om te komen tot een slagvaardig en flexibel opererend geheel.

Het beeld van het project op legitimiteit is gemengd. Waarborging en versterking van de nationale veiligheid en bestrijding van terrorisme en criminaliteit zijn bij uitstek een publieke taak. De defensiemarkt is vaak een gesloten nationale markt, waardoor bepaalde militaire producten moeilijk internationaal verhandelbaar zijn. Bij het geheel ontbreken van private financiering in combinatie met het feit dat niet geregeld is dat de eventuele opbrengsten van

eigendomsrechten naar de Nederlandse overheid toevloeien, kunnen kanttekeningen worden geplaatst. Volgens de indieners zou het project hoogwaardige en belangwekkende kennis kunnen opleveren voor de betrokken kennisinstituten en bedrijven.

Over de effectiviteit van dit project als geheel ontstaat een gemengd beeld. De procesmatige kant van het project lijkt met de instelling van een NEC-regiegroep goed ingericht. Door de veelheid aan deelprojecten en de breed geformuleerde doelen is het moeilijk om een duidelijk beeld te krijgen van de bijdrage van ieder project aan het uiteindelijke doel. Het is niet duidelijk of de oorzaak van het geconstateerde probleem met betrekking tot de kennisproductie van veiligheid gelegen is in technische belemmeringen of dat organisatorische zaken hieraan ten grondslag liggen. Opvallend is ook dat Defensie, andere departementen en private partijen niet (verder) financieel bijdragen. Het is onduidelijk of dit project kennisspillers genereert die elders toepasbaar zijn in onze economie. De baten uit het benutten van exportkansen zijn vermoedelijk gering, zeker in vergelijking met een alternatieve aanwending van productiemiddelen.

Het beeld op efficiëntie is om deze redenen ook gemengd. De kosten van het project zijn wel redelijk onderbouwd en uitgesplitst naar deelprojecten.

Verder bestaan er bepaalde risico's, zoals een gebrek aan samenwerking tussen departementen en internationale samenwerking. De afweging 'make or buy' zou in het voorstel ook meer aandacht kunnen krijgen. Elders in de wereld zullen ongetwijfeld voorbeelden en ervaringen beschikbaar zijn van ontwikkelingen van andere communicatie-netwerken buiten het terrein van de redelijk gesloten defensiemarkt. Een belangrijke verbeterpunt voor NEC is een duidelijkere probleem- en doelstelling, waarbij het starten met één deelproject als experiment daaraan kan bijdragen.

Het totaalbeeld van het gehele project is gemengd.

Bronnenlijst

Omschrijving NEC-project Defensie conform raster voor FES-claims.

Reactie indieners op conceptbeoordeling.

Bijlage C

Projectbeoordeling NIVO

Algemene informatie

FES-claim: 6,2 mln euro

Korte projectomschrijving

Het globale doel van het project is om de afzonderlijke informatienetwerken over de nationale veiligheid aan elkaar te koppelen en uit die enorme gemeenschappelijke kennisbasis net die informatie te selecteren die belangrijk is voor de beoordeling van de actuele nationale veiligheid. De nationale veiligheid omvat zowel civiele als militaire veiligheid, waarbij het onderscheid tussen beide vervaagt. De netwerken bestaan uit databanken en nieuwe gegevens die binnenkomen, bijvoorbeeld via bewakingscamera's of radarsystemen. Deze systemen worden beheerd door allerlei instellingen die met de nationale veiligheid te maken hebben, zoals politie, brandweer, justitie, de marine en de lucht- en landmacht. De netwerken werken nu vaak langs elkaar heen, vanwege verschillen in ICT-systemen, werkwijzen, organisatievormen en bedrijfscultuur. Concreet beoogt het project om stapje voor stapje in de richting van het globale doel te gaan, en van elk stapje te leren. Elk stapje is een experiment. Veel werk bestaat uit coördinatie van facetten die met de netwerken te maken hebben. Daarbij zullen de uitvoerders van het project voortbouwen op ervaringen met de bestaande technologie NEC (Network Enabled Capabilities). De uitvoerders zijn TNO Defensie en Veiligheid en Thales Nederland in samenwerking met de Directie Wapensystemen en Bedrijven van het Ministerie van Defensie. Het project duurt 3 jaar.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Het project scoort positief op legitimiteit omdat de nationale veiligheid een overheidstaak is.

Gunstig is ook dat Thales Nederland bereid is een financiële bijdrage te leveren, bijvoorbeeld op basis van de zogenaamde CODEMA-regeling (bron: commentaar aanvragers op de concept-beoordeling). De onderneming kan in de toekomst extra winst genereren door de investeringen die de overheid nu via NIVO financiert. Een bijdrage van Thales ligt derhalve in de rede.

Conclusie: het beeld over de legitimiteit is gunstig, onder voorwaarde dat Thales Nederland een substantiële bijdrage levert.

Effectiviteit

Een positief punt omtrent de effectiviteit is de uitgebreide probleemanalyse en de koppeling die wordt gelegd met de globale doelen op basis van twee rapporten. De eerste analyse gaat over rampenbestrijding in Nederland, gemaakt door de onafhankelijke commissie ACIR in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Deze commissie constateert eilandautomatisering met betrekking tot de nationale veiligheid, en adviseert uniformiteit van de informatie op landelijk niveau, mede door de inzet van ICT. De tweede analyse is van het Ministerie van Defensie die adviseert de informatiesystemen van de drie krijgsmachtonderdelen interoperabel te maken. Volgens die visie geeft meer onderlinge samenhang meer militaire slagkracht en een grotere efficiëntie van de inzet aan manschappen en materieel. Interoperabiliteit past ook bij de organisatorische veranderingen binnen Defensie, gericht op meer samenhang van het werk van de krijgsmachtonderdelen. De probleemanalyse van het Ministerie van Defensie past bij geïntegreerd optreden van Nederland in de NAVO. Ook de NAVO heeft de wens om 'a common infrastructure' voor een 'global networking presence' (NATO, NNEC Feasibility Study). De technologie die daarvoor moet zorgen, heet in het militaire circuit NEC.

Maar als het om de concrete doelen gaat, is het beeld aanzienlijk minder gunstig. NIVO moet een 'proeftuin' worden. De indieners zien NIVO als een gestructureerde en gecontroleerde experimenteertomgeving, die tot de beoogde ontschotting leidt tussen de instellingen van nationale veiligheid. Het project wordt ook gestuurd door deze instellingen. Volgens de indieners is de toegevoegde waarde van NIVO boven de FES-claim van NEC gelegen in de systematiek en controle over de experimenteertomgeving. Deze omschrijving is weinig concreet.

Het concrete doel is onduidelijk. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe de toename in de veiligheid geoperationaliseerd wordt. Bovendien is onduidelijk waar de experimenten zich in de praktijk vooral op zullen richten. Enerzijds presenteert de aanvraag experimenten met coördinatie als hoofdaccent, anderzijds spreekt de aanvraag ook over experimenteren met nieuwe instrumenten en met nieuwe concepten. Het is niet duidelijk hoe een en ander in elkaar grijpt. Verder is onduidelijk hoe de experimenten van NIVO zullen worden verdeeld over de civiele veiligheid (domeinen BZK en Justitie) en de militaire veiligheid (domein Defensie).

Ook de beoogde systematiek is onduidelijk. Zo is het onduidelijk wat de criteria zijn voor de keuze van de nieuwe elkaar opvolgende experimenten. Dit is cruciaal in het licht van de onduidelijke concrete doelstellingen. Verder is onduidelijk hoe het keuzeproces verloopt, zodanig dat de bovenstaande keuzes goed gemaakt zullen worden.

Als gevolg van de onduidelijkheid in de doelstellingen en de systematiek van op elkaar voortbouwende experimenten is ook onduidelijk wat tijdens ijkpunten gedurende de drie jaar van het project en aan eind er van concreet kan worden verwacht. Dat is voor een deel inherent

aan het karakter van NIVO, namelijk opeenvolgende experimenten die werkende weg worden gestuurd. Maar de doelen hadden tenminste enigszins geoperationaliseerd kunnen worden.

De kennisinteractie tussen de partners in het consortium is wel groot, maar de uitstraling naar de rest van de Nederlandse economie is zeer beperkt, en waarschijnlijk kleiner dan bij een gemiddeld high tech project in het bedrijfsleven (bron: CPB, 2004). Voor de beoordeling van NIVO is het verder belangrijk te weten hoeveel kennis stroomt van het militaire domein naar het civiele veiligheidsterrein. Daar zou immers sprake kunnen zijn van externe kennis-spillovers. Hierover geven de aanvragers geen inzicht. De indieners maken niet aannemelijk dat deze zich voordoen.

Conclusie: Het project heeft een duidelijke probleemstelling. Het beeld wordt ongunstig in de uitwerking. De doelstellingen en de prestatie maatstaven zijn weinig concreet, evenals het verloop van het keuzeprocess. Evaluaties tijdens en aan het eind van de rit zijn moeilijk. Het beeld van de effectiviteit is ongunstig.

Efficiëntie

Het beeld van de efficiëntie is ongunstig als de doelstellingen weinig concreet zijn.

Onduidelijke doelen kunnen moeilijk doelmatig worden bereikt.

Gezien vanuit de kostenkant kunnen de volgende argumenten worden genoemd:

- De bijdragen van de veiligheidsministeries aan het project zijn onduidelijk. Een bijdrage van die ministeries verhoogt hun betrokkenheid bij het project. Financieel dragen de ministeries niet bij, maar zij leveren wel bijdragen in natura uit de lopende begroting. De omvang van die bijdrage is niet bekend. Het ministerie van Defensie stelt personeel beschikbaar van de Directie Wapensystemen en Bedrijven. Die inzet is waarschijnlijk essentieel voor het succes van het project, omdat deze dienst al lang samenwerkt met TNO en Thales. De civiele veiligheidsministeries stellen ook personeel en faciliteiten beschikbaar, bijvoorbeeld personeel en faciliteiten van inlichtingendiensten, politie en brandweer bij crisisoefeningen.
- De kosten zelf zijn redelijk onderbouwd. Zij bestaan voor 85% uit personeelskosten. De resterende 15% is bestemd voor aankoop van externe software en visualisatiemiddelen, die ten behoeve van dit project zal worden ingezet voor herinrichting en het aanleggen en gebruik van communicatieverbindingen. Aan het project zullen per jaar 10 à 12 mensen werken. Hun kosten bedragen zo'n 150 tot 175 duizend euro per medewerker per jaar. Deze kosten zijn gebaseerd op tarieven die zijn goedgekeurd door de Audit Dienst Defensie. Er zijn geen huisvestingskosten, want het personeel werkt op bestaande locaties van TNO Defensie en Veiligheid en Thales Nederland.

- De kosten per medewerker zijn fors in het licht van de jaarlijkse kosten van ongeveer 125 duizend euro per seniormedewerker en rond 50 duizend euro voor een junior die in andere FES-claims regelmatig in rekening worden gebracht.

In het commentaar van de aanvragers op de conceptbeoordeling wordt gesteld dat extra personeelswerving voor NIVO wellicht nodig is. Deze formulering laat ruimte dat het project ook zonder FES-geld kan worden uitgevoerd. In dat geval is het onduidelijk waar het geld van de FES-claim bij toekenning in feite wel aan zal worden uitgegeven. Het is dan niet goed mogelijk een oordeel uit te spreken over de aanwending van middelen voor activiteiten die bij de beoordelaars niet bekend zijn. Dit versterkt het ongunstige beeld van de efficiency.

Een positief punt is het beeld van het consortium dat het project uitvoert. De Koninklijke marine, TNO Defensie en Veiligheid en Thales Nederland hebben een goede reputatie en kunnen bogen op technische successen. Aan NIVO zullen de Technische afdelingen van de Koninklijke marine ook meedoen, maar nu in de gedaante van de Directie Wapensystemen en Bedrijven van het Ministerie van Defensie.

Potentieel gunstig is bovendien dat NIVO niet helemaal vanaf niets start, maar voortbouwt op de samenwerking tussen de drie partners met SENECA (SimulatiE ten behoeve van Network Enabled CAPabilities). SENECA is gericht op simulatie van militaire operaties. Echter ook dat project verkeert nog in de haalbaarheidsfase (NIID, maart 2005). SENECA is ook de basis voor experimenten in de civiele veiligheidssfeer van de ministeries van BZK en Justitie.

Het beeld van de efficiëntie is ongunstig.

Alternatieven

Op militair gebied kan meer samenwerking met andere NAVO-landen of zelfs aankoop van software worden overwogen, want de grote NAVO-partners zijn ook op het gebied van NEC actief.

Een alternatief voor toepassing in de civiele sfeer is moeilijker te bedenken. De invoer uit het buitenland van de benodigde software lijkt geen alternatief. De reden is dat voor een succesvol resultaat een combinatie van de volgende drie competenties nodig is. Ten eerste, hoogwaardige ICT-kennis die past bij internationale standaards. Ten tweede, veel ervaring met de hantering van geheime informatie. Ten derde, een grondige kennis van de Nederlandse cultuur. Het laatste is vooral nodig om effectief de civiele netwerken te kunnen coördineren. Aan deze combinatie van competenties voldoet een buitenlands pakket waarschijnlijk niet. Als aankoop van externe software goedkoper is dan zelf doen, wil NIVO dat ook doen.

Wel vormt tenderen een alternatief, zodat andere combinaties ook de kans krijgen mee te doen. Het is echter de vraag of er een andere partij bestaat, die ook voldoet aan de vereiste combinatie van competenties en mogelijk een betere prijs-kwaliteitsverhouding biedt.

Onzekerheden en risico's

Het project omvat een aantal risico's.

- NIVO bouwt voort op SENECA, een project dat geheel in de militaire sfeer is gemaakt en zelf nog niet uitontwikkeld is. Implementatie buiten deze sfeer kan onvoorzienbare risico's geven.
- De begeleiding kan falen, omdat het niet eenvoudig is de relevante partijen te mobiliseren.
- Gunning aan het consortium zou er toe kunnen leiden dat projecten in de civiele veiligheidssfeer niet door kunnen gaan, namelijk als Europese richtlijnen vrije aanbesteding eisen. De beoordelaars beschikken niet over voldoende kennis om te beoordelen hoe groot dit risico is.
- Het is niet bij voorbaat duidelijk hoeveel Thales bijdraagt aan het project.

Urgentie

Er zijn geen bijzondere redenen voor urgentie.

Samenhang

Er bestaat langdurige samenwerking tussen TNO Defensie en Veiligheid, Thales Nederland en (de Technische afdelingen van) de Koninklijke marine die tot technische successen heeft geleid. Bovendien hangt NIVO samen met de FES-claims op NEC en PASSIE.

Verbeterpunten

- Het maken van een raming van de waarde van de bijdrage van de veiligheidsministeries in de vorm van het ter beschikking stellen van personeel en faciliteiten.
- Verbetering van de afleiding van de globale doelen en aanpak naar concrete doelen en aanpak, zodat de toetsing en evaluatie mogelijk wordt.
- Het verdient aanbeveling het projectvoorstel zo te redigeren dat het project voor personen buiten het militaire domein toegankelijker wordt. Dit zal bijdragen aan samenhang met de civiele veiligheid.

Totaalbeeld

Het globale doel van het project is om de afzonderlijke informatienetwerken over de nationale veiligheid (zoals brandweer, politie, veiligheidsdiensten en krijgsmachtonderdelen) aan elkaar te koppelen en uit die enorme gemeenschappelijke kennisbasis net die informatie te selecteren die belangrijk is voor de beoordeling van de actuele nationale veiligheid. Concreet wil NIVO stappen naar dit doel zetten met experimenten die op elkaar voortbouwen.

Het globale doel van het project is om de afzonderlijke informatienetwerken over de nationale veiligheid (zoals brandweer, politie, veiligheidsdiensten en krijgsmachtonderdelen) aan elkaar te koppelen en uit die enorme gemeenschappelijke kennisbasis net die informatie te selecteren die belangrijk is voor de beoordeling van de actuele nationale veiligheid. Concreet wil NIVO stappen naar dit doel zetten met experimenten die op elkaar voortbouwen.

Het beeld van de legitimiteit van het project is gunstig, want nationale veiligheid is een overheidstaak en Thales Nederland is bereid een financiële bijdrage leveren.

Het beeld over de effectiviteit is ongunstig, omdat in de uitwerking de doelstellingen en de prestatie maatstaven weinig concreet zijn. Ook het verloop van het keuzeproses over de experimenten in de loop van de tijd is matig uitgewerkt, zodat evaluaties tijdens en aan het eind van de rit moeilijk zijn. Zo is het onduidelijk wat de criteria zijn voor de keuze van de elkaar opvolgende experimenten.

De efficiëntie is eveneens ongunstig, alleen al omdat aan de effectiviteit wordt getwijfeld. Verder is de omvang van de bijdragen van de veiligheidsministeries niet duidelijk. Zij leveren op zijn hoogst een bijdrage in natura, maar de omvang ervan is onbekend. Ook de omvang van de bijdrage van Thales is niet bekend. Verder lijken de geraamde personeelskosten relatief hoog. Daarbij moet worden aangetekend dat het onduidelijk is of voor het project personeel wordt aangetrokken en of er derhalve kosten worden gemaakt (personeelskosten vormen het leeuwendeel van de kosten). De kwaliteit van het consortium dat kan bogen op technische successen in de marinesfeer, levert een positieve bijdrage aan de efficiëntie.

Er bestaan bijzondere risico's, omdat de basissoftware voor het project zelf nog niet is uitontwikkeld.

Het totaalbeeld is ongunstig.

Bronnenlijst

ACIR (Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding), 2005, 'De vrijblijvendheid voorbij', Op naar een effectieve multidisciplinaire informatievoorziening bij grootschalig gezamenlijk optreden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat, Uitgebracht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie, maart.

CPB, 2004, Economische gevolgen van korvettenaanschaf; een welvaartseconomische analyse, CPB Document 68.

Ministerie van Defensie, 2005, Netwerkend optreden, Beleidsontwikkelingsstudie Network Enabled Capabilities (NEC), 21 februari 2005, Project IDP 32/CBS 6 (Dit document is Defensie-vertrouwelijk en is daarom alleen als achtergrondinformatie gebruikt).

Ministerie van Defensie, 2005, NEC en PASSIE, Projectpresentatie op CPB, 7 oktober 2005.

Ministerie van Defensie, 2005, Antwoorden op CPB-vragen over NIVO, 19 oktober 2005 en 24 oktober 2005, Kapitein ter Zee J. Wind.

NATO, C3 (Consultation, Command and Control) Agency, NATO Network Enabled Capability Feasibility Study, Executive Summary, version 1.0, NATO Unclassified.

NIID, 2005, Nieuwsbulletin, maart.

TNO Defensie en Veiligheid, 2005, NIVO, Onderzoek- en experimenteeromgeving voorgeNetwerkt, Informatiegestuurd VeiligheidsOptreden, 4 oktober 2005 door H. Bousché (senior beleidsadviseur voor Defensie vanuit TNO) (projectaanvraag NIVO).

Bijlage D

Projectbeoordeling PASSIE

Algemene informatie

FES-claim: 20 mln euro

Korte projectomschrijving

Het project PASSIE (Phased Array Based Surveillance Suite TechnologIE) heeft als doel de ontwikkeling van tweede generatie phased array radartechnologie om als zogenaamde 'technology demonstrator' te gaan dienen. Deze nieuwe generatie moet kleine objecten in complexe omstandigheden kunnen detecteren, zowel te land, ter zee als in de lucht. PASSIE moet sensorsuites opleveren die kunnen worden gebruikt door maritieme patrouille-eenheden in de kuststroken, door onbemande verkenningsvliegtuigen, voor haven en waterwegbeveiliging en voor bescherming van objecten tegen bijvoorbeeld mortiervuur of andere kleinere kaliberwapens. Door deze surveillancemogelijkheden heeft PASSIE derhalve defensiegerelateerde en maatschappelijke toepassingen, zowel in het kader van nationale veiligheid als criminaliteits- en terrorismebestrijding.

Een belangrijk aspect van het voorstel is daarom ook het door middel van technologische vernieuwingen beschikbaar krijgen van goedkopere phased array radar technologie, om naast de Defensiesector ook in de veiligheids- en civiele sector tot verkoopbare producten te kunnen komen. Bij civiele toepassingen moet men bijvoorbeeld denken aan antennes voor de volgende generatie breedband, mobiele telefonie. Deze antennes maken veel efficiënter gebruik van het spectrum dan nu mogelijk is.⁸

PASSIE is een samenwerkingsproject tussen de Nederlandse Defensie, Duitse overheid en Duitse en Nederlandse marktpartijen (EADS, Thales NL, TNO en TU Delft). Dit project sluit aan op het NEC-project, ook in fasering in de tijd.⁹ Het project kan echter zonder aan waarde in te boeten, onafhankelijk van het NEC-project uitgevoerd worden.

De totale kosten van het project bedragen 70 miljoen euro. Het project duurt 3 jaar startend in 2006. De kosten worden verdeeld over 3 partijen: bedrijfsleven, Thales NL en EADS gezamenlijk (30 mln); Duitse overheid (20 mln) en Nederlandse overheid (20 mln). De gevraagde FES-bijdrage betreft 20 mln euro, waarvan in 2006 4 mln, in 2007 8 mln, in 2008 8 mln.

⁸ Op basis van extra informatie indieners in reactie op conceptbeoordeling PASSIE.

⁹ Zie beoordeling NEC.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Verbetering van de nationale veiligheid is een legitiem doel voor overheidsingrijpen. Bovendien is de defensiemarkt vaak een gesloten nationale markt, waardoor bepaalde militaire producten moeilijk internationaal verhandelbaar zijn. Dit project grijpt echter maar deels aan op deze argumenten.

Het project beperkt zich in eerste instantie weliswaar tot het militaire domein, maar hiervan afgeleide technologie zal in producten voor de civiele markt worden verwerkt. Het is niet duidelijk waarom de markt voor deze civiele producten zou falen. Betrokken ondernemingen kunnen in de toekomst meer winst genereren door de investeringen die de overheid nu via PASSIE financiert. In ieder geval zou een hogere bijdrage vanuit het bedrijfsleven derhalve in de rede moeten liggen.

De volgende kanttekeningen kunnen verder nog worden geplaatst:

- Ten eerste is bij de eventuele feitelijke aanbesteding aan TNO en Thales Nederland toetsing aan de vigerende nationale en Europese regelgeving nodig.
- Ten tweede, het verdient aanbeveling de vigerende regelgeving rond het behoud van intellectueel eigendom, het gebruiksrecht en de terugvloeiing van fondsen naar de overheid toe te passen. Dit project wordt immers voor een belangrijk deel met publiek geld betaald, en dat betekent dat (delen van de) eventuele opbrengsten van eigendomsrechten ook naar de Nederlandse overheid zouden moeten toevloeien.
- Ten derde lijkt er een tegenstelling te bestaan tussen defensiebelang en overheidsbelang. Via de reguliere begroting van Defensie zou onvoldoende ruimte zijn voor deze technologieontwikkeling richting applicatieniveau. Dit wekt geen vertrouwen in het commitment aan het project. Veel zal dan afhangen van de spillovereffecten van het project (zie onder efficiëntie).

Het beeld van de legitimiteit is gunstig als het producten betreft voor het militaire domein. Bij producten gericht op de civiele markt is de legitimiteit echter ongunstig.

Effectiviteit

De volgende baten kunnen worden genoemd:

Een baten van het project kan zijn het behoud van een (omvangrijke) radartechnologiesector in Nederland en daarmee borging van de werkgelegenheid in deze sector. Toch is het netto resultaat voor de Nederlandse economie niet op voorhand positief. De baten van het behoud van deze sector is niet duidelijk, omdat de productiemiddelen (i.c. werknemers en kapitaal) ook

elders productief inzetbaar zijn in onze economie. Hiertegenover staan, als de werkgelegenheid in de sector inderdaad zou verminderen als het voorstel niet wordt uitgevoerd, eenmalige aanpassingskosten in de vorm van afvloeiingsregelingen, werkloosheidsuitkeringen en kosten van herscholing. Het is bovendien de vraag in hoeverre de werkgelegenheid in deze sector zal verminderen als dit project niet zou worden uitgevoerd, want de betrokken bedrijven zijn ook sterk verbonden aan andere projecten binnen Defensie en er liggen volgens de indieners mogelijkheden op de civiele markt voor gerelateerde producten uit dit project.

Andere baten zijn de mogelijke exportkansen van deze technologie. Over de omvang van deze kansen valt moeilijk wat te zeggen. De markt voor defensiemateriaal is verstoord door bescherming van landsbelangen. Voor deelsystemen en uitgekilde versies met minder militair-strategische aspecten bestaan er waarschijnlijk meer mogelijkheden. Bij een afweging van kosten en baten gaat het echter om een vergelijking met een alternatieve aanwending van de productiemiddelen. Bij de alternatieve aanwendingen zouden deze productiemiddelen ingezet kunnen worden in bedrijfstakken die opereren op open markten.

Een derde bate is de mogelijke kennisopbouw en de uitstraling daarvan naar andere bedrijfstakken in onze economie. De omvang van deze bate is vermoedelijk beperkt voor de gehele economie. Door het uitvoeren van dit project kan de aanwezige kennis verder worden uitgebreid, maar enige kennis zal ook weglekken naar Duitsland, dat overigens bijdraagt in de kosten. De uitstraling naar andere delen van onze economie is vermoedelijk bescheiden, daar de kennis vaak specifiek is of niet bekend mag worden vanuit militair-strategisch oogpunt. Ook hier geldt weer dat deze spillovers zouden moeten worden vergeleken met een alternatieve aanwending.

Een laatste bate van dit project kan zijn de verhoging van de nationale veiligheid door toepassing van een betere techniek dan er nu beschikbaar is. Of die techniek niet in het buitenland te koop is, is niet helder. Uit de aanvraag is niet duidelijk of aankoop in Nederland nu de beste prijs-kwaliteitverhouding oplevert (zie verder onder alternatieven). Hierbij is het vanuit het oogpunt van de maatschappelijke welvaart niet op voorhand noodzakelijk dat de Nederlandse Marine een vooraanstaande positie zou moeten innemen.

De volgende additionele argumenten pleiten voor effectiviteit. Ten eerste, de totstandkoming van de eerste generatie radartechnologie geeft vertrouwen in succes van de verdere ontwikkeling. Ten tweede, de kennis van de deelnemende partijen is groot en zij werken al lang technisch samen. Tot slot, het proces is logisch ingericht door de ontwikkeling van de technologie in twee stappen uiteen te rafelen: eerst ontwikkeling van kennis en technologiebasis, daarna ontwikkeling van applicaties van technologie.

De volgende argumenten geven twijfel omtrent de effectiviteit. Ten eerste, het onderzoeksplan is weinig concreet, vermoedelijk mede doordat het project op dit moment nog in een haalbaarheids- en risicoreductiefase zit. Ten tweede, de aanvragers maken niet duidelijk hoe

wordt bijgestuurd en wanneer go/no besluiten plaatsvinden. Ten derde, onduidelijk is wat vertragingen en technologische problemen voor gevolgen zouden hebben voor de voortgang van het project.

Het beeld over de effectiviteit van het project is gemengd. Het is niet duidelijk of de gestelde doelen met dit project ook bereikt worden. De aanvraag geeft onvoldoende inzicht in de projectaanpak om dit goed te kunnen beoordelen.

Efficiëntie

Tegenover de baten die onder het kopje effectiviteit zijn genoemd, staan twee duidelijke kostenposten. Ten eerste zijn dat de kosten van het project zelf in de vorm van de FES-gelden. De onderbouwing van de kosten in het projectvoorstel is matig. Het geeft geen nadere onderbouwing van de kosten naar ontwikkelingskosten, personeelskosten¹⁰ en materiële kosten. Wel wordt melding gemaakt dat eventuele hogere ontwikkelingskosten voor rekening zijn van de Duitse en Nederlandse industriële partners. Deze laatste participeren omdat zowel de Nederlandse als Duitse Defensie verwachten een eerste serie van acht suites nodig te hebben, en men een gunstige marktverwachting heeft voor toepassing van deze techniek. Tot slot, in de aanvraag wordt onvoldoende helder gemaakt waarom de Nederlandse en Duitse overheid kiezen voor een evenredige bijdrage in de kosten. Ondanks dat de markt in beide landen in de komende jaren mogelijk even groot is, ligt een grotere financiële inbreng van de Duitse zijde voor de hand daar zij meer voordeel hebben van de Nederlandse kennis.

De tweede kostenpost van het project betreft de vermindering van de keuzevrijheid door nu met dit project te beginnen. De kosten betreffen de waarde van de extra informatie die in de loop van de tijd beschikbaar komt en tot een andere beslissing kan leiden.

Het beeld van de efficiëntie is ongunstig.

Alternatieven

Voor dit project is een aantal alternatieven denkbaar, waarvan eerst duidelijk moet worden of zij geen betere optie zijn.

Een eerste alternatief is het project niet uitvoeren. Uit de aanvraag is onvoldoende duidelijk waarom de eerste generatie radartechnologie niet meer effectief genoeg zou zijn in de komende jaren.

Wachten biedt een grotere keuzevrijheid en meer flexibiliteit. Zo bestaat de mogelijkheid dat elders een beter en of slimmer product wordt ontwikkeld (kopen van de plank). Daarnaast

¹⁰ Tevens wordt geen duidelijk beeld verkregen hoeveel personeel wordt aangetrokken door uitvoering van dit project.

kunnen door grote onvoorziene politieke, militaire en economische verandering, de inzichten over de taken van Defensie veranderen. Het niet uitvoeren van het project geeft Defensie meer flexibiliteit. Mocht de eerste generatie radartechnologie niet meer effectief zijn, dan is dat een belangrijke indicatie hoe de bruikbaarheid van een technologie snel kan veranderen en het niet uitvoeren van dit project meer keuzevrijheid kan opleveren.

Een derde alternatief is financiering via de reguliere begroting. Ondanks dat binnen Defensie de technologiebehoefte wordt aanvaard als belangrijk speerpunt, zou volgens de aanvraag het huidige financiële kader geen ruimte bieden voor het doorontwikkelen van de techniek naar applicatieniveau. Dit schept vragen over de verwachte baten voor Defensie.

Onzekerheden en risico's

Het project kent verschillende onzekerheden en risico's:

- De internationale samenwerking in dit project blijft beperkt tot Duitsland. In het licht bezien van de NAVO zijn er vermoedelijk meer voordelen te behalen bij meer samenwerking. Naarmate meer landen meedoen aan de ontwikkeling leidt verhoging van standaardisatie en interoperabiliteit zowel operationeel als bedrijfsmatig tot grotere voordelen.
- Er zijn risico's bij het ontwikkelen. Het zelf ontwikkelen kan grotere risico's met zich meebrengen dan het kopen. De tweede generatie radartechnologie moet nog volledig worden doorontwikkeld. Onduidelijk is wat vertragingen en technologische problemen voor gevolgen hebben voor het project. Daartegenover staat dat er wel voldoende kennisbasis (onder andere op grond van eerste generatie) aanwezig lijkt om van daaruit de technologie te ontwikkelen.
- Daar het project zich op dit moment nog in een haalbaarheids- en risicoreductie fase bevindt en de uitkomst daarvan nog niet bekend is, is hier ook een risico aan verbonden. Bovendien zijn de contracten met het bedrijfsleven nog niet definitief. Onduidelijk is wat de gevolgen zijn als er problemen rond regelgeving ontstaan met uitbesteden van het civiele gedeelte van het project aan het bedrijfsleven.

Urgentie

Het project zelf is niet urgent, pas eind jaren negentig is de eerste generatie beschikbaar gekomen. Het is weinig aannemelijk dat deze technologie onvoldoende zou functioneren. Dit zou immers ook vraagtekens zetten bij het doorontwikkelen naar de volgende generatie. Alhoewel terroristische en andersoortige dreigingen toe lijken te nemen, draagt dit project niet direct bij aan het wegnemen van deze dreigingen. Bovendien, als het project urgent zou zijn geweest voor de nationale veiligheid dan ligt het in de verwachting dat het (deels al) uit de reguliere begroting zou zijn bekostigd.

Samenhang

De samenhang is sterk tussen de direct betrokken Koninklijke Marine (en met name de Technische afdelingen er van), Thales NL en TNO Defensie en Veiligheid werken al lang nauw samen en de samenwerking is in technische zin succesvol gebleken. PASSIE continueert die samenhang. De relaties tussen deze groep en de rest van de Nederlandse economie zijn zwak (zie CPB, 2004).

Verbeterpunten

Zeker waarin de samenhang tussen de krijgsmachten van de verschillende NAVO-landen groter worden en de taken veranderen, is het breder samenwerken met een groot aantal landen aan te bevelen. De eerste generatie phased array radartechnologie in de vorm van APAR is alleen in gebruik in Nederland en Duitsland.¹¹ Naarmate meer landen meedoen c.q. gebruikmaken van deze technologie geeft dat schaalvoordelen door standaardisatie en interoperabiliteit.

Gegeven de marktverwachtingen van betrokken partijen uit het bedrijfsleven, zeker op het terrein van de civiele markt ligt een grotere financiële inbreng van deze partijen voor de hand. Bij gunning zou dit aspect nadrukkelijk aan de orde moeten komen.

In het projectplan zou meer aandacht kunnen worden geschonken aan hoe Defensie omgaat met het begeleiden van technologische complexe en omvangrijke projecten. Het verdient aanbeveling om de doelen en aanpak concreet op te schrijven, zodat toetsing en evaluatie mogelijk wordt, ook voor personen buiten het militaire domein.

Totaalbeeld

Het doel van het project is duidelijk en richt zich op de ontwikkeling van tweede generatie phased array radartechnologie om als zogenaamd ‘technology demonstrator’ te gaan dienen. Deze nieuwe generatie moet kleine objecten in complexe omstandigheden kunnen detecteren, zowel te land, ter zee als in de lucht. Het project streeft naar een hogere nationale veiligheid. Het project beperkt zich in eerste instantie tot het militaire domein, maar hiervan afgeleide technologie zal in producten voor de civiele markt worden verwerkt.

Het project scoort op legitimiteit gunstig als het producten betreft voor het militaire domein. Bij de producten gericht op de civiele markt is de legitimiteit ongunstig. Verbetering van de nationale veiligheid is een legitiem doel voor overheidsingrijpen. Bovendien is de defensiemarkt vaak een gesloten nationale markt, waardoor militaire producten moeilijk

¹¹ Afgeleide producten, zoals SMART-L, worden door meer landen gebruikt.

internationaal verhandelbaar zijn. Het is echter niet duidelijk waarom de civiele markt voor deze producten zou falen. Betrokken ondernemingen kunnen in de toekomst meer winst genereren door de investeringen die de overheid nu via PASSIE financiert. Een hogere bijdrage vanuit het bedrijfsleven zou derhalve in de rede moeten liggen.

Het beeld is gemengd op effectiviteit. Over de effectiviteit van het project bestaan twijfels, mede doordat het onderzoeksplan weinig concreet is. Uit het voorstel is niet duidelijk op welke wijze wordt bijgestuurd en wanneer go/no go besluiten plaatsvinden. De baten van meer exportkansen zijn waarschijnlijk beperkt, omdat het een relatief gesloten markt betreft.

Het beeld van de efficiency is ongunstig. De volgende argumenten spelen. Ten eerste is de onderbouwing van de kosten matig. Ten tweede is niet aannemelijk gemaakt dat er duidelijke kennis-spillovers bestaan naar andere delen van de Nederlandse economie. De afwezigheid van gelden uit de reguliere begroting roept vragen op over de omvang van de baten voor het Ministerie van Defensie zelf. Ten derde beperkt het nu zelf ontwikkelen van deze techniek de keuzevrijheid. Aan het zelf ontwikkelen van deze techniek kleven grote onzekerheden inclusief dat elders een beter en/of slimmer product wordt ontwikkeld. De internationale samenwerking in dit project blijft beperkt tot Duitsland. Naarmate meer landen meedoen aan de ontwikkeling leidt verhoging van standaardisatie en interoperabiliteit zowel operationeel als bedrijfsmatig tot grotere voordelen

Het project is niet urgent, pas eind jaren negentig is de eerste generatie beschikbaar gekomen. Het is weinig aannemelijk dat deze technologie niet voldoende meer zou functioneren.

Het totaalbeeld van het gehele project (het militaire en civiele gedeelte van het project) is ongunstig.

Bronnenlijst:

Koning, M. en B. Minne, 2001, Participeren in de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter; een globale kosten-batenanalyse, CPB Document 13.

Minne, B., 2004, Economische gevolgen van korvettenaanschaf; een welvaartseconomische analyse, CPB Document 68.

Omschrijving *PASSIE*-project Defensie conform raster voor FES-claims.

Reactie indieners op conceptbeoordeling *PASSIE*.

Bijlage E

Projectbeoordeling Software als Service

Algemene informatie

FES-claim: 15 mln euro

Korte projectomschrijving

Het belangrijkste doel van het project Software als Service is om softwareproductie- en dienstverleningsbedrijven te helpen hun klanten beter te helpen. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het projectdoel volgens de indieners te zorgen voor naadloos en efficiënt communiceren tussen burger, bedrijfsleven en overheid. Vele systemen in de publieke en private sector worden aaneengeknoopt tot nationale infrastructuren voor administratieve diensten in de zorg, in de financiële sector en in het onderwijs.

Het project wil daartoe een nationale versnellingsimpuls geven aan innovatief ICT-onderzoek in vooral applicatiesoftware (onder andere boekhoudsoftware, games en productieplanning), waarbij er een actieve participatie is van de softwareproductie en -dienstverleningsindustrie. Het wetenschappelijke doel is software engineering te vervangen door de gewenste ICT-service engineering.

Er zijn op dit moment nog geen concrete projectvoorstellen bekend. Tijdens de eerste vier jaren zijn er tenders waarop projectvoorstellen kunnen worden ingediend. Het is de bedoeling dat de uitvoering van het programma wordt ondergebracht bij het programmabureau JACQUARD, dat zodoende de beoordeling en keuze van de projectvoorstellen kan uitvoeren.

Het project wordt uitgevoerd door 5 universiteiten, waarbij de totale kosten van het project Software als Service 30 miljoen euro bedragen. Hiervan worden er 15 miljoen aan de industrie gevraagd, de resterende 15 miljoen euro moet komen uit de FES-middelen. De betrokken universiteiten brengen zelf geen geld in. De looptijd van het project is 6 jaar, het kan starten in 2006.

Legitimiteit overheidsingrijpen

De aanvraag maakt niet helder waarom het voor de overheid legitiem is op dit punt in te grijpen.

De genoemde argumenten dat Nederland onvoldoende profiteert van de groeimarkten binnen de ICT-producten en dat Nederland veel te weinig investeert in software onderzoek zijn in eerste instantie onvoldoende argumenten voor ingrijpen. Gezien de geschetste potenties door de

indieners zouden de Nederlandse softwarebedrijven zelf deze kansen moeten grijpen als er geen (belangrijke) marktimperfecties zijn.

Twee oorzaken kunnen aanleiding geven tot marktimperfecties: externe productie-effecten (zogenaamde kennis-spillovers) en netwerkeffecten. Ontwikkeling van kennis gaat gepaard met positieve externe effecten, wat een reden kan zijn voor overheidsingrijpen. Dit geldt met name voor het fundamentele onderzoek. Het fundamentele onderzoek naar software kan de ICT-kennis in Nederland bevorderen en daardoor meer kennis-spillovers genereren. In de aanvraag wordt echter geen keuze gemaakt in het type onderzoek waarop het programma mikt. Melding wordt gemaakt dat de projectvoorstellen zich kunnen richten op fundamenteel onderzoek, toegepast onderzoek en netwerkactiviteiten (zoals funding van organisatie van gebruikers- en technisch interest groepen). Software ontwikkeling kan volgens indieners in hun reactie terecht ook resulteren in nieuwe producten en diensten die elders in de economie toepasbaar zijn. De baten hiervan zijn in de regel toe-eigenbaar voor de ontwikkelaar en leiden daarmee niet tot externe effecten.

Een tweede reden voor marktfalen kan liggen in onvoldoende kritische massa om netwerkeffecten te genereren. Om dit probleem op te lossen, is geen overheidsbijdrage nodig. Veelal zal de (internationale) markt dit zelf door (technische) standaardisatie tot stand brengen en blijft de overheidsbemoeienis beperkt tot coördinatie.

Op legitimiteit scoort dit project ongunstig.

Effectiviteit

Volgens de indieners zouden de baten vooral liggen in een hogere toegevoegde waarde door een versterking van de Nederlandse software industrie (zowel in productsoftware als in ICT dienstverlening), meer werkgelegenheid en R&D-investeringen.

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat doordat de legitimiteit van het project ongunstig is, dit ook een ongunstig beeld geeft van de effectiviteit. Het netto resultaat voor de Nederlandse economie van een eventuele versterking van de software-industrie is niet op voorhand evident. Of de baten van dit project groter zijn dan de baten van een alternatieve aanwending hangt af van een aantal zaken. Zo kan door uitvoering van dit project er verdringing van personeel ontstaan. Dit project doet een beroep op een schaarse groep hoogwaardig en gespecialiseerd personeel die elders in onze economie ook productief inzetbaar zijn. Onduidelijk is of de uitvoering van dit programma het totale aantal kennisuren vergroot en de productiviteit van kennisuren hoger is vergeleken met een alternatieve aanwending. Kortom, een minder sterke software industrie bij geen honorering van de FES-claim moet worden afgewogen tegen de baten van een alternatieve aanwending van de productiemiddelen.

Ten tweede, ondanks de interesse van toonaangevende marktpartijen uit de Nederlandse ICT-software sector, is de bijdrage maximaal 50%. Dit suggereert dat de baten van dit programma vermoedelijk ook minder hoog zijn, anders zouden deze bedrijven zelf wel meer geld in dit programma steken. Het is weinig voor de hand liggend dat de projectbaten voor de belanghebbende marktpartijen laag zouden zijn en het voor de Nederlandse economie wel hoge externe baten zou genereren.

Een positief punt is de bundeling van kennis van toonaangevende bedrijven en de vijf universiteiten wat focus en massa in het software -onderzoek en -ontwikkeling zou kunnen genereren. Ook de vertegenwoordiging van de vraagzijde in de vorm van de overheid, financiële sector en de zorg is een goed punt. Het project kent echter vele invalshoeken met minimaal 8 thema's en 3 toepassingsgebieden.¹² Er worden rond de 68 voorstellen verwacht. Hiermee dreigt eerder een versnippering van allerlei onderzoeken op te treden dan focus en massa.

Er zijn geen concrete projectvoorstellen bekend, zodat geen beeld kan worden gevormd of de projecten een bijdrage leveren aan het oplossen van het probleem. Dit nog afgezien van de vraag of het probleem werkelijk een probleem is.

De effectiviteit van de overheidsbijdrage wordt verder bepaald door de volgende aspecten. Ten eerste, over de gehele wereld investeren vooral bedrijven en onderzoeksinstituten aanzienlijke bedragen in softwareonderzoek. Onduidelijk is of Nederland niet beter de kennis en eventuele applicaties in het buitenland zou moeten kopen. Toepassing van die applicaties in het productieproces vergen mogelijk bedrijfsspecifieke aanpassingen, maar hierbij kunnen bijvoorbeeld consultantsbureaus behulpzaam zijn. Ten tweede is het niet duidelijk welk deel van de baten neerslaat in Nederland en welke 'weglekt' naar het buitenland.

Het beeld over de effectiviteit van dit project is ongunstig.

Efficiëntie

Het ongunstige beeld rond de effectiviteit werkt ongunstig door voor de efficiency.

Aan de kostenzijde zijn nog de volgende opmerkingen te plaatsen. De onderbouwing van de kosten lijkt op hoofdlijnen in orde. Ieder geaccepteerd voorstel krijgt minimaal 50 000 euro en maximaal 500 000 euro. Deze bedragen zijn bedoeld voor de personele kosten, projectcoördinatie en reiskostenvergoeding. Hoe de verdeling binnen deze drie onderdelen exact moet zijn, wordt niet duidelijk uit de beschrijving maar verondersteld wordt dat hier de

¹² In het uitgebreide onderzoeksvoorstel wordt melding gemaakt van 10 thema's.

standaard NWO-richtlijn wordt gevolgd. De indieners gaan ervan uit dat de meeste voorstellen dicht in de buurt zullen komen van het maximum. Dit lijkt hoog gegeven de onduidelijkheid over de duur van de projectvoorstellen.¹³ Opvallend is dat het project maar financiering vraagt tot 2010. Vanaf 2010 ligt de nadruk van het programma op de projectuitvoering en evaluatie van de projectresultaten. Onduidelijk is wie dan de kosten voor zijn rekening neemt.

Tot slot, het Europese parlement heeft in juli 2005 tegen het voorstel van de softwarepatenten gestemd. Dit betekent dat de publieke gelden via uitvindingen eventueel niet terug zijn te verdienen door middel van patenten op dit uitvindingen.

Het totaalbeeld over de efficiëntie van dit project is ongunstig.

Alternatieven

Dit project zou grotendeels aan de markt kunnen worden overgelaten. Het bedrijfsleven heeft dan de WBSO als alternatief voor financiering van dit project.

Een ander alternatief is het programma specifiek te maken en toe te spitsen op fundamenteel onderzoek en eventueel precompetitief onderzoek.

Onzekerheden en risico's

De indieners onderkennen risico's zoals de beschikbaarheid van onderzoekscapaciteit en onvoldoende massa en focus bij de uitvoering. Deze risico's zouden goed hanteerbaar zijn, omdat het programma zal worden uitgevoerd door de JACQUARD-organisatie. Het programma blijft echter uit acht verschillende thema's en drie aandachtsgebieden bestaan ongeacht uitvoering van JACQUARD. Het gevaar blijft daardoor bestaan dat dit leidt tot te weinig focus.

In de aanvraag wordt melding gemaakt dat een evenredig deel aan het bedrijfsleven wordt gevraagd. Dit is echter geen garantie, waardoor er een financieel risico ontstaat.

Een ander risico is dat de effectiviteit wordt verminderd door overlappingen met eerdere initiatieven op dit terrein.

¹³ Gegeven het verwachte aantal geaccepteerde projectvoorstellen van 68 en de beschikbare middelen van 30 miljoen euro komt dit neer op gemiddeld 440.000 euro per voorstel.

Urgentie

De indieners geven aan dat als het project Software als Service niet wordt gehonoreerd, Nederland een unieke kans laat liggen om internationaal een voorhoederol te spelen. Software wordt wereldwijd geproduceerd en verkocht. In eerste instantie moeten vooral de Nederlandse softwarebedrijven dan ook zelf de kansen grijpen. Voor de maatschappij als geheel is de urgentie van een versnelling in dit onderzoeksgebied niet duidelijk. Er zijn geen indicaties dat Nederland in internationaal perspectief sterk achterblijft in gebruik van bijvoorbeeld applicatiesoftware.

Het project is niet urgent.

Samenhang

De samenhang tussen partijen is in aanzet sterk door de kennisbundeling van vijf universiteiten en betrokken marktpartijen.

Verbeterpunten

Het project kan worden verbeterd door het programma alleen te richten op fundamenteel onderzoek. Daar de kennis-spillover-effecten vermoedelijk niet beperkt blijven tot Nederland, verdient het ook aanbeveling om in dat geval na te gaan of EU-subsidie mogelijk is.

Totaalbeeld

Het doel van het project is in grote lijnen helder. Het project wil de klanten van softwareproductie- en dienstverleningsbedrijven helpen om hun klanten beter te helpen. Het moet een nationale versnellingsimpuls geven aan innovatief ICT-onderzoek in software-ontwikkeling, vooral op het gebied van applicatiesoftware. De kostenonderbouwing van het programma is over het algemeen duidelijk en ook de inbreng van het programmabureau JACQUARD voor de beoordeling en keuze van de projectvoorstellen is gunstig te noemen. Niet duidelijk is wie na 2010 de kosten voor zijn rekening neemt.

Het beeld van de legitimiteit van dit project is ongunstig. Het project omvat niet alleen fundamenteel onderzoek, maar ook toegepast onderzoek. De aanvraag maakt hierin geen duidelijke keuze. Niet aannemelijk is gemaakt waarom betrokken Nederlandse ICT-software bedrijven niet de kansen zouden kunnen grijpen door dit onderzoek zelf uit te voeren. De baten van nieuwe producten en diensten die resulteren uit nieuwe software-ontwikkeling zijn in de regel toe-eigenbaar voor de ontwikkelaar. Een reden voor marktfalen zou kunnen liggen in

onvoldoende kritische massa om netwerkeffecten te genereren. Om dit probleem op te lossen, is geen overheidsbijdrage nodig. Veelal zal de (internationale) markt dit zelf door (technische) standaardisatie tot stand brengen en blijft de overheidsbemoeienis beperkt tot coördinatie. De effectiviteit en efficiëntie van het project zijn ongunstig, mede doordat er grote kanttekeningen zijn geplaatst bij de legitimiteit van het project. Het grote aantal projecten kan verder versnippering veroorzaken. Er zijn nog geen concrete projecten bekend. Een verbeterpunt is dan ook afslanking en prioritering, met een toespitsing op fundamenteel onderzoek. Tot slot, het Europese parlement heeft in juli 2005 tegen het voorstel van de softwarepatenten gestemd. Dit betekent dat de publieke gelden voor uitvindingen niet terug zijn te verdienen door middel van patenten op dit uitvindingen.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

Bronnenlijst

Raster voor FES-claims Innovatieprogramma's/Toponderzoek - Software als Service.

Commentaar op conceptbeoordeling CPB van het voorstel Software als Service.

Bijlage F

Projectbeoordeling NIRICT Start Up

Algemene informatie

FES-claim: 20 mln euro

Korte projectomschrijving

Het project NIRICT (Netherlands Institute for Research on ICT) Start Up heeft tot doel een gezamenlijke onderzoeksagenda voor de 3 Technische Universiteiten (TU Eindhoven, TU Delft en Universiteit Twente) op te stellen. De agenda vervolgens uit te voeren, zwaartepuntvorming te realiseren en een impuls te geven aan innovatie met behulp van ICT. Voor de zwaartepuntvorming is een transitie nodig binnen de 3 TU's. Met de FES-claim voor NIRICT Start Up kan een NIRICT-organisatie worden neergezet die invulling kan geven aan:

- Impact hebben op het gebied van ICT-onderzoek en ICT toepassingen;
- Het bevorderen van ICT-innovatie bij het bedrijfsleven.

Op de onderzoeksagenda van NIRICT staan zes thema's. Bij ieder thema is al een deelproject geselecteerd. Daarnaast is een van de innovatiedoelstellingen het gezamenlijk opzetten van een laboratoriumfaciliteit, om daarmee de resultaten van publieke/privaat onderzoek dichterbij de markt te brengen.

De totale kosten van het 'transitieproject' bedraagt 40 miljoen euro. Van deze kosten wordt de helft uit FES-gelden gefinancierd. De transitie (versterken sterke activiteiten en afbouwen zwakke activiteiten) zal 5 jaar in beslag nemen en kan beginnen in januari 2006. De verdere kostenonderbouwing van het project ziet er als volgt uit:

- De kosten van de transitie worden geschat op 6 miljoen euro per jaar (10% van het jaarbudget van het toekomstige NIRICT); dus 30 miljoen euro over de 5 jaar.
- Voor het oprichten/neerzetten van een innovatielab is 10 miljoen euro nodig

De 20 miljoen euro FES-gelden worden gebruikt om de 6 deelprojecten te financieren (ieder 3 miljoen euro) en 2 miljoen euro om innovatie te stimuleren (onder andere oprichting van een laboratorium). De andere helft wordt door de 3 TU's bekostigd uit de reguliere eerste geldstroom die naar de ICT-groepen toegaat.

Legitimiteit overheidsingrijpen

De aanvraag is onvoldoende duidelijk waar de FES-gelden nu voor worden ingezet. Volgens aanvullende informatie van de indieners zou het FES-geld voor NIRICT start up vooral bedoeld zijn voor clustervorming om een gezamenlijke onderzoeksagenda af te spreken.¹⁴ Bij deze insteek is het niet duidelijk waarom betrokken partijen dit niet zelf tot stand kunnen brengen. Niet duidelijk is waar hier de markt zou falen. Bovendien wordt NIRICT ook opgericht zonder honorering van het NIRIC Start Up project.

De focus in de clustervorming richt zich op fundamenteel -, toegepast - of pre-concurrentieel onderzoek in bepaalde ICT-gebieden. Bij fundamenteel onderzoek is overheidsingrijpen eventueel legitiem, zeker als het onderzoek kan bijdragen aan de kennisuitwisseling tussen universiteiten en bedrijfsleven. Hierbij zijn belangrijke maatschappelijke opbrengsten te behalen. Bij enkele voorgestelde deelprojecten is het niet duidelijk waarom marktpartijen het onderzoek niet zelf zouden kunnen organiseren. Bij deze projecten lijken marktfalen geen rol te spelen. Enige terughoudendheid van bedrijven vanwege technische-, commerciële risico's en een lange looptijd van het project is begrijpelijk. Echter, voor zover bekend uit de aanvraag is er vanuit het bedrijfsleven geen concrete co-financiering. Dit roept vragen op over de legitimiteit van het project.

Het beeld over de legitimiteit van dit project is gemengd.

Effectiviteit

Het project wil met extra geld het belang van ICT-onderzoek benadrukken zonder goed duidelijk te maken wat het probleem is. De FES-gelden dienen als trekker voor de buitenwereld, focus binnen de universiteit en stimulering van personeel in transitietraject. De indieners merken zelf op dat deze gelden gebruikt worden om de toewijzing van de eerste geldstroom te beïnvloeden om op die manier op organische wijze zwaartepuntvorming te realiseren. Het NIRICT komt er volgens de indieners ook zonder FES-bijdrage.

De baten van de deelprojecten zijn niet goed in te schatten. Zij zullen vermoedelijk wel een bijdrage leveren aan een verhoging van het kennispotentieel.

Er kunnen echter vraagtekens geplaatst worden bij de samenhang met de recente eerdere FES-bijdrage van 50 mln euro die gereserveerd is voor de transitie van de 3 TU's naar een Federatie van Technische Universiteiten. Het is niet goed te overzien waar alle gelden naar toegaan en waar die gelden additioneel zijn. In dat voorstel wordt het NIRICT overigens niet als prioriteit opgevoerd.

¹⁴ Zie Reactie op evaluatie NIRICT Start Up

Het onder het kopje legitimiteit geconstateerde gebrek aan co-financiering komt de effectiviteit van het project bovendien niet ten goede. Dit doet vermoeden dat de baten van dit project ook minder hoog zijn, anders zou het bedrijfsleven waarschijnlijk wel geld steken in dit project. De effectiviteit van de gevraagde FES-gelden voor de opstartfase van NIRICT is om bovengenoemde redenen ongunstig.

Efficiëntie

Het ongunstige beeld rond de effectiviteit werkt ongunstig door voor de efficiency. Dit uit zich onder meer in de volgende aspecten.

De aanvraag maakt geen melding van hoe om wordt gegaan met intellectueel eigendom van de onderzoeksbevindingen en of hiermee publieke gelden zijn terug te verdienen.

Voor het innovatielab wordt 2 miljoen euro FES-gelden gevraagd, terwijl door marktpartijen niets wordt bijgedragen. Gekozen wordt voor één organisatie, maar wel op iedere betrokken universiteit een locatie. Ongeacht welke baten dit innovatielab oplevert, is het vreemd dat voor drie locaties wordt gekozen. De voordelen van schaal, korte lijnen en verdere efficiencywinsten lijken daardoor onvoldoende te worden benut.

De kosten voor de overheid omvatten niet alleen de extra FES-gelden maar ook de kosten via de eerste geldstroom, daar de 3 TU's ook met publieke middelen worden bekostigd. De kostenonderbouwing is op verschillende plaatsen onduidelijk. Van ieder deelproject is wel een inhoudsbeschrijving gegeven, maar geen verdere onderbouwing naar personeelskosten, werkgelegenheid (bestaand of additioneel?) en materiële kosten. Ook een verdere kostenspecificatie van het oprichten van het innovatielab is niet aanwezig.

Het totaalbeeld van dit project op efficiëntie is ongunstig. De totale kosten van het project zijn hoog, terwijl er vraagtekens gezet kunnen worden bij de effectiviteit van het project.

Alternatieven

Een alternatief is dit project niet uit te voeren en, in eerste instantie, duidelijke keuzes te maken, die verder worden toegelicht bij de verbeterpunten.

Onzekerheden en risico's

Het project kent twee belangrijke risico's.

- Ten eerste blijft ondanks de samenwerking de spreiding over Nederland bestaan. Het risico blijft aanwezig dat door onvoldoende samenhang tussen 3 TU's de synergie-effecten niet worden gerealiseerd.
- Ten tweede heeft selectie in de clustervorming al geleid tot een deelproject per thema. Deze voorselectie vergroot het risico van inefficiëntie door onvoldoende uitgewerkte rangorde in belangrijkheid in projecten en te weinig flexibiliteit. De FES-bijdrage kan er ook toe leiden dat bepaalde beslissingen, zoals het afbouwen van zwakke activiteiten niet plaatsvinden.

Urgentie

Het project is niet urgent. NIRICT, inclusief oprichting van het innovatielab, wordt overigens ook opgericht zonder honorering van de FES-claim voor dit project.

Samenhang

Het project sluit aan bij sleutelgebieden van het Innovatieplatform en ook bij eerdere BSIK-projecten als Freeband en Smart Surroundings.

Onder de effectiviteit zijn reeds kanttekeningen geplaatst bij de onduidelijke samenhang met de recente eerdere FES-bijdrage van 50 mln euro die gereserveerd is voor de transitie van de 3 TU's naar een Federatie van Technische Universiteiten.

Verbeterpunten

Het project mist duidelijkheid over onder meer doel, effectiviteit en efficiëntie. Meer duidelijkheid is gewenst wat de samenwerking van de 3 TU's betekent voor zowel de inputzijde als de outputzijde van het gehele productieproces en hoe dit project zich verhoudt tot de eerder ingediende claim van de transitie van de 3 TU's. Door de samenwerking tussen de 3 TU's moeten synergie, schaalvoordelen en derhalve efficiencywinsten kunnen worden gerealiseerd door betere allocatie en benutting van de productiemiddelen arbeid en kapitaal.

Aan de outputzijde is het project met zes thema's al erg ambitieus. Overwogen kan worden om te starten met een beperktere onderzoeksagenda met vooral een fundamenteel karakter. Deze focus kan dan verder worden uitgebreid door bijvoorbeeld aansluiting te zoeken bij het zevende Kaderprogramma van de EU.

Totaalbeeld

Het project NIRICT (Netherlands Institute for Research on ICT) Start Up heeft tot doel een gezamenlijke onderzoeksagenda voor de 3 Technische Universiteiten (TU Eindhoven, TU Delft en Universiteit Twente) op te stellen. De agenda vervolgens uit te voeren, zwaartepuntvorming te realiseren en een impuls te geven aan innovatie met behulp van ICT.

Het beeld over de legitimiteit van dit project is gemengd. Het gaat voor een deel om fundamenteel onderzoek waar overheidsingrijpen gelegitimeerd is. Voor enkele deelprojecten is het de vraag waarom marktpartijen het onderzoek zelf niet zouden kunnen organiseren. Het is bovendien niet duidelijk waarom betrokken partijen geld nodig hebben om tot een gezamenlijke onderzoeksagenda te kunnen komen. Er is geen co-financiering vanuit het bedrijfsleven.

De effectiviteit van de gevraagde FES-gelden voor de opstartfase van NIRICT is ongunstig. Het project wil met extra geld het belang van ICT-onderzoek benadrukken zonder goed duidelijk te maken wat het probleem is.

Het ongunstige beeld rond de effectiviteit werkt ongunstig door voor de efficiency. De totale kosten van het project zijn relatief hoog, terwijl de samenwerking tussen 3 TU's juist de mogelijkheid moet bieden tot schaalvoordelen en efficiëntiewinsten, waardoor meer financiële ruimte ontstaat. Het project heeft daarnaast een onduidelijke samenhang met een recente eerdere FES-bijdrage van 50 miljoen euro voor de transitie van de 3 TU's naar een Federatie van Technische Universiteiten. Het is niet goed te overzien waar alle gelden naar toegaan en waar die gelden additioneel zijn. De kostenonderbouwing is onduidelijk. In de eerdere FES-aanvraag wordt het NIRICT niet als prioriteit opgevoerd. Overigens wordt aangegeven dat NIRICT ook wordt opgericht zonder honorering van het NIRIC Start Up project. Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

Bronnenlijst

Raster voor FES-claims Innovatieprogramma's/Toponderzoek, NIRICT Start Up.

Reactie op evaluatie NIRICT Start Up.

Bijlage G1

Projectbeoordeling Verbetering terrorisme- en criminaliteitsbestrijding door Information Awareness

Algemene informatie

FES-claim: 12 mln euro

Korte projectomschrijving

Dit project heeft tot doel een verbetering te bewerkstelligen in de bestrijding van terrorisme en criminaliteit door middel van het bevorderen van zogenoemde “information awareness”. Dit betekent kortweg dat men in staat is meer en efficiënter gegevens te bevragen. Deze bredere doelstellingen worden bereikt door uitvoering van drie gerelateerde deelprojecten. De eerste twee deelprojecten, *Patroonherkenning* en *Kennisontwikkeling in modellen*, hebben tot doel te onderzoeken welke technologieën en modellen het beste werken in het specifieke veld van veiligheid en terrorismebestrijding. Het derde deelproject (*Verbetering CT Infobox*) betreft de ontwikkeling van een nieuw informatiesysteem voor de recent opgezette CT (Contra-Terrorisme) Infobox met als doel dataopslag, -verwerking en -analyse. Het gaat in dit deelproject voornamelijk om ontwikkeling van nieuwe ICT-middelen, maar ook het onderzoeken en uittesten van verschillende beveiligings- en analysemethoden zullen binnen dit deelproject plaatsvinden. Het is de bedoeling dat de kennis uit de eerste twee deelprojecten gebruikt zal worden om de effectiviteit van de CT Infobox te verbeteren, maar dat tegelijkertijd ook terugkoppeling plaatsvindt van de opgedane ervaringen met de CT Infobox naar de twee onderzoeksprojecten, zodat de richting van de ontwikkelen kennis kan worden bijgestuurd (binnen de gestelde grenzen van wetgeving (WIV 2002) en geheimhouding).

Het totale project heeft een doorlooptijd van 4 jaar (2006-2009). Het deelproject CT infobox moet echter in twee jaar zijn afgerond. Het project wordt volledig met FES-middelen gefinancierd. De totale kosten van het project bedragen 12 miljoen euro (prijsspeil 2005), en zijn als volgt verdeeld over de drie deelprojecten:

Verbetering CT Infobox	6,7 mln euro
Patroonherkenning	3,3 mln euro
Kennisontwikkeling in modellen	2,0 mln euro

Per deelproject is in het programmaplan een verdere uitsplitsing naar kostenpost gemaakt. De kosten voor het project *Verbetering CT Infobox* beslaan voor bijna de helft (3,2 mln euro) installatie- en materiaalkosten. De overige kosten betreffen onderzoek en ontwikkeling (3,1 mln

euro) en projectkosten (0,4 mln euro). Het grootste gedeelte van de kosten van dit deelproject, te weten 85 procent of 5,7 miljoen euro, ligt in het eerste projectjaar. Driekwart van de kosten voor het project *Patroonherkenning* gaat naar onderzoek (vier senior en zes junior onderzoekers). De overige kosten van dit deelproject beslaan reiskosten en licentiekosten voor software. Voor het deelproject *Kennisopbouw in modellen* wordt een constant bedrag van 0,5 mln euro opgevoerd per projectjaar.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Het voorkomen en bestrijden van terrorisme en zware en georganiseerde criminaliteit is een taak voor de Rijksoverheid. Hier beoogt dit project een bijdrage aan te leveren.

De indieners geven aan dat dit project mogelijk ook opbrengsten genereert voor bepaalde private partijen, bijvoorbeeld voor de bancaire sector in de vorm van een effectievere en efficiëntere fraudebestrijding indien blijkt dat de binnen dit project ontwikkelde technieken en methoden hier ook kunnen worden toegepast. Er wordt echter ook aangegeven dat van “echte samenwerking” met private partijen geen sprake kan zijn vanwege het STG geheime karakter van het onderzoek. Een bijdrage van de private sector aan dit project ligt dan ook niet voor de hand, mede gezien de hoge onzekerheid omtrent de baten voor private partijen.

Gelet op het bovenstaande is overheidsfinanciering voor dit project legitiem.

Effectiviteit

Het project beoogt door een verbetering van de informatiebenutting bij te dragen aan een effectievere en efficiëntere aanpak van terrorisme en criminaliteit. Meer concreet beoogt het project:

- Bestaande methoden, technologieën en modellen ten behoeve van een betere patroonherkenning en toegenomen waarnemingsvermogen te onderzoeken en nieuwe te ontwikkelen (in het specifieke veld van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding);
- Een nieuw informatiesysteem op te zetten voor de CT Infobox voor dataopslag, verwerking en analyse, waarbij van de bovenstaande inzichten gebruik kan worden gemaakt.

De eerste doelstelling dient te worden behaald door verdere ontwikkeling van bestaande kennis op basis van wetenschappelijk onderzoek. Gezien de gevraagde capaciteit in de vorm van zes junior onderzoekers en vier senior onderzoekers, lijkt deze ontwikkeling van wetenschappelijke kennis binnen de gestelde termijn (2010) haalbaar. De kwaliteit van het onderzoek zal echter wel afhangen van de wijze waarop de selectie en begeleiding van deze onderzoekers plaatsvindt. De indieners onderkennen het risico dat te weinig (goede) onderzoekers gevonden

kunnen worden. In een schriftelijke reactie geven ze aan dat dit risico zal worden beheerst door spreiding van onderzoekers over meerdere universiteiten en onderzoeksgroepen, en door het onderzoek over meerdere wetenschappelijke disciplines te laten lopen. De begeleiding van onderzoekers zal plaatsvinden door een nog op te richten stuurgroep van hoogleraren en gebruikers.

Voor de tweede doelstelling, het opzetten van een nieuw informatiesysteem voor de CT Infobox, is in eerste instantie vooral een materiële investering noodzakelijk. Binnen driekwart jaar dient een eerste operationele versie gereed te zijn. Vanuit organisatorisch perspectief vormt dit een risico, omdat nog afspraken moeten worden gemaakt over het te behalen beveiligingsniveau en culturele barrières moeten worden geslecht, mede gezien in het licht van de - door de indieners erkende - traditioneel gebrekkige uitwisseling van informatie tussen de betrokken organisaties.

Over de daadwerkelijke technische totstandkoming lijken minder twijfels te hoeven bestaan. De koppeling en verzameling van gegevens uit een grote hoeveelheid gesloten en open bronnen is op dit werkgebied wellicht nog niet toegepast, maar bestaat wel reeds in andere (commerciële) omgevingen. En de benodigde beveiligingsmiddelen zijn nu nog niet voldoende ontwikkeld, maar er bestaan wel reeds ontwikkelingstrajecten. Dit betekent overigens niet dat technische risico's bij dit project geen aandachtspunt vormen (zie ook paragraaf 2.5).

Samenvattend is het overheersende beeld omtrent de effectiviteit van dit project positief. De uitgebreide inhoudelijke onderbouwing van het project maakt het plausibel dat de eerdergenoemde instrumentele doelstellingen kunnen worden behaald, en dat daarmee ook een bijdrage kan worden geleverd aan een effectievere en efficiëntere aanpak van terrorisme en zware criminaliteit. Positief is dat per deelproject aparte doelen zijn benoemd en vrij gedetailleerd is uitgewerkt hoe deze doelen dienen te worden bereikt en hoeveel middelen hiervoor worden ingezet.

Wel zijn enkele (kleinere) kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste zou een meer gedetailleerde risicoanalyse en inzicht in de manier waarop men deze risico's concreet denkt te beheersen de effectiviteit van dit project ten goede komen. Ten tweede is per deelproject een veelheid aan doelen gedefinieerd, waarbij een rangorde in belang en urgentie ontbreekt. Ten derde zijn de doelen niet altijd even concreet geformuleerd (met name in het deelproject *Kennisontwikkeling in modellen*), wat het lastig maakt om na afloop te beoordelen of de middelen effectief zijn ingezet. In een schriftelijke reactie onderschrijven de indieners deze kanttekeningen en geven aan dat het programma en de deelprojecten de komende tijd nog verder uitgewerkt moeten worden in afzonderlijke programma- en projectinitiatiedocumenten.

Efficiëntie

Er is een aantal factoren dat een beeld van vertrouwen schept dat de middelen doelmatig worden ingezet. Ten eerste lijken ICT-investeringen noodzakelijk om gegevens van de verschillende betrokken diensten effectief te kunnen koppelen en geschikt te maken voor data-analyse. De opbrengsten van deze ICT-investeringen liggen in efficiencywinsten ten opzichte van de huidige situatie in de CT Infobox, waarbij medewerkers van betrokken diensten op een gang bij elkaar geplaatst zijn en informatie uit hun eigen database aan elkaar doorspelen.

Een tweede positief punt is de aangebrachte fasering in de uitvoering van het programma met wederzijdse terugkoppelingen van kennis en ervaring tussen de drie deelprojecten (binnen de grenzen van wetgeving en geheimhouding). De opgedane kennis op het vlak van methoden, technieken en modellen uit de deelprojecten *Patroonherkenning* en *Kennisontwikkeling in modellen* wordt continu ingebracht om de CT Infobox te verbeteren. Daarnaast worden ervaringen bij het operationaliseren van de CT Infobox gebruikt om het onderzoek in de andere twee deelprojecten bij te sturen. Deze synergie draagt naar verwachting bij aan een efficiëntere inzet van middelen.

Bij de beoordeling van de efficiëntie van dit project speelt voorts mee dat het project naast eerdergenoemde monetaire baten (in de vorm van efficiencywinsten) ook niet-monetaire baten kan genereren, zoals een sterker veiligheidsgevoel van de burger.

Er kan echter ook een aantal algemene en meer specifieke kanttekeningen worden geplaatst bij de efficiëntie van dit project. Meer algemene kanttekeningen zijn:

- Het is onduidelijk of alleen het ontwikkelen van een ICT-systeem (dat de mogelijkheid biedt om de veelheid in aantal en typen informatie op te slaan, te verwerken en te analyseren) voldoende is om het probleem van de “information awareness” aan te pakken. De gegevensuitwisseling tussen betrokken partijen is volgens de indieners “traditioneel gebrekkig” en culturele barrières dienen nog te worden doorbroken. De indieners geven aan dat het project mislukt als de partijen geen gegevens willen uitwisselen. Het lijkt in ieder geval niet aannemelijk dat de voorgestelde ICT-investeringen in de CT Infobox een oplossing zullen vormen voor eventuele knelpunten in de samenwerking tussen de betrokken partijen;
- De vraag rijst waarom het project niet uit reguliere departementale middelen kan worden bekostigd, gezien het onderkende belang en de recente intensivering van de middelen voor terrorismebestrijding. De indieners geven aan dat de (extra) reguliere departementale middelen voor terrorismebestrijding thans voornamelijk naar capaciteitsuitbreiding gaan (politie, diverse inlichtingendiensten, OM, ZM, en oprichting NCTb). Wat betreft de CT Infobox zijn de huidige middelen volledig belegd voor de opzet en het onderhoud aan de box. Innovatieve ontwikkelingen zijn binnen de startperiode van de CT infobox niet beraamd. Aangezien dit project naar verwachting bijdraagt aan een efficiëntere aanpak van terrorismebestrijding (de

indieners geven aan dat zonder een nieuwe aanpak het personeel van de CT Infobox sterk moet worden uitgebreid), lijkt uitvoering van dit project (binnen het reguliere beleid) prioritair ten opzichte van verdergaande capaciteitsuitbreiding.

Meer specifieke vraagtekens bij de efficiëntie van het ingediende voorstel zijn de volgende:

- De coördinatie van de activiteiten ligt voor elk deelproject bij een andere organisatie (NFI voor *Patroonherkenning*, KLPD voor *Kennisontwikkeling in Modellen* en NCTb voor *Verbetering CT Infobox*). Het project als geheel wordt door de NCTb gecoördineerd. Het is echter op basis van het programmaplan minder duidelijk hoe het project organisatorisch wordt ingericht en beheerst. In een schriftelijke reactie hebben de indieners nieuwe informatie gegeven die blijkt geeft van een degelijke organisatorische onderbouwing met bijbehorende beheersmaatregelen. Desondanks lijkt de coördinatie *binnen* de deelprojecten beter verzorgd dan de afstemming *tussen* de deelprojecten. Coördinatie tussen de deelprojecten is bij dit project gezien de beoogde uitwisseling van kennis en ervaring van essentieel belang;
- Operationalisering van de CT Infobox lijkt de hoogste prioriteit te genieten binnen het totale project, en is reeds voorzien binnen een periode van driekwart jaar. Vijfentachtig procent van de totale kosten van het deelproject *Verbetering CT Infobox* wordt in het eerste jaar geraamd. De mogelijkheid bestaat echter dat bepaalde inzichten uit de andere twee deelprojecten de investeringsbeslissingen in de CT Infobox beïnvloeden. Een overhaaste materiële investering kan dan nadelig uitwerken. In een schriftelijke reactie geven de indieners aan dat dit risico beperkt moet worden door de randvoorwaarde dat het op te leveren systeem voor de CT Infobox gebaseerd dient te zijn op open standaarden en open architectuur;
- Alhoewel een globale uitsplitsing naar kostenpost is gemaakt, is op basis van de weinig gedetailleerde informatie moeilijk te bepalen wat de hoeveelheid (bijvoorbeeld aantallen computers en hoeveelheid ingezette menskracht) en aard (soort ICT-middelen) van de uitgaven zijn bij het deelproject *Verbetering CT Infobox*. De schattingen zijn gebaseerd op bestaande ervaringen met soortgelijke projecten, waardoor mag worden aangenomen dat deze kosten realistisch zijn;
- Voor het deelproject *Patroonherkenning* zijn wellicht reeds commerciële toepassingen en derhalve relevante kennis beschikbaar, met name in de VS waar “consumer profiling” hoog op de agenda staat en beperkingen van de privacywetgeving die in Europa verdere koppeling van data in de weg staan niet aanwezig zijn. Een nadere inventarisatie van deze bestaande commerciële toepassingen zou de doelmatigheid van de latere eigen onderzoeksactiviteiten kunnen verhogen. Hiermee wordt ook voorkomen dat het wiel opnieuw wordt uitgevonden. In een schriftelijke reactie geven de indieners aan dat ze een inventarisatie van commerciële toepassingen aan het programmaplan willen toevoegen;
- Voor het deelproject *Kennisopbouw in modellen* ontbreekt een uitsplitsing naar kostenpost: er wordt een constant bedrag van 0,5 mln euro per jaar geraamd voor de gehele doorlooptijd van

het project, waarvan niet duidelijk is waaraan dit wordt uitgegeven. De indieners voeren als argument aan dat nog niet duidelijk is welke concrete activiteiten zullen worden ondernomen binnen dit deelproject, en dat de kosten afhangen van de mate waarin gebruik gemaakt kan worden van aanwezige kennis en ervaring bij internationale partners. Er mag worden verwacht dat een inventarisatie van deze buitenlandse kennis en ervaring (op hoofdlijnen) al had plaatsgevonden, in plaats van de kosten hiervan ook bij het FES in te dienen.

Samengevat ontstaat een gemengd beeld omtrent de efficiëntie van dit project.

Alternatieven

Een mogelijk alternatief is uitstel van het project en aanvraag van EU-financiering voor onderdelen van het project. De indieners geven namelijk aan dat voor sommige onderdelen van de deelprojecten *Patroonherkenning* en *Kennisontwikkeling in modellen* mogelijk geld kan worden geclaimd bij de EU. Voordeel is dat het beslag op rijksmiddelen verlaagd wordt. Hier staat tegenover dat aanvraag van EU-financiering voor bepaalde projectonderdelen tot vertraging kan leiden, waardoor mogelijk een timingprobleem ontstaat en de beoogde terugkoppelingen tussen de deelprojecten niet van de grond komen.

Onzekerheden en risico's

In het projectplan worden voor het gehele project alsmede voor de deelprojecten diverse risico's onderkend. Op basis van het projectplan is niet ten aanzien van alle risico's duidelijk hoe ze concreet worden beheerst. Een schriftelijke reactie van de indieners schept echter enig vertrouwen omtrent de beheersmaatregelen. De voornaamste risico's zijn:

- Onvoldoende beschikbaarheid van gegevens. Drie factoren spelen hierbij een rol. Ten eerste is het de vraag of de betrokken diensten hun informatiehuishouding wel voldoende op orde hebben. De indieners geven aan dat op dit moment nog een groot aantal projecten aan de gang zijn op dit vlak. Ten tweede zijn er mogelijk juridische bezwaren zijn die het aanleveren en uitwisselen van gegevens bemoeilijken. Een rapport van de werkgroep Wetgeving Informatie-uitwisseling uit 2003 maakt duidelijk dat er op verschillende fronten juridische belemmeringen bestaan voor de uitwisseling van gegevens voor terrorismebestrijding. De indieners geven aan dat de belangrijkste juridische bezwaren lijken te zijn weggenomen door nieuwe wetgeving die het ontsluiten van gegevens eenvoudiger maakt. Onduidelijk is echter welke juridische hobbels nog overwonnen moeten worden, en in hoeverre deze resterende belemmeringen een effectieve uitvoering van het hier voorgestelde project in de weg kunnen staan. Ten derde zijn er culturele barrières tussen de betrokken diensten die overwonnen moeten worden. De indieners geven aan dat het project mislukt als organisaties hun informatie niet willen delen;

- Investerings in kennis en toepassingen die reeds beschikbaar zijn. Bij het deelproject *Kennisontwikkeling in modellen* tracht men dit risico te beheersen door te starten met een inventarisatie van bestaande modellen in internationaal perspectief. Bij het deelproject *Patroonherkenning* geven de indieners in een schriftelijke reactie aan dat een dergelijke inventarisatie aan het programmaplan zal worden toegevoegd;
- Negatieve consequenties voor de te behalen synergie tussen de deelprojecten zijn te verwachten voor zover technische complicaties leiden tot vertraging van de ontwikkeling van de CT Infobox. De indieners erkennen dat deze technische risico's divers zijn en in compacte deelprojecten zullen worden beheerst. Het is echter onduidelijk welke beheersinstrumenten hiervoor zullen worden ingezet;
- Het risico op kosten- en tijdsoverschrijdingen. De indieners besteden hier geen specifieke aandacht aan, wat wel noodzakelijk lijkt gezien de ervaringen met automatiseringsprojecten bij de overheid. Onduidelijk is wat de gevolgen zullen zijn van vertraging bij een van de deelprojecten, en wie gaat opdraaien voor eventuele tegenvallers.

Urgentie

De indieners geven aan dat er sprake is van een urgent probleem: zowel het aantal personen dat gevolgd dient te worden als de hoeveelheid beschikbare informatie neemt snel toe, waardoor doorgaan op de huidige niet-elektronische wijze van informatieontsluiting een te grote inzet van menskracht zou vergen. De verwachting is niet alleen dat het project kan bijdragen aan vermindering van dit probleem in de vorm van efficiencywinsten, maar ook dat dit op *korte termijn* al kan gebeuren, aangezien de operationele inzet van de (vernieuwde) CT Infobox al na een jaar is beoogd.¹⁵

Daarnaast wil de overheid op het vlak van terrorismebestrijding niet alleen repressief (gegevens van personen) en correctief (onderzoek naar personen) bezig zijn, maar ook preventief en proactief. Hiervoor is het kunnen identificeren van algemene trends noodzakelijk, waar dit project (met name het deelproject *Patroonherkenning*) aan tracht bij te dragen.

Samenvattend lijkt enige urgentie voor dit project aanwezig. Voor een meer gefundeerd inzicht in de urgentie van dit project dient echter nader geanalyseerd te worden waar op dit moment de meeste winst te behalen valt ten aanzien van het vergroten van de “information awareness”, en meer algemeen, het bestrijden van terrorisme en zware criminaliteit.

¹⁵ De verwachting is dat deze efficiencywinsten gedurende de looptijd van het project in omvang zullen toenemen, aangezien de kennis uit de andere twee deelprojecten gedurende de gehele looptijd van het project zal worden ingezet om de CT Infobox te verbeteren.

Samenhang

De deelprojecten *Patroonherkenning* en *Kennisontwikkeling in modellen* hebben directe en indirecte samenhang met diverse projecten die bij de in dit voorstel betrokken diensten al lopen in hun eigen organisaties. Het deelproject *Patroonherkenning* heeft bijvoorbeeld raakvlakken met PIDS-projecten (Platform Interceptie, Decriptie en Signaalanalyse), die vallen onder de Directie Opsporingsbeleid van het Ministerie van Justitie. De indieners verwachten dat het doorgaan van dit project PIDS-projecten kan versterken en versnellen, omdat patroonherkenning een steeds belangrijker onderwerp wordt bij interceptie en signaalanalyse.

Het is voor een effectieve en efficiënte inzet van middelen wel van belang dat kennis vanuit deze lopende projecten wordt meegenomen in het voorgestelde project en dat afstemming plaatsvindt om doublures te voorkomen. Het vertrouwelijke karakter van veel van deze projecten vormt hier mogelijk een belemmering.

Verbeterpunten

De voornaamste verbeterpunten zijn als volgt:

- Er dient meer en beter inzichtelijk te worden gemaakt hoe de deelprojecten onderling zullen worden gecoördineerd en hoe zal worden bijgestuurd;
- Een meer gedegen risicoanalyse met bijbehorende beheersinstrumenten (met name op het vlak van tijd- en kostenoverschrijdingen en het risico op onvoldoende beschikbaarheid van gegevens);
- Een betere kosten- en inhoudelijke onderbouwing van het deelproject *Kennisontwikkeling in modellen*.

Totaalbeeld

Het project *Verbetering Terrorisme- en criminaliteitsbestrijding door Information Awareness* heeft tot doel om te onderzoeken welke methoden en technologieën toepasbaar zijn in het specifieke veld van terrorismebestrijding, alsmede een operationeel ICT-systeem te ontwikkelen dat geschikt is voor dataopslag, -verwerking en -analyse van informatie van verschillende partijen in de veiligheidsketen.

Overheidsingrijpen voor dit project is legitiem, omdat het voorkomen en bestrijden van terrorisme en de aanpak van zware criminaliteit een taak voor de Rijksoverheid is.

Het project scoort gunstig op het vlak van effectiviteit. Door de uitgebreide inhoudelijke onderbouwing - met gedetailleerde beschrijvingen van doelen per deelproject en de wijze waarop men deze denkt te bereiken - ontstaat vertrouwen dat de beoogde doelen worden

behaald. Meer specifiek lijkt de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis op het vlak van methoden en modellen gezien de gevraagde capaciteit haalbaar. Het risico dat te weinig (goede) onderzoekers kunnen worden gevonden lijkt adequaat te worden beheerst. Het ontwikkelen van een operationeel ICT-systeem voor de CT Infobox binnen driekwart jaar vormt weliswaar een risico vanuit organisatorisch perspectief, maar lijkt technisch haalbaar. Door de uitgebreide set aan beheersmaatregelen bestaat vertrouwen dat ook overige risico's adequaat worden beheerst. De voornaamste risico's bevinden zich op het vlak van de beschikbaarheid van voldoende gegevens, tijd- en kostenoverschrijdingen, en de mogelijkheid dat kennis en toepassingen worden ontwikkeld die reeds beschikbaar zijn.

Op het vlak van de efficiëntie is het beeld gemengd. De aangebrachte fasering en de beoogde continue terugkoppeling van kennis en ervaring tussen de deelprojecten dragen naar verwachting bij aan een efficiënte inzet van middelen. Daarnaast lijken de voorgestelde ICT-investeringen noodzakelijk om gegevens van de betrokken veiligheidspartners effectief te kunnen koppelen en geschikt te maken voor data-analyse. Aan de minkant staat de constatering dat de beoogde ICT-investeringen alleen mogelijk niet voldoende zijn voor het verbeteren van de information awareness, gezien de traditioneel gebrekkige informatie-uitwisseling en culturele barrières tussen de betrokken diensten. Daarnaast rijst de vraag waarom de betrokken departementen (BZK en Justitie) zelf geen financiële middelen voor uitvoering van dit project beschikbaar stellen. De reguliere middelen voor terrorismebestrijding zijn fors toegenomen en de verwachting is dat de beoogde ICT-investeringen besparingen op reguliere uitgaven genereren, omdat hierdoor minder personeel benodigd zal zijn bij de CT Infobox. Een derde kanttekening bij de efficiëntie van dit project is dat de coördinatie tussen de deelprojecten minder goed verzorgd lijkt te zijn dan die binnen de deelprojecten. De coördinatie van elk deelproject ligt bij een andere organisatie.

Het totaalbeeld omtrent dit project is gunstig.

Bronnenlijst

Bijeenkomst met indieners op CPB, 10 oktober 2005.

CPB, vragenlijst bij raster Verbetering Terrorisme- en Criminaliteitsbestrijding door Information Awareness, 7 oktober 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, raster programma Verbetering Terrorisme- en Criminaliteitsbestrijding door Information Awareness, 7 oktober 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, Programmaplan Verbetering Terrorisme- en Criminaliteitsbestrijding door Information Awareness, 7 oktober 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, antwoorden per e-mail op schriftelijke vragen van het CPB bij raster, 12 oktober 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, reactie op conceptbeoordeling CPB, 31 oktober 2005.

Werkgroep Wetgeving Informatie-uitwisseling, Gegevensuitwisseling en Terrorismebestrijding, 6 januari 2003.

Bijlage G2

Projectbeoordeling Verbetering terrorisme- en criminaliteitsbestrijding door Information Awareness (herbeoordeling)

Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van vorige voorstel

FES-claim: 5 mln euro (was 12 mln euro bij eerste aanvraag)

Hoewel de opzet en doelstellingen van het project op hoofdlijnen onveranderd zijn, hebben de indieners het projectplan op een aantal onderdelen aanzienlijk verder uitgewerkt. De belangrijkste wijzigingen zijn dat:

- Een nadere invulling is gegeven van de organisatorische inrichting en programmabesturing;
- De risico's en risicobeperkende maatregelen beter in kaart zijn gebracht, zowel voor het gehele project als per deelproject;
- Het project inhoudelijk verder is uitgewerkt. Zo zijn bijvoorbeeld concrete onderzoeksvragen benoemd voor de twee deelprojecten Patroonherkenning en Kennisontwikkeling in modellen;
- De wijze van financiering is aangepast. In het oorspronkelijke projectplan is een FES-claim van 12 miljoen euro ingediend die zou volstaan om het gehele project te financieren. In het huidige voorstel bedraagt de totale projectomvang nog steeds 12 miljoen euro. Er is echter een lagere claim van 5 miljoen euro bij het FES ingediend. Het restant dient nu gefinancierd te worden uit de eindejaarsmarge van het ministerie van Binnenlandse Zaken (4,9 miljoen euro), en uit een claim van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie bij de primitieve begroting van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) voor 2006 (2,1 miljoen euro).¹⁶

Daarnaast hebben de indieners ook gereageerd op kritiekpunten uit de eerdere beoordeling van het CPB.

Kritiekpunten die (deels) zijn weggenomen

Effectiviteit

In de eerste beoordeling door het CPB is een gunstig oordeel gegeven over de effectiviteit van het project. Toch werden enkele kleinere kanttekeningen geplaatst. Deze kanttekeningen zijn gezien het huidige voorstel grotendeels komen te vervallen.

¹⁶ Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken bestaat ook de mogelijkheid voor financiering vanuit de reguliere begroting.

Zo betoogde het CPB dat een meer gedetailleerde risicoanalyse benodigd is, alsook meer inzicht dient te worden gegeven in de wijze waarop men deze risico's denkt te beheersen. De indieners hebben dit kritiekpunt opgepakt door een uitgebreide lijst met mogelijke risico's op te stellen, zowel voor het gehele programma als per deelproject. Hierbij is voor elk risico in drie categorieën (hoog, middel, laag) aangegeven hoe groot de kans wordt ingeschat en wat de impact van deze risico's zal zijn. Ook zijn voor elk risico concrete maatregelen benoemd die moeten bijdragen aan een betere risicobeheersing.

Een andere kanttekening bij de effectiviteit van het project was dat per deelproject een veelheid aan doelen is gedefinieerd waarbij een rangorde in belang en urgentie ontbrak. Gerelateerd aan deze kanttekening constateerde het CPB dat de doelen niet altijd even concreet geformuleerd waren, wat het lastig maakt om achteraf te beoordelen of de middelen effectief zijn ingezet. In het huidige projectplan zijn de doelen van de deelprojecten een stuk concreter geformuleerd. Zo zijn voor het deelproject *CT Infobox* bijvoorbeeld meetbare doelen opgesteld in termen van een bepaalde reductie in de gemiddelde zoek- en vergaartijd van gegevens. Bij de overige twee deelprojecten is positief dat concrete onderzoeksvragen zijn benoemd waaruit vervolgens heldere projectdoelen zijn gedestilleerd. Aandachtspunt is nog het deelproject *Patroonherkenning*, waar een twaalfstal projectdoelen worden benoemd, zonder dat een rangorde wordt aangegeven in belang en urgentie.

De aanpassingen in het projectplan in acht nemend zijn de kanttekeningen die het CPB in de eerste beoordeling heeft gemaakt bij de effectiviteit grotendeels weggenomen.

Efficiëntie

De efficiëntie van het project leverde in de eerste beoordeling een gemengd beeld op. Tegenover een aantal positieve punten stond een aantal algemene en meer specifieke kanttekeningen. De volgende kanttekeningen zijn (grotendeels) komen te vervallen:

Beheersing risico van gebrekkige samenwerking tussen betrokken partijen

In de eerste beoordeling gaf het CPB aan dat de coördinatie *binnen* de drie deelprojecten beter verzorgd lijkt de zijn dan de coördinatie *tussen* de deelprojecten.¹⁷ Dit terwijl de afstemming tussen de deelprojecten bij dit project van essentieel belang is gezien de beoogde uitwisseling van kennis en ervaring. Ook gaf het CPB aan dat het niet aannemelijk is dat de beoogde ICT-investeringen in de CT Infobox een oplossing vormen voor de - door de indieners erkende - traditioneel gebrekkige gegevensuitwisseling tussen de betrokken partijen.

In het huidige voorstel is dit bezwaar opgepakt door een aantal organisatorische maatregelen die in het oorspronkelijke projectplan ontbraken. Zo wordt een overkoepelende 'sponsorboard' opgericht met vertegenwoordigers van alle deelnemende partijen (AIVD, KLPD, NFI en

¹⁷ De coördinatie ligt voor elk deelproject bij een andere organisatie (NFI voor *Patroonherkenning*, KLPD voor *Kennisontwikkeling in Modellen* en NCTb voor *Verbetering CT Infobox*).

NCTb). Uitgangspunt is dat partners opereren op basis van gelijkwaardigheid. Commitment over uitwisseling van gegevens binnen de CT Infobox is in een recente bijeenkomst uitgesproken door de Sponsorbijeenkomst. Ook zijn twee specifieke instrumenten toegevoegd die zorg moeten dragen voor een goede coördinatie tussen de deelprojecten: een architectuurgroep die ervoor zorgt dat de producten van de projecten onderling bruikbaar en overdraagbaar zijn, en een onderdeel communicatie die verantwoordelijk is voor kennisdeling, waardoor het risico van eilandvorming en gebrekkige samenwerking wordt vermeden. Deze maatregelen geven het CPB de indruk dat het risico van gebrekkige samenwerking in voldoende mate wordt afgedekt binnen het programma.

Waarom kan het project niet uit reguliere departementale middelen worden bekostigd?

In het oorspronkelijke voorstel diende het gehele project uit FES-middelen te worden bekostigd. Het CPB vroeg zich bij de eerdere beoordeling af waarom het programma gezien de hiermee te verwachten efficiencywinsten in de aanpak van terrorisme en de recente intensivering van de middelen voor terrorismebestrijding niet (deels) uit reguliere middelen kan worden bekostigd.¹⁸

In het huidige voorstel is dit bezwaar grotendeels weggenomen doordat het merendeel (circa 60 procent) van de kosten uit departementale middelen zal worden gefinancierd (van BZK en Justitie).¹⁹ De huidige aanvraag bij het FES van 5 miljoen euro komt overeen met circa 40 procent van de totale projectkosten. Deze opzet geeft vertrouwen in een efficiëntere inzet van middelen.

Beheersing risico op tijd- en kostenoverschrijdingen

In het oorspronkelijke projectplan werd aan dit risico geen specifieke aandacht besteed. Het CPB betoogde dat dit wel noodzakelijk leek gezien de ervaringen met automatiseringsprojecten bij de overheid. In het huidige voorstel hebben de indieners een aantal concrete maatregelen voorgesteld om tijd- en budgetoverschrijdingen te beperken, zoals een strakke aansturing vanuit het programmamanagement en het opdelen van het project in beheersbare delen met benoemde go/no go momenten. Bij budgetoverschrijdingen kan volgens de indieners suppletie worden verzorgd door NCTb en/of BZK. Deze maatregelen scheppen een beeld van vertrouwen omtrent beheersing van het risico op tijd- en kostenoverschrijdingen.

Beheersing risico op investeringen in kennis en toepassingen die reeds beschikbaar zijn

In het oorspronkelijke programmaplan ontbrak een inventarisatiefase van reeds bestaande kennis en toepassingen in het deelproject *Patroonherkenning*, wat het risico op dubbel werk/onderzoek met zich meebrengt. In het huidige programmaplan wordt dit risico beter beheerst door voor elk van de onderzoeksvragen een voorbereidende fase in te lassen om de

¹⁸ De indieners geven aan dat zonder een nieuwe aanpak het personeel van de CT Infobox sterk moet worden uitgebreid.

¹⁹ Kanttekening hierbij is dat een deel van de departementale financiering niet uit de reguliere begrotingen komt maar uit de eindejaarsmarge van de twee betrokken ministeries.

aanwezige en relevante kennis en technieken te inventariseren, alsook door beoordeling van de projectplannen door een Wetenschapsraad na afloop van deze inventarisatiefase.

Gebrekkige kostenonderbouwing deelproject *Kennisopbouw in Modellen*

In het oorspronkelijke projectplan ontbrak een uitsplitsing naar kostenpost voor het deelproject *Kennisontwikkeling in Modellen*. Dit bezwaar is enigszins weggenomen doordat de indieners in het aangepaste projectplan de begrote 500 000 euro uitgaven per jaar hebben onderverdeeld in een drietal kostenposten. Enige kanttekening is dat geen informatie wordt verstrekt over de aantallen onderzoekers die naar verwachting bij dit deelproject betrokken zijn.

Kritiekpunten die nog van kracht zijn

Er zijn geen (zwaarwegende) kritiekpunten meer van kracht.

Nieuw Totaalbeeld

Het project Veiligheidsverbetering door Information Awareness heeft tot doel om te onderzoeken welke methoden en technologieën toepasbaar zijn in het specifieke veld van terrorismebestrijding, alsmede een operationeel ICT-systeem te ontwikkelen dat geschikt is voor dataopslag, -verwerking en -analyse van informatie van verschillende partijen in de veiligheidsketen.

Overheidsingrijpen voor dit project is legitiem, omdat het voorkomen en bestrijden van terrorisme een taak voor de Rijksoverheid is.

Het project scoort gunstig op het vlak van effectiviteit. Door de uitgebreide inhoudelijke onderbouwing - met gedetailleerde beschrijvingen van doelen per deelproject en de wijze waarop men deze denkt te bereiken - ontstaat vertrouwen dat de beoogde doelen worden behaald. Meer specifiek lijkt de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis op het vlak van methoden en modellen gezien de gevraagde capaciteit haalbaar. Het risico dat te weinig (goede) onderzoekers kunnen worden gevonden lijkt adequaat te worden beheerst. Het ontwikkelen van een operationeel ICT-systeem voor de CT Infobox binnen driekwart jaar vormt weliswaar een risico vanuit organisatorisch perspectief, maar lijkt technisch haalbaar. Door de uitgebreide set aan beheersmaatregelen bestaat vertrouwen dat ook overige risico's adequaat worden beheerst. De voornaamste risico's bevinden zich op het vlak van tijd- en kostenoverschrijdingen, en de beschikbaarheid van voldoende gegevens als gevolg van juridische en culturele barrières en een mogelijk gebrekkige informatiehuishouding van betrokken partijen.

Op het vlak van de efficiëntie is het beeld verschoven van gemengd naar gunstig (ten opzichte van de eerste beoordeling door het CPB). De voorgestelde ICT-investeringen in de CT Infobox lijken noodzakelijk om gegevens van de betrokken veiligheidspartners effectief en efficiënt te kunnen koppelen en geschikt te maken voor data-analyse. De aangebrachte fasering met concrete go/no go momenten en de beoogde continue terugkoppeling van kennis en ervaring tussen de deelprojecten dragen naar verwachting bij aan een efficiënte inzet van middelen. Verder lijkt het risico van een gebrekkige coördinatie tussen de deelprojecten en betrokken veiligheidspartners door een aantal organisatorische maatregelen en afspraken voldoende afgedekt. Het risico op (overbodige) investeringen in kennis en toepassingen die reeds beschikbaar zijn wordt door een inventarisatiefase en een tussentijdse beoordeling van projectvoorstellen door een Wetenschapsraad beheerst. Tenslotte zijn de kosten van het programma goed onderbouwd.

Het totaalbeeld omtrent dit project is gunstig. Dit was reeds het geval in de eerste beoordeling, maar het verschil is dat nu ook de kanttekeningen op het vlak van de efficiëntie zijn weggenomen.

Bronnenlijst

CPB, beoordeling eerste projectvoorstel *Verbetering Terrorisme- en Criminaliteitsbestrijding door Information Awareness*, november 2005.

NCTb, veranderpunten programmaplan, email aan CPB van Dhr. W. van Geloven, 1 februari 2006.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie, herzien programmaplan *Veiligheidsverbetering door Information Awareness*, 27 januari 2006.

Bijlage H

Projectbeoordeling Innovatie Informatiebeveiliging

Algemene informatie

FES-claim: 7,5 mln euro

Korte projectomschrijving

Dit project richt zich op de ontwikkeling van een aantal nieuwe hoogwaardige beveiligingsproducten voor de Nederlandse overheid die voldoen aan de hedendaagse eisen die gesteld worden aan de uitwisseling van geheime informatie. Het project bestaat uit drie losstaande deelprojecten. Het deelproject *End-to-end beveiliging C2000* is erop gericht om voor het C2000 netwerk langs de gehele weg van verzending tot ontvangst een beveiligingsoplossing te creëren voor gecommuniceerde informatie op het niveau Stg. GEHEIM. Het deelproject *SCIP Prototyping* richt zich op ontwikkeling van een aantal prototype producten (gedacht wordt aan een GSM toestel en een radio), waarmee het mogelijk is om op meerdere veiligheidsniveaus en voor verschillende soorten beveiligde verbindingen te kunnen communiceren.²⁰ Het deelproject *Nationaal Ontwikkelde Keyloader* heeft tot doel een apparaat te ontwikkelen dat beveiligingssleutels genereert en afgeeft voor encryptie (vercijfering) van informatie op bijvoorbeeld werkplek apparatuur zoals PC of telefonie. Dit apparaat moet geschikt zijn voor toepassingen tot en met het niveau Stg. ZEER GEHEIM, en dient als vervanging voor de huidige verouderde apparatuur.

De totale doorlooptijd van het project bedraagt twee jaar (2006-2007). Het project dient volledig uit FES-middelen te worden gefinancierd. Het FES-geld dient voornamelijk als investering (R&D budget) in de Nederlandse crypto-industrie.

De totale kosten van het project zijn gelijk aan de FES-claim en bedragen 7,5 miljoen. De kosten zijn uitgedrukt in prijspeil 2005. De kosten zijn als volgt opgebouwd:

<i>End-to-end beveiliging C2000</i>	4 mln euro
<i>SCIP Prototyping</i>	2 mln euro
<i>Nationaal Ontwikkelde Keyloader</i>	1,5 mln euro

Per deelproject is vervolgens een uitsplitsing gemaakt van kosten over de jaren 2006 en 2007. Opvallend is dat bij het deelproject *End-to-end beveiliging C2000* in het FES-raster een andere verdeling wordt gehanteerd dan in het projectplan.

²⁰ SCIP staat voor Secure Communication Interoperability Protocol, en wordt ontwikkeld binnen de NAVO met als doel om NAVO landen met elkaar te laten communiceren met apparatuur die SCIP ondersteunt.

Legitimiteit overheidsingrijpen

De verantwoordelijkheid voor de beveiliging van haar gerubriceerde informatie ligt volledig bij het Rijk. Het ingediende project tracht deze beveiliging te verbeteren door financiering van de ontwikkeling van een aantal hoogwaardige beveiligingsproducten. Gelet op het bovenstaande ligt een zekere overheidsbijdrage in de rede.

Hiermee is de legitimiteit van (volledige) financiering van dit project door de Rijksoverheid echter nog niet aangetoond. Daarvoor dient te worden aangetoond dat er in belangrijke mate sprake is van marktfalen. Volgens de indieners is er om twee redenen sprake van marktfalen. Ten eerste zal de Nederlandse crypto-industrie zonder overheidsbijdrage de door de overheid gewenste beveiligingsproducten niet ontwikkelen en produceren, omdat ze niet in staat zijn de benodigde investeringen in onderzoek en ontwikkeling terug te verdienen. Dit zou komen door de beperkte afzetmarkt en de geringe hoeveelheden waarin deze beveiligingsproducten benodigd zijn binnen de Nederlandse overheid. Ten tweede is volgens de indieners aanschaf van de benodigde beveiligingsapparatuur in het buitenland niet toegestaan vanwege de gestelde eisen van nationale veiligheid.

Bij deze redenering zijn echter twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste, het is weliswaar aannemelijk dat de Nederlandse afzetmarkt voor genoemde producten beperkt is, maar de indieners geven tegelijkertijd zelf aan dat er concrete mogelijkheden zijn voor het benutten van de buitenlandse markt. Zo geven de indieners aan dat door Nederland ontwikkelde SCIP producten kunnen worden verkocht aan NATO-partners (als ze worden verkozen tot NATO preferred equipment), en dat voor het beveiligingsproduct voor het C2000 netwerk een potentiële afzetmarkt bestaat van circa vijftig landen die een systeem gebaseerd op dezelfde techniek als C2000 gebruiken.²¹ Dit doet vermoeden dat er wel degelijk sprake is van een buitenlandse markt en daarmee ruimte is voor risicodragend privaat kapitaal.

Een tweede kanttekening is dat vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de stelling dat voor alle drie de deelprojecten geldt dat aanschaf van buitenlandse apparatuur niet is toegestaan (en dat ontwikkeling door de Nederlandse crypto-industrie daarom de enige optie is). De eventuele feitelijke aanbesteding aan de beoogde Nederlandse producenten zou tenminste moeten worden getoetst aan de vigerende nationale en Europese regelgeving. Het feit dat de indieners aangeven dat een analyse is uitgevoerd van reeds bestaande oplossingen van verschillende buitenlandse fabrikanten (De AIVD heeft bijvoorbeeld een buitenlands product voor end-to-end beveiliging geëvalueerd), doet vermoeden dat aanschaf in het buitenland niet volledig uitgesloten is. Buitenlandse aanschaf (c.q. ontwikkeling) zou interessant kunnen zijn, omdat de indieners zelf aangeven dat de kostprijs van de betreffende apparatuur in geval van ontwikkeling door de

²¹ De indieners stellen in een schriftelijke reactie "Als Nederland nu niet begint met het SCIP project dreigen we de boot te missen. De NAVO wil binnen 2,5 à 3 jaar producten gaan aankopen voor zijn crypto-modernisatieprogramma"

Nederlandse crypto-industrie door de beperkte afzetmarkt hoger kan zijn dan die van vergelijkbare varianten uit het buitenland.

De bovenstaande kantekeningen in ogenschouw nemend, is niet overtuigend aangetoond dat volledige overheidsfinanciering van dit project gelegitimeerd is. Mocht desondanks toch worden overgegaan op volledige overheidsfinanciering, dan verdient het in ieder geval aanbeveling afspraken te maken over de (verdeling van) eventuele opbrengsten van eigendomsrechten. Aangezien dit project volledig uit overheidsmiddelen wordt bekostigd, zouden patentopbrengsten bij verkoop aan het buitenland ook naar de Nederlandse overheid moeten terugvloeien en niet naar de betrokken Nederlandse bedrijven. In het voorstel zijn dergelijke afspraken niet opgenomen.

Gelet op het bovenstaande bestaat een gemengd beeld omtrent de legitimiteit van dit project.

Effectiviteit

Het hoofddoel van het project is “te komen tot een nieuwe generatie hoogwaardige beveiligingsproducten, die de Nederlandse overheid in staat stelt zich autonoom te voorzien van moderne apparatuur die end-to-end communicatie van gerubriceerde informatie mogelijk maakt en die geheimhouding van die informatie voor lange tijd garandeert”. Voor de drie deelprojecten zijn nadere doelen gesteld, te weten het opleveren van direct toepasbare producten in de deelprojecten *End-to-end beveiliging C2000* en *Nationaal Ontwikkelde Keyloader*, en van prototypes van met het SCIP protocol uitgeruste apparatuur in het deelproject *SCIP prototyping*.

In hoeverre deze doelen technisch haalbaar zijn (binnen de gestelde doorlooptijd van twee jaar) is moeilijk aan te geven voor niet-specialisten. Hiertoe is meer inzicht benodigd in factoren als de huidige positie (kwaliteit) van de Nederlandse crypto-industrie, alsook de complexiteit van de beveiligingsproblematiek.

De deelname van de AIVD (die beschikt over een eigen sectie Cryptologie), het Ministerie van Defensie, de Openbare Orde en Veiligheidsdiensten, Thales Nederland en TNO biedt echter enig vertrouwen in benutting van succesmogelijkheden. Het onderwerp is bovendien niet nieuw, en ook in het buitenland is een dergelijke beveiliging al gerealiseerd (behalve voor SCIP, dat is nieuw).

Daar staat tegenover dat er een groot aantal risico's aan dit project verbonden is (zie paragraaf over risico's), wat het beeld op het vlak van effectiviteit negatief zou kunnen beïnvloeden. De indieners hebben de meeste van deze risico's wel onderkend, maar geven niet concreet aan welke maatregelen zullen worden getroffen om de risico's te beheersen. In een schriftelijke reactie geven de indieners aan dat de risico's worden beheerst door een fasering van de deelprojecten en het instellen van een go/no go moment. De indieners geven echter niet

aan op basis van welke criteria de go/ no go beslissingen genomen worden. Een go/no go fasering ontbreekt bovendien bij het deelproject *SCIP* Prototyping. Een meer gedetailleerd inzicht in de beheersmaatregelen zou het aannemelijker kunnen maken dat de beoogde doelen worden bereikt.

Gelet op het bovenstaande is het beeld op het vlak van effectiviteit gemengd.

Efficiëntie

Het beeld over de efficiency is om meerdere redenen ongunstig. Ten eerste wordt, zoals al eerder opgemerkt, door de indieners niet voldoende aannemelijk gemaakt dat ontwikkeling door de Nederlandse crypto-industrie de meest efficiënte oplossing is. Een onbeantwoorde vraag blijft waarom de benodigde beveiligingsproducten niet (goedkoper) in het buitenland kunnen worden ingekocht, c.q. door buitenlandse producenten kunnen worden ontwikkeld. De indieners geven zelf aan dat de kostprijs van de betreffende apparatuur, indien ontwikkeld door de Nederlandse crypto-industrie, door de beperkte afzetmarkt in Nederland hoger kan zijn dan van vergelijkbare varianten uit het buitenland. Dit zou betekenen dat buitenlandse producenten in staat zijn een betere prijs-kwaliteitverhouding te leveren. Inkoop of ontwikkeling in het buitenland zou in dat geval, mits voldaan aan de eisen van nationale veiligheid, een efficiëntere besteding van overheidsmiddelen zijn dan ontwikkeling door de Nederlandse crypto-industrie.

De door de indieners gevoerde argumentatie voor ontwikkeling door de eigen industrie is (bij elk deelproject) dat deze producten uit het oogpunt van nationale veiligheid niet door buitenlandse producenten kan worden geleverd. Het is echter de vraag in hoeverre dit argument voor elk deelproject opgeld doet. Zo bestaan bijvoorbeeld door een Amerikaans bedrijf ontwikkelde keyloaders, die naast de Amerikaanse defensie ook door geallieerde overheden worden gebruikt.²² Het voorstel om de producten door de eigen industrie te laten ontwikkelen lijkt eerder ingegeven te zijn door de doelstelling om de nationale crypto-industrie te ondersteunen en in stand te houden, dan uit oogpunt van bevordering van een efficiënte inzet van overheidsmiddelen.²³

Ten tweede ontbreekt een gefundeerde onderbouwing van een deel van de door de indieners verwachte baten van dit project. Er wordt gesteld dat het project uitstralingseffecten kan genereren in de vorm van een betere positie van Nederland als producent van beveiligingsapparatuur. Meer concreet wordt aangegeven dat na uitontwikkeling de ontwikkelde oplossingen door de betrokken bedrijven kunnen worden geëxporteerd naar andere landen. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval is, is niet duidelijk. Voor zover er sprake is van

²² Zie een voorbeeld op <http://www.datakeyelectronics.com/Products/Keyloader/keyloader.htm>

²³ Deze doelstelling wordt ook expliciet vermeld als beleidsdoelstelling van dit project, en wordt ook genoemd als doelstelling van de crypto-faciliteit, een bestaand initiatief van de ministeries BZK, Defensie, Justitie en AZ om verzekerd te zijn van ICT-oplossingen die geschikt zijn voor het gebruik van bijzondere (gerubriceerde) informatie.

overheidsprotectie op buitenlandse markten worden deze exportkansen echter beperkt. Bovendien is het vanwege de beperkte schaalgrootte van de binnenlandse markt nog maar de vraag in hoeverre Nederlandse producenten de concurrentieslag op buitenlandse markten kunnen winnen. Daarnaast, als exportkansen realistisch zijn, pleit dit voor meer risicodragend kapitaal in plaats van volledige overheidsfinanciering.

Ten derde ontbreekt een nadere onderbouwing van de kosten. De kosten voor de verschillende activiteiten (onderzoek, ontwikkeling, productie, evaluatie, etc.) worden weliswaar per projectjaar opgegeven, maar zonder dat wordt gespecificeerd hoeveel geld naar welke activiteit gaat. Bovendien is per deelactiviteit de hoeveelheid (bijvoorbeeld aantal geraamde mensmaanden voor onderzoek, hoeveelheid op te leveren prototypes) en aard (aanschaf materiaal versus personele inzet) van de investeringen onduidelijk. Dit alles maakt het niet goed mogelijk te beoordelen of de opgevoerde bedragen realistisch zijn.

Ten vierde kan de vraag worden gesteld in hoeverre de drie genoemde deelprojecten een eenmalig (investerings-)karakter hebben. Beveiliging van de nationaal gerubriceerde informatie lijkt meer een structurele taak van de betrokken instanties die continue aandacht vergt. Hierdoor is niet duidelijk waarom het project uit (niet-structurele) FES-middelen zou moeten worden gefinancierd, en niet uit reguliere middelen van de betrokken departementen. Illustratief in dit verband is het bestaan van de Cryptofaciliteit die hetzelfde doel heeft als dit project, namelijk om nieuwe producten en (ICT-)oplossingen beschikbaar te maken voor gebruik van bijzondere gerubriceerde informatie. Deze Cryptofaciliteit heeft een vast jaarlijks budget en wordt volledig uit reguliere middelen van de diverse betrokken ministeries bekostigd (BZK, Defensie, Justitie, BZ en AZ).²⁴

Tot slot komt het ontbreken van go / no go momenten (bij het deelproject *SCIP* Prototyping) en helder geformuleerde criteria daarvoor (bij de overige twee deelprojecten) gezien de veelheid aan risico's (zie paragraaf 2.6) de plausibiliteit van een efficiënte inzet van middelen niet ten goede.

Gelet op het bovenstaande ontstaat een ongunstig beeld op het vlak van efficiëntie.

²⁴ De Cryptofaciliteit bestaat sinds 2002. De indieners geven aan dat de huidige 2 mln euro per jaar uit reguliere middelen tekort schiet om de benodigde oplossingen te kunnen ontwikkelen.

Alternatieven

Een alternatief zou zijn om de benodigde producten in het buitenland aan te schaffen of te laten ontwikkelen. Voor een goede afweging tussen ontwikkeling door eigen industrie en aanschaf in het buitenland (make or buy) lijkt een grondige analyse met bijbehorende argumentatie per deelproject in ieder geval gewenst.

Indien toch wordt overgegaan op ontwikkeling van de benodigde beveiligingsproducten door de nationale crypto-industrie, ligt het voor de hand om de eventuele patentopbrengsten bij doorverkoop van de technologie aan het buitenland terug te laten vloeien naar de overheid. Reden is dat de Nederlandse overheid in het huidige voorstel de gehele financiering van onderzoek en ontwikkeling van de apparatuur voor haar rekening neemt. De indieners geven in een reactie aan dat dit alleszins redelijk is en ook geëist kan worden bij aanbestedingen voor de productontwikkeling.

Een andere mogelijkheid is de crypto-industrie zelf een gedeelte te laten bijdragen aan de kosten van onderzoek en ontwikkeling. De hoogte van de co-financiering zal af moeten hangen van de schaal waarop de producten naar verwachting kunnen worden afgezet (in zowel binnen- als buitenland. Enig financieel commitment van de private partijen zou de plausibiliteit van een effectieve en efficiënte besteding van middelen verhogen. Bovendien wordt het beslag op overheidsmiddelen dan verlaagd.

Tot slot zou vanwege het losstaande karakter van de drie deelprojecten ook overwogen kunnen worden een of twee deelprojecten uit te voeren. Enig inzicht in het belang van elk deelproject in termen van urgentie en verwachte opbrengst zou in dat geval behulpzaam kunnen zijn bij het maken van een keuze.

Onzekerheden en risico's

Dit project kent een aantal algemene alsook een aantal meer specifieke risico's en onzekerheden. Deze risico's worden deels onderkend door de indieners. Het probleem is echter dat niet concreet wordt aangegeven welke beheersmaatregelen worden getroffen. We noemen de volgende risico's:

- De samenwerking en communicatie tussen de AIVD en de overige betrokken publieke partijen die ook gebruik gaan maken van de apparatuur (Ministerie van Defensie en Openbare Orde en Veiligheidsdiensten). Uit het ingediende projectvoorstel blijkt niet hoe deze publieke partners bij uitvoering van het project worden betrokken. Er staat alleen vermeld dat de AIVD het project zal coördineren. Dit brengt het risico met zich mee dat de ontwikkelde apparatuur niet aansluit bij de behoeften en eisen van de overige potentiële gebruikers;

- Het project kent een relatief korte doorlooptijd van twee jaar. Het is onduidelijk wat precies de gevolgen zijn van een eventuele vertraging, en wie gaat opdraaien voor mogelijke kostenoverschrijdingen;
- Het is nog onduidelijk of de beoogde nationale producenten in staat zijn de gewenste oplossingen te ontwikkelen, gezien het gevraagde hoge kennis- en technologieniveau; De indieners verwachten dit risico te beperken door een intensieve begeleiding van de fabrikant door de overheid, met name in de implementatiefase;
- Bij het deelproject *SCIP-Prototyping* speelt een specifiek risico. Het SCIP Protocol (een gedetailleerde set met beschrijvingen en afspraken) is nog in ontwikkeling binnen de NATO, en de kans is aanwezig dat de betrokken partijen er op “een aantal belangrijke issues” niet uitkomen. Mocht dat gebeuren, dan dreigt volgens de indieners “een bestaan in de marge voor SCIP”. Onzekerheid over het protocol heeft mogelijk tot gevolg dat binnen dit deelproject prototypes worden ontwikkeld die niet aan het uiteindelijke protocol voldoen, of dat het project vertraging oploopt.

Urgentie

De beveiliging van bestaande communicatie-infrastructuur voor (nationaal) gerubriceerde informatie is in zijn algemeenheid belangrijk en urgent, gezien bijvoorbeeld de toenemende terreurdreiging. Voor een gefundeerd oordeel over de urgentie van dit project is nader inzicht in de urgentie van elk deelproject benodigd, gezien het losstaande karakter van de drie deelprojecten.

Bij het deelproject *SCIP Prototyping* wordt aangegeven dat standaardisatie en interoperabiliteit van beveiligingsapparatuur urgent is, mede gezien de toenemende internationalisering van informatie, zowel in NATO als in EU verband. Feit is echter dat het SCIP-protocol nog in ontwikkeling is, en dat de apparaten die aan het eind van de doorlooptijd van twee jaar worden opgeleverd wellicht nog niet geschikt zullen zijn voor productie (het zijn prototypes). Het is om deze twee redenen onzeker of de apparaten al op korte termijn in gebruik kunnen worden genomen en ook op korte termijn zullen bijdragen aan een betere beveiliging (in combinatie met de gewenste interoperabiliteit). Het deelproject *SCIP Prototyping* lijkt daarom niet urgent. In een schriftelijke reactie geven de indieners aan dat dit deelproject wel urgent is omdat de Nederlandse crypto-industrie “de boot dreigt te gaan missen” als het project niet op korte termijn wordt uitgevoerd, aangezien de NAVO binnen drie jaar SCIP producten wil gaan kopen voor zijn crypto-modernisatieprogramma. Voor zover relevant leidt dit argument vooral tot mogelijkheden voor privaat risicodragend kapitaal.

Bij het deelproject *Nationaal Ontwikkelde Keyloader* wordt aangegeven dat het project urgent is vanwege het feit dat er op dit moment met verouderde en kwetsbare middelen wordt gewerkt. De vraag rijst dan waarom het project niet eerder is uitgevoerd (bijvoorbeeld vanuit de Cryptofaciliteit van de AIVD).

De indieners hebben geen specifieke argumenten aangegeven voor de urgentie van het deelproject *End-to-end beveiliging C2000*. Door het feit dat het C2000-netwerk nog maar net volledig operationeel is en dat optimalisatieprojecten nog lopende zijn, lijkt ook dit deelproject niet urgent.

Gelet op de beoordeling van de urgentie van de drie deelprojecten lijkt het project in zijn totaliteit niet urgent.

Samenhang

Dit project heeft samenhang met de Cryptofaciliteit, een initiatief dat wordt gefinancierd uit reguliere departementale middelen van de ministeries BZK, Defensie, BZ, Justitie en AZ. De Cryptofaciliteit stelt middelen ter beschikking voor ontwikkeling van nieuwe apparatuur voor de bescherming van gerubriceerde informatie. De indieners geven aan dat de Cryptofaciliteit kan zorgen voor promotie en uitrol van de binnen dit project ontwikkelde eindproducten, alsmede een belangrijke rol kan spelen bij eventueel noodzakelijke doorontwikkelingen van deze eindproducten in de toekomst.

Verbeterpunten

De volgende verbeterpunten kunnen worden aangemerkt:

- Het is wenselijk voor aanvang van het project afspraken te maken over de prijsstelling van de beveiligingsproducten die de private partijen voor de overheid gaan ontwikkelen. Hiermee kan voorkomen worden dat de producenten de kosten van onderzoek en ontwikkeling (nogmaals) in rekening brengen bij de verschillende afnemers binnen de overheid. Deze uitgaven worden binnen dit project - althans bij uitvoering in de beoogde vorm - immers al volledig door de Rijksoverheid voor haar rekening genomen. In een schriftelijke reactie geven de indieners aan dat dergelijke afspraken over de prijsstelling gemaakt zullen worden en dat dit ook gebruikelijk is voor hoog gerubriceerde beveiligingsproducten;
- Een formalisering van de samenwerking en communicatie binnen het project met alle betrokken nationale veiligheidspartners (de potentiële gebruikers), alsmede met de EU en NAVO partners (met name voor het deelproject *SCIP Prototyping* ten behoeve van standaardisatie en interoperabiliteit van producten), zou het project ten goede komen;
- Een go /no go fasering ontbreekt bij het deelproject *SCIP Prototyping*, maar lijkt noodzakelijk voor een goede beheersing van dit project gezien de genoemde risico's. Bij de overige twee deelprojecten is wel een go/no go moment opgenomen, maar zijn geen concrete criteria opgesteld op basis waarvan de go/no go beslissing genomen gaat worden;

- De kostenonderbouwing en organisatorische inrichting van dit project zijn niet inzichtelijk en dienen nader te worden gespecificeerd te worden;
- Een betere analyse met bijbehorende argumentatie per deelproject van de afweging ontwikkeling door de eigen industrie versus aanschaf (c.q. ontwikkeling) in het buitenland is wenselijk (zie ook paragraaf 2.4).

Totaalbeeld

Het project Innovatie Informatiebeveiliging richt zich op de ontwikkeling van een aantal nieuwe hoogwaardige beveiligingsproducten voor de Nederlandse overheid die voldoen aan de hedendaagse eisen die gesteld worden aan de uitwisseling van geheime informatie.

Het beeld op het vlak van legitimiteit is gemengd. Vanuit het oogpunt dat de overheid volledig zelf verantwoordelijk is voor de beveiliging van haar nationale gerubriceerde informatie ligt een zekere overheidsbijdrage in de rede. Een duidelijke legitimatie voor (volledige) overheidsfinanciering van onderzoek en ontwikkeling van de beoogde beveiligingsproducten door de nationale crypto-industrie lijkt echter te ontbreken. Enerzijds geven de indieners zelf aan dat er mogelijkheden bestaan voor de nationale crypto-industrie om de producten (of technologieën) in het buitenland af te zetten (wat ruimte biedt voor een zekere private financiering). Anderzijds is niet duidelijk waarom de gewenste producten niet deels in het buitenland kunnen worden aangeschaft (c.q. ontwikkeld).

Het project scoort eveneens gemengd op het vlak van effectiviteit. Er bestaat vanwege de ervaring en reputatie van de betrokken partijen, en het feit dat het onderwerp niet nieuw is, enig vertrouwen dat de beoogde beveiligingsproducten kunnen worden opgeleverd. Daar staat tegenover dat een aantal belangrijke risico's aan dit project verbonden is, waarbij niet duidelijk is hoe deze concreet zullen worden beheerst.

De efficiëntie van het project wordt om een aantal redenen ongunstig ingeschat. Ten eerste wordt niet voldoende onderbouwd waarom de gewenste producten niet door buitenlandse producenten kunnen worden geleverd, ondanks aanwijzingen dat dit mogelijk goedkoper is dan deze producten door de nationale crypto-industrie te laten ontwikkelen. Uit het projectvoorstel blijkt niet hoe andere publieke partners dan de AIVD bij het project worden betrokken. Hierdoor bestaat het risico dat de ontwikkelde apparatuur niet aansluit bij de behoeften van potentiële gebruikers. Voorts lijkt beveiliging van de gerubriceerde nationale informatie meer een structurele taak voor de overheid, wat zich niet goed verhoudt tot het eenmalige karakter van een FES-bijdrage. Tenslotte ontbreekt een nadere onderbouwing van de kosten, alsook van de beoogde baten van het project in de vorm van een betere positie van Nederland als producent van beveiligingsapparatuur.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

Bronnenlijst

Bijeenkomst met indieners op CPB, 10 oktober 2005.

CPB, vragenlijst bij raster Innovatieve Informatiebeveiliging, 7 oktober 2005.

AIVD, raster Innovatieve Informatiebeveiliging, 30 september 2005.

AIVD, Projectplan Innovatieve Informatiebeveiliging, 12 oktober 2005.

AIVD, antwoorden per email op schriftelijke vragen van het CPB bij raster, 12 oktober 2005.

AIVD, reactie op conceptbeoordeling CPB, 31 oktober 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Voortgangsrapportage C2000, 7 april 2005.

Bijlage I 1

Projectbeoordeling Creatieve Industrie

Algemene informatie

FES-claim: 30 mln euro

Korte projectomschrijving

Deze FES-claim betreft drie onderdelen, per onderdeel wordt 10 mln euro geclaimd:

1. Een uitbreiding van Technopartner voor starters in de creatieve industrie. Technopartner is een programma ter ondersteuning van technostarters. Het programma kent verschillende diensten waaronder het Technopartner Subsidieprogramma Kennisexploitatie (SKE) en de Technopartner Seedfaciliteit (Seedfaciliteit). Het doel van de uitbreiding is tweeledig: het stimuleren van de onderkant van de risicokapitaalmarkt en het bevorderen van de valorisatie van niet-technologische kennis bij kennisinstellingen.
2. Creative challenge call
Dit betreft de ondersteuning van voorstellen ter bevordering van een platformfunctie en verbetering van de verbinding tussen de creatieve bedrijfstakken en andere delen van het Nederlands bedrijfsleven. De Creative challenge call ondersteunt projecten waar netwerken worden gestart of versterkt en levert daarmee een bijdrage aan de vermindering van de coördinatieproblemen op dit terrein.
3. Creatieve Stad
Gezamenlijk met de vier grote steden een fonds voor de creatieve stad instellen. Het fonds is bedoeld om innovatief (startend) ondernemerschap in de vier grote steden te ondersteunen met investeringen in het lokale vestigingsklimaat. Het fonds richt zich op de gemeentelijke lokale creatieve en innovatieve broedplaatsen/ kansenzones. De vier grote steden (G4) zorgen voor een cofinanciering van 100%, periode 2006-2009.

Actueel: Op 14 oktober is de beleidsbrief Cultuur & Economie naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarin staat dat het kabinet 8 mln euro beschikbaar stelt voor de Creative Challenge Call, 3,2 mln euro voor Techno Partners en nog 4 mln euro voor diverse andere maatregelen gericht op de creatieve industrie.

De onderhavige claim staat los van de beslissingen uit de beleidsbrief Cultuur & Economie en komt derhalve bovenop de al beschikbaar gestelde middelen.

Legitimiteit overheidsingrijpen

De markt voor creatieve activiteiten kent een aantal specifieke kenmerken en vormen van marktfalen: informatieproblemen (moral hazard/ adverse selection) met daarbij horende kapitaalmarktimperfecties, marktordeningsproblemen (veel producenten en weinig uitgevers/ distributeurs mogelijk met marktmacht), externe effecten (kennis-spillovers, beperkte mogelijkheden tot juridische bescherming van concepten en ideeën).

Deel 1

Het eerste deel van de claim grijpt aan op de informatieproblemen in de markt die leiden tot kapitaalmarktimperfecties en op de kennis-spillovers. In de vorige ronde is door CPB positief geoordeeld over een uitbreiding van de Seedfaciliteit van Technostarters. Deze faciliteit is thans alleen toegankelijk voor Technostarters. Het is echter niet duidelijk op welke economische argumenten deze afbakening is gebaseerd. De uitbreiding van de Seedfaciliteit naar de creatieve industrie lijkt derhalve legitiem. In dit eerste deel wordt ook voorgesteld om het Subsidieprogramma Kennisexploitatie uit te breiden (4 mln euro). Dit programma verschaft subsidies voor het verwerven van kennis en dure apparatuur. De economische legitimatie voor subsidies bestaat in het algemeen uit externe effecten. Op deze markt kan dat zeker een rol spelen, ook gezien de beperkte mogelijkheden om innovaties juridisch te beschermen. Empirisch onderzoek over spillovers in deze markt is echter niet beschikbaar.

Deel 2

Deel 2 beoogt de verbinding tussen de creatieve industrie en andere delen van het Nederlandse bedrijfsleven te verbeteren. Volgens de indieners bestaat een deel van de creatieve goederen uit ervaringsgoederen waarvan de waarde pas achteraf kan worden vastgesteld. Er is een mismatch tussen vraag en aanbod: de vrager weet niet goed wat hij zoekt en kan de aanbieder niet vinden. Dit voorstel roept vragen op over het probleem en over het middel. Bestaat het probleem wel? Waarom kunnen vragers en aanbieders elkaar niet vinden? In de huidige kenniseconomie is zeer veel informatie toegankelijk en zijn er meer dan in het verleden mogelijkheden voor vragers en aanbieders om elkaar te vinden, bijvoorbeeld via Internet. Daarbij is het vinden van niches in de markt en het zoeken naar afnemers van nieuwe producten een normaal onderdeel van ondernemerschap in alle sectoren van de economie, inclusief de creatieve industrie. Volgens de indieners gaat het om een soort consumptiefalen: als gevolg van onwetendheid beseft de vrager niet wat voor hem of haar de toegevoegde waarde van een product is. Dit roept de volgende vraag op: welke vragers en aanbieders zijn dit, en voor wie geldt dit het meest? Vervolgens komt de vraag aan de orde of het voorgestelde middel, het ondersteunen van enkele platforms, wel de beste oplossing is voor het probleem. Heeft het probleem niet in de eerste plaats te maken met informatiekosten en kan dat probleem niet beter worden aangepakt met andere

instrumenten, zoals bij onderdeel 1. En wordt met de creative challenge call wel de groep bereikt met de grootste problemen en de hoogste maatschappelijke baten.

Deel 3

Dit deel behelst het oprichten van een fonds ter ondersteuning van de creatieve industrie in de vier grote steden. Volgens de indieners stelt de creatieve industrie specifieke eisen aan het vestigingsklimaat. Creatieve ondernemers willen een fysieke omgeving die een weerspiegeling is van hun vorm van bedrijvigheid. Het voorstel maakt echter niet duidelijk welk marktfalen hier een rol speelt. Als het voor creatieve ondernemers voordelig is om in de buurt te zitten van andere creatieve ondernemers, waarom gebeurt dat dan niet? Bovendien is niet duidelijk welke economische argumenten een specifieke behandeling van de vier grote steden kunnen legitimeren. Het marktfalen, dat hier een rol speelt, lijkt niet anders te zijn dan bij deel 1 van de aanvraag. Dat roept de vraag op of het middel dat hier wordt voorgesteld, het oprichten van een fonds specifiek voor vier grote steden, wel juist is en of niet volstaan kan worden met de instrumenten uit deel 1.

Het beeld van de legitimiteit van deel 1 is gunstig, bij deel 2 en deel 3 gemengd.

Effectiviteit

Deel 1

Het is aannemelijk dat bedrijven in de creatieve industrie problemen hebben bij het verwerven van financiering. De uitbreiding van technopartner pakt dit probleem aan. In de beleidsbrief van 14 oktober stelt het kabinet al 3,2 mln euro beschikbaar voor dit onderdeel. Dit kan de effectiviteit van de additionele middelen uit de ICRE-claim verminderen, hoewel het slechts een beperkt deel betreft van de hele claim. Het is de beoordelaars overigens niet geheel duidelijk of de doelgroep van de toegekende 3,2 mln euro dezelfde is al van de onderhavige claim. Ook moet aangetekend worden dat het bij dit onderdeel vooral gaat om het verschaffen van leningen, die later zullen moeten worden terugbetaald.

Deel 2

Het project zal verbindingen tot stand kunnen brengen tussen de creatieve bedrijfstakken en de andere delen van de Nederlandse economie. Daaruit kunnen positieve maatschappelijke baten voortvloeien. Daar staat echter tegenover dat dit deel van het project weinig concreet is. Zoals hiervoor is aangegeven, ontbreekt een goede probleemanalyse: wat is precies het probleem, wat is de doelgroep en waar zijn de problemen het grootst. Met in het verlengde daarvan de vraag: in hoeverre lost dit project het probleem op, grijpt het project wel aan op de kern van het probleem? De effectiviteit van het project zal ook afhangen van de criteria voor de selectie van projecten. Deze criteria worden op dit moment ontwikkeld. Verder is van belang dat recent al

middelen zijn toegekend. Het is aannemelijk dat de effectiviteit van de additionele middelen vanuit deze claim daardoor afneemt.

Deel 3

Voor dit deel geldt eveneens dat er geen duidelijke probleemanalyse is. Welk probleem wordt aangepakt en waarom is een specifiek instrument (het fonds voor de creatieve stad) nodig voor de vier grote steden? Waarom voldoet het bestaande beleid voor startende bedrijven of ander beleid voor de grote steden niet? Anders gezegd, het is twijfelachtig of het additionele beleid zoals beoogd door de claim daadwerkelijk wat toevoegt aan het bestaande beleid op nationaal of stedelijk niveau gericht op het bevorderen van ondernemerschap.

Het beeld van de effectiviteit van deel 1 is gunstig, van deel 2 is gemengd en van deel 3 is ongunstig.

Efficiëntie

Algemeen: het betreft hier een uitbreiding van bestaande regelingen en de creatie van fondsen met bepaalde doelen. De omvang is gebaseerd op een inschatting van de vraag. Aanvragers kunnen middelen ontvangen afhankelijk van bepaalde criteria.

Deel 1

De kosten voor deel 1 (Technopartner) bestaan uit 6 mln voor een Seed-regeling en 4 mln voor een SKE-regeling. De 6 mln betreft leningen voor een investeringsfonds die weer zullen worden terugbetaald. De 4 mln voor SKE is een subsidie. Dit deel van de claim is een uitbreiding van een bestaand instrument voor een nieuwe doelgroep. Het CPB heeft eerder geoordeeld dat het proces daarvan goed was ingericht. Dit geeft vertrouwen voor de efficiëntie van het proces.

Deel 2

De kosten voor deel 2 (Creative challenge call) voor de duur van een jaar zijn gebaseerd op 'het beeld dat er is over mogelijke projecten'. Op dit moment is al een aantal concrete projectvoorstellen beschikbaar, zoals het NIPD of het Open Innovatie Campus Design & Technology. De bedoeling is om projecten aan te besteden via een tender. De criteria hiervoor worden nog verder uitgewerkt. Verder is van belang dat het kabinet recent 8 miljoen euro heeft toegekend voor dit deel. Als de criteria voor de selectie van projecten adequaat zijn, worden voor de toegekende middelen de projecten gekozen met de hoogste maatschappelijke baten. Dit betekent dat voor de 10 miljoen euro uit de onderhavige claim projecten resterend met lagere maatschappelijke opbrengsten en derhalve een lagere efficiëntie. De onduidelijkheid bij de legitimiteit en effectiviteit van dit deel van het project werken ook door op de efficiëntie.

Deel 3

De kosten voor deel 3 (Creatieve Stad) bedragen 10 mln euro, de G4 zorgen voor een cofinanciering van 100%. De totale omvang van het fonds bedraagt daarmee 20 mln euro voor de periode 2006-2013. Bij de onderbouwing van de claim is uitgegaan van 2,5 mln euro voor elk van de vier grote steden. De claim per stad is gebaseerd op enkele al beschikbare potentiële projecten (in Utrecht en Den Haag). Ook hier zijn nog geen criteria voor toekenning van subsidies uitgewerkt. Verder werken de onduidelijkheid bij de legitimiteit en de ongunstige effectiviteit van dit deel van het project door op de efficiëntie.

Het beeld van de efficiëntie van deel 1 is gunstig, van deel 2 en 3 is ongunstig.

Alternatieven

Een mogelijkheid is om eerst de ervaringen met de uitvoering van de recente beslissingen, zoals verwoord in de nota Cultuur en Economie van 14 oktober 2005, te evalueren en daarna te beslissen over de onderhavige claim.

Een andere mogelijkheid is om het gunstig beoordeelde onderdeel van de claim wel te honoreren en voor de andere onderdelen te wachten op de ervaringen met de activiteiten uit de genoemde beleidsbrief.

Onzekerheden en risico's

Geen bijzonderheden die niet eerder zijn besproken.

Urgentie

Er zijn geen bijzondere redenen om dit project als urgent aan te merken.

Samenhang

Er is samenhang met andere overheidsinitiatieven gericht op innovatieve bedrijven en innovatieve startende bedrijven en met de recente beleidsbrief Cultuur & Economie. Deel 1 bouwt direct voort op de bestaande regeling voor technostarters. Ook is er samenhang met de doelstellingen van het kabinetbrede grotestedenbeleid.

Verbeterpunten

Deel 1

De legitimatie voor het subsidiedeel (het andere deel is een lening) is niet helemaal duidelijk. Een verdere onderbouwing daarvan, op basis van kennis over spillovers in deze markt, zou de claim sterker maken.

Deel 2

Dit deel kan worden versterkt door een goede probleemanalyse: welk probleem wordt precies aangepakt (bestaat dat probleem wel, hoe groot is het en wie is precies de doelgroep,) en waarom is juist dit instrument daarvoor geschikt. Ook is het belangrijk dat de criteria voor het toekennen van projecten duidelijk zijn en dat er meer inzicht is in het bestaande beleid op dit terrein.

Deel 3

Waarom is specifiek beleid nodig voor de grote steden en volgens welke criteria worden de middelen uit het fonds toegekend? De verbeterpunten rond de probleemanalyse en het in kaart brengen van bestaand beleid gelden ook voor dit onderdeel.

Totaalbeeld

Het project Creatieve industrie betreft drie onderdelen gericht op de problemen van de creatieve industrie: een uitbreiding van Technopartner, het opzetten van een Creative challenge call en het instellen van een fonds voor de creatieve stad. Het doel van het project is het stimuleren van de creatieve industrie. Niet bij alle onderdelen van het project is echter duidelijk welke problemen worden aangepakt. Ook is van belang dat op sommige terreinen al veel beleid bestaat en dat bovendien recent door het kabinet middelen beschikbaar zijn gesteld voor enkele onderdelen van dit project. De claim komt bovenop deze beschikbaar gestelde middelen. Verwacht mag worden dat de effectiviteit en efficiëntie van het project zullen verminderen door het recente en ander bestaand beleid.

Deel 1 Uitbreiding Technopartner

Dit deel is een uitbreiding van Technopartner voor starters in de creatieve industrie. Technopartner kent zowel een faciliteit voor leningen als voor subsidies aan startende ondernemers. Dit deel lijkt legitiem. De uitbreiding van leenfaciliteit grijpt direct aan op problemen in de markt. Dit geldt wellicht ook voor de uitbreiding van de subsidiefaciliteit, maar de onderbouwing hiervan is minder sterk. Dit deel van het project lijkt ook effectief. De uitbreiding van technopartner kan de problemen van de creatieve industrie bij het verwerven van financiering aanpakken. Ook kan dit deel van het project efficiënt zijn. De regeling bouwt

voort op de “Technopartner” regeling waarvan de inrichting van het proces vertrouwen geeft in een efficiënte aanpak. Ook is van belang dat het bij dit onderdeel vooral om een lening gaat, die later zal worden terugbetaald.

Deel 2 Creative challenge call

Dit deel betreft de ondersteuning van voorstellen ter bevordering van een platformfunctie en verbetering van de relatie tussen de creatieve bedrijfstakken en andere delen van de Nederlandse economie. Bij dit deel is het oordeel over de legitimiteit gemengd. Enerzijds kunnen informatieproblemen een rol spelen, anderzijds is het project weinig concreet en ontbreekt een goede probleemanalyse.

Het oordeel over de effectiviteit is ook gemengd. Het voorgestelde project kan verbindingen tot stand brengen tussen de creatieve bedrijfstakken en de andere delen van de economie. Daar staat tegenover dat het project weinig concreet is. Doordat een probleemanalyse ontbreekt, is niet duidelijk in hoeverre dit project problemen oplost. Ook zijn recent al middelen toegekend (zie de nota van 14 oktober 2005), hetgeen de effectiviteit verder vermindert. Het beeld van de efficiëntie is ongunstig. De uitwerking van de criteria voor de toekenning van middelen moet nog gebeuren.

Deel 3 Creatieve stad

Dit deel betreft het instellen van een fonds voor de creatieve stad. Het beeld van de legitimiteit is gemengd. Er kan sprake zijn van marktfalen maar dat lijkt niet anders dan bij het eerste deel van het project. Niet duidelijk is welk marktfalen creatieve ondernemers verhindert zich te vestigen in de buurt van andere creatieve ondernemers. Ook is niet duidelijk welke economische argumenten een specifieke behandeling van de grote steden kunnen legitimeren. Het beeld van de effectiviteit is ongunstig. Er is geen duidelijke probleemanalyse. Waarom voldoet het bestaande beleid voor startende bedrijven of ander beleid voor de grote steden niet? Anders gezegd, het is twijfelachtig of het additionele beleid zoals beoogd door de claim daadwerkelijk wat toevoegt aan het bestaande beleid op nationaal of op stedelijk niveau. Het beeld van de efficiëntie is daardoor ook ongunstig. Ook zijn nog geen criteria ontwikkeld voor de toekenning van subsidie vanuit het fonds voor de creatieve stad.

Het totaalbeeld van de beoordeling van deel 1 is gunstig, van deel 2 ongunstig en van deel 3 ongunstig.

Bronnenlijst

EZ, OCW, 2005, Cultuur & Economie, Creativiteit in kaart gebracht, Mapping document creatieve bedrijvigheid in Nederland, 28 juni 2005.

EZ, OCW, 2005, Ons Creatieve Vermogen, Brief cultuur en economie.

EZ, OCW, 2005, Creative Challenge call, concept: opzet voor de uitwerking van de creative challenge call.

Reactie indieners op conceptbeoordeling.

Bijlage I 2

Projectbeoordeling Creatieve industrie, uitbreiding Technopartner (herbeoordeling)

Belangrijkste wijzingen

Het project Creatieve Industrie kent drie onderdelen. CPB heeft in de eerste ronde gunstig geoordeeld over het eerste onderdeel van deze claim dat gaat over een uitbreiding van Technopartner. In de Ministerraad van 2/12/2005 is besloten om 5 miljoen Euro te reserveren voor 'PM-voorstellen' Creatieve industrie/Technostarters. Door de indieners is daarom het eerste deel van het project, te weten de uitbreiding van Technopartner, opnieuw ingediend. Er is een nadere toelichting gegeven op verschillende aspecten van het project, vooral naar aanleiding van vragen van de Commissie van Wijzen. In de toelichting wordt ook ingegaan op een verbeterpunt rond het subsidiedeel van de lening. Dit zou kunnen worden verbeterd door een onderbouwing van kennis-spillovers in deze markt. In de toelichting wordt gewezen op de snelle groei van technostarters. Dit kan verband houden met kennis spillovers maar bewijst dit niet.

Kritiekpunten die zijn weggenomen

Geen.

Kritiekpunten die nog van kracht zijn

In het eerste deel van het totale project wordt ook voorgesteld om het Subsidieprogramma Kennisexploitatie uit te breiden (4 mln euro). Dit programma verschaft subsidies voor het verwerven van kennis en dure apparatuur. De economische legitimatie voor subsidies bestaat in het algemeen uit externe effecten. Op deze markt kan dat zeker een rol spelen, ook gezien de beperkte mogelijkheden om innovaties juridisch te beschermen. Empirisch onderzoek over spillovers in deze markt is echter niet beschikbaar.

Nieuw totaalbeeld

Dit deel van het project is een uitbreiding van Technopartner voor starters in de creatieve industrie. Technopartner kent zowel een faciliteit voor leningen als voor subsidies aan startende ondernemers. Dit deel lijkt legitiem. De uitbreiding van leenfaciliteit grijpt direct aan op problemen in de markt. Dit geldt wellicht ook voor de uitbreiding van de subsidiefaciliteit, maar de onderbouwing hiervan is minder sterk. Dit deel van het project lijkt ook effectief. De

uitbreiding van technopartner kan de problemen van de creatieve industrie bij het verwerven van financiering aanpakken. Ook kan dit deel van het project efficiënt zijn. De regeling bouwt voort op de “Technopartner” regeling waarvan de inrichting van het proces vertrouwen geeft in een efficiënte aanpak. Ook is van belang dat het bij dit onderdeel vooral om een lening gaat, die later zal worden terugbetaald.

Het totaalbeeld van de beoordeling van dit deel van het project is gunstig.

Bijlage J1

Projectbeoordeling Scheidingstechnologie

Algemene informatie

FES-claim: 32,4 mln euro

Korte projectomschrijving

Het project omvat het uitvoeren van een onderzoeksprogramma Scheidingstechnologie door een Publiek Privaat Samenwerkingsverband (PPS). Het onderzoeksprogramma is gebaseerd op een Innovation Roadmap, gemaakt door en met het gehele veld (circa 300 personen van ongeveer 200 bedrijven en kennisinstellingen). Het doel is het verwezenlijken van fundamentele innovaties in de scheidingstechnologie. Het PPS zal de breakthrough technologieën ontwikkelen die bijvoorbeeld nodig zijn voor schonere en goedkopere productie van (bio-) brandstoffen en voor het kosteneffectief produceren van voeding- en farma-producten. De aanvragers zijn: bedrijven, kennisinstellingen en instituten betrokken bij de sectoren olie & gas, bulk chemicals, fine chemicals, proceswater, voeding en farma.

De kosten zijn verdeeld over verschillende jaren 2005-2009. Voor 2005/2006 is een businessplan gemaakt, inclusief researchprojecten. Voor de latere jaren is onlangs een driejaren-onderzoekplan geformuleerd. Dit plan circuleert momenteel ter goedkeuring binnen het Executive Committee. Het hele project duurt 4 jaar en 2 maanden. Bedrijven dragen steeds 25% van de kosten. Op dit moment zijn er toezeggingen van bedrijven voor 9 miljoen euro (jaarlijks 2,25 miljoen) en de indieners verwachten dat dit voor eind december 2005 meer dan 12 miljoen zal zijn (jaarlijks 3 miljoen). Universiteiten/ instituten hebben zich gecommitteerd voor 25 %, de ICRE-claim betreft de resterende 50 %.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Het project kent enkele sterke punten ten aanzien van de legitimiteit. Het betreft precompetitief, fundamenteel en toepassingsgericht onderzoek gebaseerd op een lange termijn perspectief voor de sectoren van 15 jaar. Scheidingstechnologie is een enabling technology voor de sleutelgebieden voeding, chemie en water. Dit impliceert dat de uitvoering van het project spillovers kan opleveren. Enige terughoudendheid van bedrijven bij de financiering van dit project heeft, volgens de indieners, te maken hebben met de complexiteit van de business en het samenwerkingsverband, door het 'high risk/ high reward' karakter van het onderzoek en door het 'enabling' karakter van scheidingstechnologie. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval is, valt echter te betwijfelen. De verwachte rendementen zijn zeer hoog en er zijn veel, en ook grote, bedrijven bij betrokken. Bovendien bestaat er, volgens de indieners, bij de betrokken

bedrijven en kennisinstellingen geen onzekerheid over het succes van de onderzoekslijnen binnen het project. Ook is van belang dat het project veel sectoren beslaat en het niet waarschijnlijk is dat de ontwikkelingsfase van de technologieën, en de bijbehorende onzekerheden, gelijk zullen zijn voor alle sectoren, bijvoorbeeld olie of voeding. Dit betekent dat er twijfel bestaat of de subsidie wel (voor alle sectoren) legitiem is. Er is niet aangetoond dat de overheidssubsidie echt noodzakelijk is.

Het beeld van de legitimiteit van het project is gemengd.

Effectiviteit

Het project is concreet en kent een gedegen probleemanalyse. Het is een sterk consortium en alle wetenschappelijke experts in Nederland zijn bij het project betrokken en verwachten dat het technisch gaat lukken. Het project kent verschillende onderzoekslijnen met deelprojecten. Door een grote portfolio en verscheidenheid aan projecten zijn de risico's gespreid en beheersbaar. Bij de bedrijven en kennisinstellingen bestaat daarom geen onzekerheid over het succes van de onderzoekslijnen. Dit zijn sterke elementen ten aanzien van de effectiviteit van het project. Het punt van de twijfel is echter, zoals ook genoemd bij de legitimiteit, de vraag of dit sterke consortium echt subsidie nodig heeft voor deze activiteiten.

Het beeld van de effectiviteit is gemengd.

Efficiëntie

Bedrijven hebben een Roadmap opgesteld en een meerjaren-onderzoeksprogramma plus businessplan voor 2005/2006 opgesteld. Daarin zijn een aantal go/no go beslissingen ingebouwd die afhankelijk zijn van de mate waarin en de snelheid waarmee de beoogde wetenschappelijke en technologische doelen verwezenlijkt zullen worden. De beschikbaarheid van onderzoekers is volgens bedrijven en instellingen geen probleem, mede omdat zwaar geleund wordt op promovendi. De verwachte opbrengsten van het project zijn volgens de indieners hoog, bijvoorbeeld: olie & gas 260 mln euro per jaar, pharma 120 mln per jaar per 2019, fijnchemie 790 mln per jaar per 2019. Deze hoge opbrengsten roepen echter wel direct de vraag op waarom een subsidie van de overheid nodig is en of deze subsidie wel nodig is voor alle sectoren uit het project. Anders gezegd, de kans is aanwezig dat meer subsidie wordt verstrekt dan echt nodig is en dat maakt het project minder efficiënt.

Het beeld van de efficiëntie van het project is gemengd.

Alternatieven

Het betreft een nieuw onderzoeksprogramma dat niet eerder in het buitenland is uitgevoerd. Deze kennis kan niet worden gekocht in het buitenland.

Onzekerheden en risico's

Het project kent een heel breed draagvlak (200 spelers en 300 personen doen mee). Dit kan zowel een sterk punt zijn als ook risico's opleveren. Ongetwijfeld zullen er belangenconflicten bestaan tussen de verschillende spelers, die in potentie de voortgang van het project kunnen belemmeren. De strakke en transparante opzet van het consortium lijkt echter dit risico tegen te gaan. Ook vanwege het pré-competitieve karakter van het onderzoek zullen belangenconflicten beperkt en beheersbaar blijven. De indieners wijzen er ook op dat door de lange aanlooptijd voor de totstandkoming van de Innovation Roadmap en het meerjaren onderzoek/business plan er vertrouwen en respect is gegroeid tussen de verschillende spelers in het project.

Een andere onzekerheid is de private financiering. Het doel is om 25 % van het project te financieren door bedrijven. Harde toezeggingen zijn inmiddels binnen voor ongeveer de helft van deze doelstelling. Gezien de omvang en samenstelling van het consortium moet de doelstelling haalbaar worden geacht.

Urgentie

De bedrijven hebben te maken met een sterk competitieve wereldmarkt. Uitstel van het project geeft de concurrentie meer tijd om bepaalde doorbraken te realiseren. Uitstel van het project kan tevens leiden tot verlies aan momentum binnen dit grootschalige samenwerkingsverband. Er bestaat echter geen specifieke reden, zoals een deadline voor een bepaald project, om dit project als urgent aan te merken.

Samenhang

Men is bezig de onderzoeksprogramma's af te stemmen met andere programma's zoals nanotechnologie, industriële biotechnologie, materialen en microsysteem technologie. De afstemming vindt plaats door contacten met de betrokken kennisinstellingen.

Verbeterpunten

De verwachte rendementen van het project zijn hoog en de onzekerheid over het project als geheel is niet heel groot. Er zou een regeling getroffen kunnen worden dat de

overheidssubsidies worden terugbetaald bij een bepaald niveau van de rendementen. Ook kunnen leningen worden overwogen.

Totaalbeeld

Het project Scheidingstechnologie betreft het uitvoeren van een onderzoeksprogramma door een Publiek Privaat Samenwerkingsverband van ongeveer 200 bedrijven en kennisinstellingen. Het doel is het verwezenlijken van fundamentele innovaties in de scheidingstechnologie. Sterke punten van het project zijn het type onderzoek (precompetitief en lange termijn gericht), het feit dat een sterk consortium gevormd is met een meerjarencommitment en bedrijven bereid zijn om substantieel bij te dragen. Ook maakt de opzet en voorgestelde aanpak van het project een goede en gedegen indruk. Daar staat echter tegenover dat de markt wellicht meer zou kunnen financieren, gezien de kracht van het consortium, de hoge verwachte rendementen en de geringe onzekerheid. Daardoor bestaat er twijfel of de totaal gevraagde subsidie daadwerkelijk nodig is. Het project beslaat bovendien veel sectoren en het is niet waarschijnlijk dat de ontwikkelingsfase van de technologieën, en de bijbehorende onzekerheden, voor alle sectoren gelijk zullen zijn (bijvoorbeeld olie of voeding). Een alternatief is om voor delen van het project leningen te verschaffen in plaats van subsidies of een 'claw back regeling' te gebruiken, waarmee de subsidie terugbetaald wordt als er voldoende opbrengsten zijn. Hierdoor ontstaat een gemengd beeld van de legitimiteit, en daardoor ook van de effectiviteit en efficiëntie van het project.

Het totaalbeeld van de beoordeling is gemengd.

Bronnenlijst

Roadmap scheidingstechnologie, Let's separate together, innovation roadmap, 17 september 2004.

Roadmap scheidingstechnologie, PPP Separation Technology, Appendices, 31 augustus 2005.

Brief d.d. 31 augustus 2005 van ir. Tj. Gorter aan Mr. L.J. Brinkhorst.

Reactie op de conceptbeoordeling.

Bijlage J2

Projectbeoordeling Scheidingstechnologie (herbeoordeling)

Belangrijkste wijzingen

Op verschillende onderdelen van het project is een nadere toelichting gegeven. Dit betreft vooral de onderdelen: participatie bedrijfsleven, duurzame ontwikkeling, onzekerheid en de verschillen tussen sectoren.

Kritiekpunten die zijn weggenomen

In de eerdere CPB-beoordeling bestond twijfel of de totale gevraagde subsidie daadwerkelijk nodig is. Deze twijfel had te maken met de kracht van het consortium, de hoge verwachte rendementen en de geringe onzekerheid. Op dit laatste punt was door de indieners aangegeven dat er geen onzekerheid bestond over het succes van de onderzoekslijnen binnen het project. Een ander punt van twijfel in de beoordeling betrof de verschillen tussen de sectoren: is de subsidie echt nodig voor alle sectoren gezien de verschillen in ontwikkelingsfase van technologieën binnen sectoren?

In de toelichting wordt ten aanzien van de onzekerheid aangegeven dat sommige van de nieuwe technologieën zullen afvallen omdat gaandeweg het onderzoek zal blijken dat ze technisch niet uitvoerbaar of economisch niet haalbaar zijn. Voor de technologieën waarvan in het precompetitieve onderzoek wel de technische en economische haalbaarheid kan worden aangetoond volgt later nog een meerjarig implementatietraject dat omvangrijke investeringen vergt. De indieners wijzen erop dat bedrijven die participeren in dit project derhalve 'het afbreukrisico lopen dat onlosmakelijk verbonden is met de ontwikkeling van nieuwe technologieën' en daarnaast te maken krijgen met omvangrijke vervolginvesteringen. Voor de beoordeling betekent dit dat het project onzekerheden kent die inherent zijn aan fundamenteel onderzoek en die een bijdrage van de overheid kunnen legitimeren. Hoe groot die bijdrage zou moeten zijn is moeilijk aan te geven. In de toelichting wordt er verder op gewezen dat er wel verschillen tussen sectoren bestaan maar dat dit voor de beoordeling van het project minder relevant is. Het project is namelijk gericht op het ontwikkelen van generieke technologieën die in meerdere sectoren toepasbaar zijn. In de toelichting wordt verder nog benadrukt dat het project ook zal bijdragen aan een duurzame ontwikkeling door reductie van energieverbruik, betere benutting van grondstoffen en een meer milieuverantwoorde wijze van produceren. Dit element versterkt de legitimiteit van het project.

Kritiekpunten die nog van kracht zijn

Geen.

Nieuw totaalbeeld

Het project Scheidingstechnologie betreft het uitvoeren van een onderzoeksprogramma door een Publiek Privaat Samenwerkingsverband bestaande uit ongeveer 200 bedrijven en kennisinstellingen. Het doel is het verwezenlijken van fundamentele innovaties in de scheidingstechnologie. Sterke punten van het project zijn het type onderzoek (precompetitief en lange termijn gericht), het feit dat een sterk consortium gevormd is met een meerjaren commitment en dat bedrijven bereid zijn om substantieel bij te dragen. De onzekerheden die inherent zijn aan fundamenteel onderzoek alsmede de verwachte bijdrage aan een duurzame ontwikkeling legitimeren een bijdrage van de overheid. Het oordeel over de legitimiteit is gunstig. De opzet en voorgestelde aanpak van het project maken een goede en gedegen indruk. Het oordeel over de effectiviteit is gunstig. In het projectplan zijn diverse go/ no go beslissingen ingebouwd en bedrijven hebben zich gecommitteerd aan een meerjaren onderzoeksprogramma. Het oordeel over de efficiëntie is gunstig.

Het totaalbeeld van de beoordeling is gunstig.

Bijlage K

Projectbeoordeling Netherlands Institute for City Innovation Studies

Algemene informatie

FES-claim: 36 mln euro

Korte projectomschrijving

Dit project betreft de oprichting van het Netherlands Institute for City Innovation Studies (NICIS). Het NICIS komt voort uit het Stedelijk Innovatieplatform (STIP) en dient uit te groeien tot een maatschappelijk topinstituut. De doelstelling van dit nieuwe topinstituut is de sociale en economische liftfunctie van de steden en stedelijke netwerken te vergroten door het uitvoeren van theoretisch gefundeerd onderzoek en toegepast wetenschappelijk onderzoek. Het NICIS beoogt een coherent, innovatief strategisch onderzoeksprogramma te formuleren en uit te voeren, met nadruk op de transfer van wetenschappelijk kennis naar maatschappelijke ontwikkeling en toepassing, rond stedelijke vraagstukken. Hierbij wordt de brug tussen wetenschappelijk toponderzoek en maatschappelijke bruikbaarheid van onderzoeksresultaten centraal gesteld. Het project is ingediend door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De kosten van het NICIS over de periode 2005-2011 worden geraamd op 100 miljoen euro. Ruwweg 85 procent van de investering omvat fundamenteel en toegepast wetenschappelijk onderzoek, uitgesplitst in 5 onderzoekslijnen. De resterende 15 procent omvat middelen voor kennisdisseminatie en overheadkosten. De bijdrage vanuit het FES beslaat 36 procent van de financieringsbehoefte van het project. Andere middelen van financiering worden voorzien door instanties zoals het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, de provincies, het NWO, universiteiten en het Kenniscentrum Grote Steden alsook financiering middels Europese programma's. De intentie bestaat private partijen bij het project te betrekken die 10 procent van het beoogde budget dienen te financieren. Het NICIS dient in 2011 een dusdanige ontwikkeling te hebben ondergaan dat het vanaf dat jaar middels allocatie van middelen van reguliere begrotingen gefinancierd kan worden.

Legitimiteit overheidsingrijpen

De overheid draagt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de problematiek die grote steden kennen. Daarbij geldt dat stimulering van fundamenteel onderzoek door de overheid legitiem is indien er maatschappelijk baten via dit onderzoek gecreëerd kunnen worden middels

externe effecten. Het is mogelijk dat deze optreden bij dit project. Beide aspecten creëren een gunstig beeld omtrent de legitimiteit van overheidsingrijpen.

Effectiviteit

Het doel van het NICIS is het versterken van de sociale en economische liftfuncties van steden. Het gepresenteerde projectvoorstel belicht uitgebreid de organisatiestructuur. Daarbij is een specificatie van proceskenmerken voorgesteld om in het vervolgproces tot een concretisering van onderzoeksvragen te komen om daarmee de effectiviteit van het project te vergroten. Door de onzekerheid omtrent de uitkomsten van fundamenteel onderzoek geeft dit echter geen garanties voor de effectiviteit van dit project.

Het projectvoorstel is uitgewerkt naar vijf onderzoekslijnen. De onderbouwing van deze onderzoekslijnen geschiedt via studies vanuit een wetenschappelijke optiek, echter alleen op hoofdlijnen. Deze onderzoekslijnen worden niet toegelicht middels een onderbouwing door (concrete) kennisvragen uit de grote steden.

Het is hierdoor onduidelijk aan welke praktische kennis of toepassing van kennis een tekort is. Daarmee blijft de vraag onbeantwoord of en in welke mate de voorgestelde uitbreiding van fundamenteel onderzoek effectief kan bijdragen aan het behalen van de gestelde doelstelling. De recente start van het onderzoeksprogramma van het Stedelijk Innovatieplatform (STIP) speelt hierbij ook een rol. Middels het NICIS wordt dit programma uitgebreid. De effectiviteit hiervan is echter vooralsnog niet te bepalen.

Bovenstaande aspecten van het project schetsen vooralsnog een onvoldoende beargumenteerd en daarmee een ongunstig beeld van de effectiviteit van het NICIS

Efficiëntie

De door de indenaars aangeleverde kosten-batenanalyse geeft aan dat het NICIS potentieel belangrijke baten heeft. Deze baten zijn volgens de beoordelaars echter onzeker door het ongunstige beeld omtrent de effectiviteit van het project.

De kosten zijn wel uitgesplitst naar de verschillende onderzoekslijnen, maar de geraamde kosten per onderzoekslijn zijn niet voldoende onderbouwd. Verder manifesteert fundamenteel onderzoek, alsook de praktische toepassing hiervan, zich pas op een langere termijn. Een continuering van het NICIS na 2011 zou hierdoor in de rede liggen als besloten zou worden tot oprichting van het NICIS. De opmerking dat het NICIS na 2011 gefinancierd kan worden middels reguliere begrotingen indien het NICIS in 2009 positief geëvalueerd wordt, biedt hiervoor geen garantie. Dit roept de vraag op of een éénmalige financiering van het NICIS via een bijdrage uit het FES de meest geëigende financieringsvorm is. Deze aspecten schetsen een ongunstig beeld van de efficiëntie van het project.

Alternatieven

Er zijn geen duidelijke alternatieven voorhanden anders dan een ander type beleid om de problemen in de grote steden aan te pakken.

Onzekerheden en risico's

De verwachte baten uit cofinanciering vormen een risicofactor voor dit project. Deels wordt dit risico verminderd door reeds ontvangen concrete toezeggingen. Daarnaast is de effectiviteit van het project sterk afhankelijk van de kennisdisseminatie die plaats dient te vinden.

Urgentie

De problematiek in de grote steden vraagt om een adequate snelle oplossing. Het STIP kent reeds een uitgebreide onderzoeksagenda op dit gebied. Het NICIS betreft een uitbreiding van deze agenda. Het is niet duidelijk dat de aanwezige kennis ontoereikend is om (op de korte termijn) oplossingen te kunnen bieden voor specifieke problemen en een snelle uitbreiding van (fundamenteel) onderzoek vereist, alsook hoe deze eventuele uitbreiding vorm gegeven dient te worden. Alles overziende is het project niet urgent.

Samenhang

Het project hangt samen met de doelstellingen van het kabinetbrede Grotestedenbeleid.

Verbeterpunten

Gegeven het huidige projectvoorstel kan er een verbetering aangebracht worden door een inventarisatie te maken van urgente (fundamentele) kennisvragen in de grote steden. Het is vooralsnog onduidelijk welke kennisvragen de oprichting van het NICIS noodzakelijk maken. Een inventarisatie zorgt voor een focussing in het onderzoeksdomein van het NICIS die de effectiviteit en efficiëntie van het project zou kunnen verbeteren.

Totaalbeeld

Dit project beoogt een bijdrage te leveren aan de oplossing van de problematiek die grote steden kennen middels een voortzetting en uitbreiding van het wetenschappelijke onderzoeksprogramma van het Stedelijk Innovatieplatform (STIP) in de vorm van het NICIS. Daarvoor is een uitgebreid projectvoorstel opgesteld en uitgewerkt naar vijf onderzoekslijnen.

Het beeld omtrent de legitimiteit van overheidsingrijpen middels dit project is gunstig. De overheid draagt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de problematiek in de grote steden.

Het beeld omtrent de effectiviteit van het NICIS is daarentegen ongunstig. Het is vooralsnog onduidelijk aan welke (praktische) kennis of toepassing van kennis een tekort is. De vraag of en in welke mate een uitbreiding van fundamenteel onderzoek effectief kan bijdragen aan het behalen van de gestelde doelstelling blijft daarmee onbeantwoord. Hierbij dient de beoogde uitbreiding middels het NICIS van het onderzoeksprogramma van het STIP, mede beargumenteerd te worden door de effectiviteit van dit bestaande onderzoeksprogramma. Deze kan vooralsnog niet bepaald worden door de recente start van dit programma. Het beeld omtrent de efficiëntie van het project is ongunstig door het ongunstige beeld omtrent de effectiviteit. Daarbij zijn de kosten per onderzoekslijn niet goed onderbouwd.

Gelet op het bovenstaande ontstaat er voor dit project een ongunstig totaalbeeld

Bronnenlijst

Bijeenkomst met indieners op het CPB naar aanleiding FES-aanvraag 'Netherlands Institute for City Innovation Studies', 10 oktober 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Antwoorden op schriftelijke vragen naar aanleiding FES-aanvraag 'Netherlands Institute for City Innovation Studies', 11 oktober 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Netherlands Institute for City Innovation Studies', 30 september 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Reactie op conceptbeoordeling FES-aanvraag 'Netherlands Institute for City Innovation Studies', 31 oktober 2005.

Stichting Economisch Onderzoek - prof. dr. C. Koopmans, 'Kosten en baten van het NICIS', 19 oktober 2005.

Website Grotestedenbeleid; <http://www.grotestedenbeleid.nl/>.

Website Kenniscentrum Grote Steden; <http://www.hetkenniscentrum.nl/>.

Website Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; <http://www.minbzk.nl/>.

Bijlage L1

Projectbeoordeling Game Research for Training and Entertainment (GATE)

Algemene informatie

FES-claim: 20 mln euro

Korte projectomschrijving

Deze FES-claim betreft de oprichting van het Center for Advanced Gaming and Simulation (AGS) middels het project Game Research for Training and Entertainment (GATE). Het project heeft als doel om het grootste en beste onderzoekscentrum in Europa te vormen op het gebied van gaming en simulatie, daarbij technologie te ontwikkelen voor vermaak, leerdoeleinden en trainingsdoeleinden. De oprichting van dit instituut dient er toe bij te dragen dat de Nederlandse gaming & simulation industrie toonaangevend in Europa wordt. De primaire partners in het AGS zijn de Universiteit Utrecht, Hogeschool der Kunsten Utrecht en TNO. Voor uitvoering van het onderzoeksprogramma wordt samengewerkt met het bedrijfsleven. Het project is ingediend door het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap namens de primaire partners in het AGS.

Voor het totale project zijn de kosten begroot op 40 miljoen euro over een periode van vijf jaar. Het onderzoek uitgevoerd door het AGS vormt 45 procent van het totale budget en het onderzoek uitgevoerd door geassocieerde partners omvat 50 procent van het budget. Overheadkosten zijn geraamd op 5 procent van de totale begroting. De directe investering van de overheid omvat de FES-claim van 20 miljoen euro. De resterende 20 miljoen euro wordt gematched door verschillende publieke en private partners. De middelen van universitaire instellingen worden verkregen uit de eerste geldstroom onderzoeksmiddelen vanuit het ministerie van OC&W. Hiermee komt de publiek private verhouding van dit project ruwweg op 70 procent om 30 procent. De indieners geven aan dat na vijf jaar het AGS een dusdanige vorm dient te hebben dat het zelfstandig kan voortbestaan.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Overheidsingrijpen in de gaming & simulation markt kan legitiem zijn indien er sprake is van marktfalen. Er wordt door de indieners een onderscheid gemaakt tussen twee deelmarkten, de 'entertainment gaming markt' (vermaak) en de 'professional gaming markt' (leer- en trainingdoeleinden). De entertainment markt wordt gekenmerkt door een structuur van een aantal grote uitgevers van games en een groot aantal kleine bedrijven die de games produceren. De indieners geven aan dat de dominantie van de uitgevers de ontwikkeling van nieuwe

technieken hindert. Deze uitgevers innoveren zelf niet en de bedrijven die de games produceren, zijn niet in staat om te innoveren door de hoge druk om productie te leveren. Deze marktstructuur kan overheidsingrijpen legitimeren.

De professional gaming markt wordt door de indieners beschreven als een ontluikende markt waar het speelveld nog niet verdeeld is en die sterk aan verandering onderhevig is. Dit creëert onzekerheid voor het starten van een succesvolle onderneming, wat de ontwikkeling van nieuwe technieken kan hinderen. De hoge mate van toetreding tot de markt, het grote groeipotentieel, de fragmentarische structuur en snel opvolgende technologieën zijn echter kenmerken van een jonge, dynamische markt die nog volop in ontwikkeling is. Er zijn zodoende geen indicaties van marktfalen, waardoor overheidsingrijpen niet gewenst is en zelfs verstorend kan werken.

Het onderzoek uitgevoerd door het AGS is fundamenteel en precompetitief van aard. Onzekerheden omtrent het rendement op fundamenteel onderzoek kan er toe leiden dat technologieontwikkeling in een bepaalde markt gehinderd wordt. Daar waar belangrijke maatschappelijke opbrengsten te behalen zijn, is overheidsingrijpen legitiem om dit type onderzoek te stimuleren. Overheidsingrijpen in de vorm van het stimuleren van een publiek privaatsamenwerkingsverband op het gebied van fundamenteel onderzoek kan in een jonge dynamische markt, zoals de professional gaming markt, echter verstorend werken en zodoende niet gewenst zijn.

De marktstructuur van de entertainment gaming markt kan overheidsingrijpen legitimeren, echter in de professional gaming markt is overheidsingrijpen niet legitiem. Het stimuleren van een publiek privaatsamenwerkingsverband op het gebied van fundamenteel onderzoek kan de gaming & simulation markt verstoren. Deze drie aspecten van het GATE project geven een gemengd beeld van de legitimiteit van overheidsingrijpen.

Effectiviteit

Het project is niet effectief wat betreft het oplossen van het marktfalen in de entertainment gaming markt. Het fundamentele probleem omtrent de marktstructuur, die zich kenmerkt door een aantal grote uitgevers, zal door uitvoering van dit project niet worden opgelost. Een aanpak middels mededingingsinstrumenten ligt hier meer voor de hand dan een subsidie. In de professional gaming markt is het project niet effectief, omdat overheidsingrijpen niet legitiem is en zelfs verstorend kan werken.

Daarbij is de effectiviteit van dit project omtrent de vorming van het grootste en beste onderzoekscentrum twijfelachtig. Ten eerste roept de gewenste omvang van het instituut de vraag op of die omvang noodzakelijk is om de Nederlandse gaming & simulation industrie tot een toonaangevende industrie te maken. Ten tweede, de gaming & simulation markt is een zeer dynamische markt. Deze markt vereist een organisatiestructuur die snel op veranderingen kan

inspelen. Dit roept de vraag op of de vorming van een instituut zoals het AGS dan de meest geëigende organisatiestructuur is.

Bovenstaande aspecten van het project creëren een ongunstig beeld van de effectiviteit van het project.

Efficiëntie

Omtrent de legitimiteit van het project is een gemengd beeld ontstaan en daarbij is het beeld van de effectiviteit ongunstig. Dit project geeft geen oplossing voor het marktfalen in de entertainment gaming markt en in de professional gaming markt is geen overheidsingrijpen gewenst. Deze aspecten creëren hierdoor een ongunstig beeld van de efficiëntie van het project.

Alternatieven

Voor het verhelpen van het marktfalen in de entertainment gaming markt dient een alternatief gekozen te worden dat gebruikt maakt van mededingingsinstrumenten.

Daarnaast bieden andere bronnen een alternatief voor financiering, zoals EU-financiering, Smartmix, uitbreiding eerste geldstroom onderzoeksmiddelen en NWO subsidies. Deze zijn volgens de indieners echter niet toereikend.

Onzekerheden en risico's

Het projectvoorstel brengt twee risicofactoren naar voren, waarbij de indieners initiatieven hebben genomen om deze risico's te verminderen.

- Te grote focus op lange termijn onderzoek wat tijdige spin-offs naar industriële partners afremt
- Onvoldoende kennisdisseminatie

Daarnaast vormt de volgende factor een aanzienlijk risico voor dit project.

- De onder effectiviteit besproken hoge dynamiek van de onderzoeksmarkt en toepassingsmarkt.

Urgentie

De mogelijkheid om een leidende positie in te nemen in de ontwikkeling van nieuwe technologie op het gebied van gaming & simulation is de voornaamste drijfveer voor een snelle uitvoering van dit project. Het is niet aannemelijk dat een versnelde uitvoering van het project de kans op het behalen en behouden van deze positie vergroot. Ontwikkelingen in de vorm van nieuwe of een uitbreiding van bestaande onderzoeksgroepen kunnen hierbij als gezonde

concurrentie beschouwd worden. Overigens geven de indieners aan dat indien een bijdrage uit het FES niet verkregen wordt het project toch doorgang zal vinden, zij het in afgeslankte vorm. Het project is niet urgent.

Samenhang

Dit project komt voort uit het Strategisch Plan ICTRegie 2005-2010. Daarnaast is de creatieve industrie aangeduid als één van de vier sleutelgebieden voor de Nederlandse economie door het Innovatieplatform. Daarentegen bestaat er overlap met initiatieven reeds genomen door de overheid die een gelijk doel nastreven, zijnde het stimuleren van de creatieve industrie.

Verbeterpunten

Gelet op de opmerkingen onder ‘legitimiteit overheidsingrijpen’ en ‘effectiviteit’ is dit punt niet aan de orde.

Totaalbeeld

Het Center for Advanced Gaming and Simulation (AGS) heeft als doel om als toponderzoeksinstituut er toe bij te dragen dat de Nederlandse gaming & simulation industrie toonaangevend wordt in Europa. De gaming & simulation markt bestaat hierbij uit twee deelmarkten: de entertainment gaming markt en de professional gaming markt.

Betreffende overheidsingrijpen in de gaming & simulation markt is een gemengd beeld ontstaan. De entertainment gaming markt vertoont imperfecties wat overheidsingrijpen legitiem maakt. De professional gaming markt kenmerkt zich daarentegen als een jonge, dynamische markt die nog volop in ontwikkeling is. Overheidsingrijpen, al dan niet in de vorm van stimulering van een publiek private samenwerking in fundamenteel onderzoek, is hier niet gewenst en kan zelfs verstorend werken.

Het beeld omtrent de effectiviteit van het project is ongunstig. Weliswaar legitimeert de marktstructuur overheidsingrijpen in de entertainment gaming markt, maar het project sluit hier niet op aan. Marktwerkingsbeleid is hiervoor een meer geëigend instrument. Overheidsingrijpen in de professional gaming markt is, zoals eerder aangegeven, niet legitiem en daarmee ook niet effectief. Bovendien is de gaming & simulation markt zeer dynamisch waar snel op veranderingen moet kunnen worden ingegaan. Dit roept de vraag op of de vorming van het instituut AGS de meest geëigende organisatiestructuur is. De gestelde dreiging van buitenlandse wetenschappelijke instituten voor de Nederlandse wetenschappelijke positie is niet geconcretiseerd. Omdat het project niet effectief is, is het ook niet efficiënt.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

Bronnenlijst

Bijeenkomst met indieners op het CPB naar aanleiding FES-aanvraag 'Game Research for Training and Entertainment (GATE)', 10 oktober 2005.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Antwoorden op schriftelijke vragen naar aanleiding van FES-aanvraag 'Game Research for Training and Entertainment (GATE)', 11 oktober 2005.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Game Research for Training and Entertainment (GATE)', 30 september 2005.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 'FES-proposal GATE; Game Research for Training and Entertainment', september 2005.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, reactie conceptbeoordeling 27 oktober 2005.

Innovatieplatform, 'Creativiteit; De gewichtloze brandstof van de economie', september 2005.

Bijlage L2

Projectbeoordeling Game Research for Training and Entertainment (GATE) (herbeoordeling)

Belangrijkste wijzigingen

Het projectvoorstel is op verscheidene punten aangepast. De FES-claim is gehalveerd tot 10 miljoen euro. Daarnaast heeft er een focussing plaatsgevonden in het onderzoeksprogramma. De kennisoverdracht heeft hierbij nadrukkelijker aandacht gekregen. Hiervoor is het secondary tendering onderdeel vervangen door kennistransfer projecten. Daarnaast worden innovatieve pilots opgezet die de vraagarticulatie uit de markt dienen te verbeteren.

Kritiekpunten die zijn weggenomen

In de eerdere beoordeling gaf het CPB aan dat het onduidelijk is of de voorgestelde omvang van het onderzoeksinstituut gewenst is. Daarbij vooral gelet op het zeer dynamische karakter van de gaming & simulation markt. Het nieuwe voorstel laat een verschuiving in focus zien van de oprichting van een onderzoeksinstituut naar de uitvoering van onderzoek.

Kritiekpunten die nog van kracht blijven

Aansluiting project bij de imperfectie in de entertainment gaming markt

Het herziene projectvoorstel biedt geen oplossing voor de imperfectie in de entertainment gaming markt. Deze markt kent een structuur van enkele grote uitgevers met een groot aantal kleine bedrijven die games ontwikkelen. Deze marktstructuur kan de ontwikkeling van nieuwe technieken hinderen. Daarbij moet opgemerkt worden dat er indicaties zijn dat de markt zelf tot een oplossing komt voor dit probleem. Ontwikkelaars beginnen games aan te bieden buiten de uitgevers om. De dominantie van deze uitgevers kan hierdoor verminderen zonder dat overheidsingrijpen in de markt hiervoor vereist is.

Legitimiteit overheidsingrijpen in professional gaming markt

Het is niet aannemelijk dat er in de professional gaming markt sprake is van marktfalen dat overheidsingrijpen legitimeert. De professional gaming markt kenmerkt zich door een hoge mate van toetreding, een hoog groeipotentieel, een fragmentarische structuur en snel opvolgende technologieën. Dit zijn kenmerken van een jonge dynamische markt die volop in ontwikkeling is.

Ondersteunen fundamenteel onderzoek in een jonge en dynamische markt

Onzekerheden over het rendement op fundamenteel onderzoek kunnen ervoor zorgen dat investeringen in dit type onderzoek uitblijven. Hierdoor kan de technologieontwikkeling achterblijven bij wat maatschappelijk wenselijk is. Daar waar belangrijke maatschappelijke opbrengsten te behalen zijn, is overheidsingrijpen legitiem om dit type onderzoek te stimuleren.

Overheidsingrijpen in de vorm van het stimuleren van een publiek-privaat samenwerkingsverband op het gebied van fundamenteel onderzoek kan echter in een jonge dynamische markt, zoals de professional gaming markt, verstorend werken.

Nieuw kritiekpunt

Het is niet duidelijk dat de innovatie pilots noodzakelijk zijn voor het aansturen van fundamenteel precompetitief onderzoek in het GATE project. Het belang van deze pilots ligt vooral bij het bedrijfsleven. Zij kunnen door deze projecten afzetmogelijkheden creëren voor nieuwe producten. Hierdoor is overheidssteuning van de innovatieve pilots niet vanzelfsprekend; dit onderdeel scoort ongunstig qua legitimiteit.

Nieuw Totaalbeeld

Het Center for Advanced Gaming and Simulation (AGS) heeft als doel om als toponderzoeksinstituut ertoe bij te dragen dat de Nederlandse gaming & simulation industrie toonaangevend wordt in Europa. De gaming & simulation markt bestaat hierbij uit twee deelmarkten: de entertainment gaming markt en de professional gaming markt.

Betreffende overheidsingrijpen in de gaming & simulation markt bestaat een gemengd beeld. De entertainment gaming markt vertoont imperfecties waardoor er reden kan zijn voor overheidsingrijpen in deze deelmarkt. De professional gaming markt kenmerkt zich daarentegen als een jonge, dynamische markt die nog volop in ontwikkeling is. Overheidsingrijpen, al dan niet in de vorm van stimulering van een publiek-private samenwerking in fundamenteel onderzoek, ligt hier niet in de rede en kan zelfs verstorend werken.

Het beeld omtrent de effectiviteit van het project is ongunstig. Weliswaar legitimeert de marktstructuur overheidsingrijpen in de entertainment gaming markt, maar het project sluit hier niet op aan. Marktwerkingsbeleid is hiervoor een meer geëigend instrument. Overheidsingrijpen in de professional gaming markt is, zoals eerder aangegeven, niet legitiem en daarmee ook niet effectief.

Omdat het project niet effectief is, is het ook niet efficiënt. Daarbij heeft vooral het bedrijfsleven baat bij het uitvoeren van innovatie pilots om de vraagarticulatie te bevorderen.

Bovenstaand totaalbeeld is vrijwel gelijk aan het totaalbeeld van de eerdere CPB-beoordeling. Wijzigingen in het projectvoorstel hebben de voornaamste kritiekpunten niet weggenomen. Het totaalbeeld van dit project blijft daardoor ongunstig.

Bronnenlijst

Bijeenkomst met indieners op het CPB naar aanleiding herziening FES-aanvraag 'Game Research for Training and Entertainment (GATE)', 23 januari 2006.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 'FES-proposal GATE; Game Research for Training and Entertainment', 30 januari 2005.

Bijlage M

Projectbeoordeling NL-UPL voor ITER

Algemene informatie

FES-claim: 30 mln euro

Korte projectomschrijving

In 2010 wordt in Zuid-Frankrijk gestart met het bouwen van een reactor voor kernfusie (het ITER-project). Met JET, de voorganger van ITER, wist men het proces van kernfusie enkele minuten te realiseren. Het doel van ITER is om de duur van dit proces te verlengen tot een kwartier. In dat geval zou er daadwerkelijk meer energie vrijkomen dan erin is gestopt.

De ICRE-aanvraag richt zich op het ontwikkelen van twee instrumenten (Upper Port launcher en de Upper Port viewer) van ITER. Door het ontwikkelen van deze instrumenten krijgt Nederland unieke technologieën in handen. Door het verschaffen van deze kennis aan het MKB kwalificeren deze bedrijven zich voor het verkrijgen van orders vanuit ITER. Het project kent een 'boekje aan acties' om het MKB in een kansrijke positie te brengen, bijvoorbeeld de ondersteuning van ShapeMetal Innovation BV door TNO bij de ontwikkeling van supergeleidende kabel en een matchingstudie naar andere ITER componenten waarop Nederland succesvol kan inzetten. Het doel is Nederland zo te positioneren dat tenminste 100 miljoen aan orders wordt binnengehaald.

De aanvraag wordt gedaan door een consortium bestaande uit: FOM, NRG en TNO. Zij vormen het projectmanagement. Het is de bedoeling het bedrijfsleven (MKB) en de universiteiten in te schakelen.

Het project kent een begroting voor vier jaar met een gelijk uitgavenritme. De ontwikkeling van UPL en UPV kosten jaarlijks ongeveer 4,5 mln euro (totaal 18 mln). Voor de supergeleidende kabel is jaarlijks 0,55 mln euro gereserveerd, hetzelfde bedrag is gereserveerd voor de matchingstudie. Daarnaast zijn nog middelen gereserveerd voor kennisoverdracht (jaarlijks 0,75 mln euro), materialenonderzoek (jaarlijks 0,7 mln euro) en management van het programma (jaarlijks 0,4 mln euro). Daarbij is per onderdeel een verdere onderbouwing gegeven. Er is geen cofinanciering van bedrijven.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Het project kent ten aanzien van de legitimiteit enkele sterke punten. Het betreft fundamenteel en toepassingsgericht onderzoek in de pre-concurrentiële fase met een lange looptijd. De hieraan verbonden onzekerheden kunnen leiden tot onderinvestering door private partijen. In het project wordt ook ingezet op kennisopbouw en kennisoverdracht naar het MKB.

Voorgesteld wordt om de binnen FOM aanwezige specialistische kennis, opgebouwd door jarenlang wetenschappelijk onderzoek, over te dragen aan het MKB. Dit kan bijdragen aan het opheffen van de kennisparadox en mogelijk ook externe effecten opleveren.

Daar staat echter tegenover dat het project geen private financiering kent. In de projectaanvraag wordt gesteld dat bedrijven geen financiële bijdrage kunnen leveren vanwege de technische en commerciële risico's en de lange looptijd van het project. Bedrijven zijn daardoor, volgens de aanvraag, niet in staat om op de kapitaalmarkt financiering te vinden voor dit project. In het project is er daarom voor gekozen om geen eigen bijdrage te vragen aan deelnemende bedrijven. Volgens de indieners zou het gehele project in gevaar kunnen komen als één of enkele bedrijven geen eigen bijdrage kunnen leveren en dit zou tevens de tijdige uitvoering onder druk kunnen zetten. De terughoudendheid van de bedrijven is begrijpelijk gezien de onzekerheden en specialisatie van het project alsmede de omvang van de betrokken bedrijven. De aanvragers geven aan dat onderzoek van het ministerie van Economische Zaken laat zien dat financiering van activiteiten voor het MKB moeilijker en duurder is dan voor het grootbedrijf. Echter, dat bedrijven helemaal niet zouden willen/kunnen bijdragen is opvallend en roept vragen op. De baten van project bestaan namelijk, volgens de indieners, uit ten minste 100 miljoen euro aan orders voor ITER. Daarbij lijkt het project weinig onzekerheden te kennen. Nederland heeft een leidende positie in de ontwikkeling van UPL en andere landen worden niet in staat geacht om de UPL al in 2010 te leveren aan ITER. Deze goede perspectieven zijn niet goed te rijmen met het volledig ontbreken van private financiering. Daar komt bij dat er al vele regelingen bestaan gericht op het wegnemen van de financieringsproblemen van, vaak kleine innovatieve, bedrijven. In het geval dat bedrijven daadwerkelijk niet in staat zouden zijn financiering te vinden zou gezocht kunnen worden naar andere oplossingen, bijvoorbeeld een krediet van de overheid. Het ontbreken van cofinanciering van bedrijven is een zwak punt ten aanzien van de legitimiteit van het project.

Het beeld van de legitimiteit van het project is gemengd. Het betreft enerzijds fundamenteel en toepassingsgericht onderzoek dat mogelijk ook externe effecten kan opleveren, maar het project kent geen private cofinanciering.

Effectiviteit

Het project is concreet en de doelen lijken helder. De betrokken partijen mogen in staat geacht worden om de instrumenten te ontwikkelen. Zij zijn al vele jaren actief in het kader van het Europese fusieprogramma. Ook zijn al pre-prototypes ontwikkeld. Hierdoor is Nederland op het gebied van het ontwerp en de ontwikkeling van UPL de belangrijkste speler geworden en is de afgelopen jaren een substantiële kennisvoorsprong opgebouwd. Volgens de indieners zijn andere landen niet in staat om in 2010 de UPL te leveren aan ITER. Dat betekent dat het project een effectief middel kan zijn om de opdrachten van ITER te verwerven.

De baten van het project bestaan, volgens de indieners, uit ten minste 100 miljoen euro aan orders voor ITER. Het gaat dan in feite om de winsten die voortvloeien uit deze orders. Deze baten vallen toe aan de deelnemers aan het project en zijn derhalve toe-eigenbaar. Voor de beoordeling van het project zijn echter vooral de niet-toe-eigenbare opbrengsten van het project relevant. Dit betreft de spillovers van het onderzoek, de kennisopbouw en de kennisoverdracht. Het is niet duidelijk of deze opbrengsten opwegen tegen de gevraagde claim voor dit project. Een ander aspect is dat het in deze welvaartseconomische analyse gaat om baten vanuit nationaal perspectief. Het ITER-project wordt gefinancierd vanuit diverse overheden en Nederland zou dan wellicht meer baten kunnen verwerven dan de subsidie die Nederland verstrekt.

De overdracht van kennis naar het MKB wordt nagestreefd door detachering van ervaren mensen en door ontwikkelingsopdrachten. Dit kan effectief zijn. Het beeld van de effectiviteit van het project is gunstig.

Efficiëntie

De onderbouwing van de kosten lijkt reëel. Het proces lijkt efficiënt ingericht in de vorm van werkpakketten. De betrokken partijen hebben ervaring in het omgaan met technische risico's en het ontwikkel- en testprogramma is al jaren geleden gestart. De kosten-batenverhouding is niet duidelijk, omdat de niet-toe-eigenbare opbrengsten moeilijk in te schatten zijn. Een kanttekening is dat het project geheel gefinancierd wordt met publieke middelen, wat de efficiëntie negatief zal beïnvloeden. Er wordt daarnaast een groter beslag op publieke middelen gelegd dan noodzakelijk. Het is onduidelijk of de opbrengsten zullen opwegen tegen de FES-claim.

Het beeld van de efficiëntie van het project is gemengd, het proces lijkt efficiënt ingericht maar de niet toe-eigenbare baten zijn onduidelijk en het feit dat het project alleen publieke financiering kent, roept enige zorg op over de doelmatige inzet van middelen.

Alternatieven

Het project is een fundamenteel onderzoeksproject dat niet eerder in het buitenland is uitgevoerd. Er is gezocht naar alternatieve financieringsvormen, zoals de Smart Mix, maar deze regeling is te laat beschikbaar voor dit traject.

Onzekerheden en risico's

Het doel van het project is de kwalificatie voor ITER. Dit doel kan niet worden gehaald door technische problemen of doordat er kapers op de kust komen. De technische en organisatorische risico's lijken beperkt want ze worden onderkend en beheerst door een intensief ontwikkel- en

testtraject. Ook kunnen er concurrenten zijn voor de orders vanuit ITER. De kans hierop wordt door de indieners echter gering geacht. Nederland heeft een leidende positie in de ontwikkeling van UPL. Andere landen worden niet in staat geacht om de UPL al in 2010 te leveren aan ITER. Dit zou alleen kunnen bij zeer substantiële inspanningen. Een andere onzekerheid is de slaagkans van kernfusie: gaat kernfusie in de toekomst daadwerkelijk een belangrijke energiebron worden? ITER is de opvolger van JET waarmee men enkele minuten kernfusie wist te realiseren. Het doel van ITER is om de duur van dit proces te verlengen tot een kwartier. ITER kan echter ook mislukken. Voor het onderhoudige project betekent dit dat het vervolg na ITER minder oplevert.

Het project lijkt weinig onzekerheden te kennen en scoort in dat opzicht gunstig.

Urgentie

Hiervoor zijn kanttekeningen geplaatst bij de legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie van het project. Het project kent een duidelijk deadline, dat is kwalificatie voor ITER. Vanaf 2010 gaat ITER orders geven. Deze deadline zorgt ervoor dat voor dit project niet de mogelijkheid bestaat om nog even te wachten om het project eventueel later uit te voeren.

Samenhang

Geen samenhang met andere initiatieven.

Verbeterpunten

Het project kent geen enkele cofinanciering van bedrijven. Het is duidelijk dat de financieringsmogelijkheden van MKB-bedrijven beperkter zijn dan die van het grootbedrijf. Gezien de goede perspectieven voor grote vervolgoopdrachten, ook buiten ITER, is het echter niet goed te begrijpen dat bedrijven geheel niet bijdragen. Problemen op de kapitaalmarkt worden als belangrijkste obstakel hiervoor aangegeven. Deze problemen kunnen ook worden opgelost door het verstrekken van leningen. Een verbeterpunt zou kunnen zijn om voor onderdelen van het project, zoals de ontwikkeling van de supergeleidende kabel, leningen te verstrekken in plaats van subsidies. Een andere mogelijkheid is om een 'claw back regeling' te gebruiken waarin afgesproken wordt dat de subsidies terugvloeien naar de overheid bij hoge opbrengsten voor de deelnemers aan het project. Daarbij dienen de opbrengsten van de claw back regeling wel te worden afwogen tegen de kosten van het ontwerpen en uitvoeren van de regeling.

Totaalbeeld

Het project NL-UPL voor ITER richt zich op het ontwikkelen van twee instrumenten van ITER (een reactor voor kernfusie) en kennisoverdracht aan het MKB. Het doel is Nederland in een kansrijke positie te brengen voor het verwerven van opdrachten van ITER.

Het project kent enkele sterke elementen. Het betreft toepassingsgericht onderzoek in de pre-concurrentiële fase met een lange looptijd. Ook kan het project externe effecten opleveren door kennisoverdracht aan bedrijven. Het is een technisch hoogstaand, concreet project met heldere doelen. De deelnemers moeten in staat geacht worden zich te kwalificeren voor opdrachten van ITER. Het beeld van de effectiviteit is positief.

Het beeld omtrent legitimiteit is desondanks gemengd. Het zwakke punt uit het project is het ontbreken van financiële participatie van het bedrijfsleven. Bedrijven maken geen deel uit van het projectmanagement en dragen ook financieel niet bij. Dat valt niet goed te rijmen met het door de indieners geformuleerde doel van dit project, te weten het verwerven van minimaal 100 miljoen euro aan vervolgoopdrachten. Bovendien zijn, volgens de indieners, de onzekerheden van het project beperkt. Op grond hiervan mag een financiële bijdrage van bedrijven verwacht worden. Indien het voor de betrokken bedrijven lastig is om op de kapitaalmarkt financiering te vinden, zou de overheid kunnen helpen door leningen te verschaffen. Subsidies zoals voorgesteld in het project zijn niet voor alle onderdelen nodig. Ook moet bedacht worden dat er al tal van regelingen zijn die bedrijven kunnen helpen bij kapitaalmarktproblemen.

Hierdoor ontstaat een gemengd beeld van de legitimiteit van het project en daardoor ook van de efficiëntie van het project.

Het totaalbeeld van de beoordeling is gemengd.

Bronnenlijst

Begroting ITER-NL.

Antwoorden per e-mail.

Reactie op conceptbeoordeling.

Bijlage N

Projectbeoordeling Marktrip maken van een vaccin tegen het Respiratoir Syncytieel Virus (RSV)

Algemene informatie

FES-claim: 31,5 mln euro

Korte projectomschrijving

Dit project betreft het meefinancieren van preklinisch en klinisch onderzoek dat noodzakelijk is om het door het Nederlands Vaccin Instituut (NVI) ontwikkelde RSV-vaccin te kunnen laten registreren voor toelating op de markt. Het vaccin dient de ziektelast veroorzaakt door RSV-infecties terug te dringen. Jaarlijks worden 6500 zuigelingen en 5000 ouderen opgenomen in een ziekenhuis en overlijden er 400 mensen, vrijwel alleen ouderen, door het toedoen van RSV-infecties. Het project is ingediend door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport namens het Nederlands Vaccin Instituut.

De totale kosten van het project worden geraamd op 65,5 miljoen euro over een periode van zes jaar. Financiering van het project vindt plaats door samenwerking met Nobilon International BV. De Nederlandse overheid zal middels het NVI 31,5 miljoen euro investeren wat overeenkomt met de totale FES-claim. Nobilon International BV zal 34 miljoen euro bijdragen in het project.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Indien er sprake is van marktfalen in de markt van vaccins kan overheidsingrijpen legitiem zijn. Deze markt kent een structuur van slechts enkele grote partijen. Daarnaast worden marktpartijen in het algemeen niet voldoende gestimuleerd in de ontwikkeling en productie van vaccins. Deze marktstructuur en de verantwoordelijkheid van de overheid om zorg te dragen voor voldoende en betaalbare vaccins kan overheidsingrijpen legitiem maken.

Het kabinet heeft op 1 februari 2002 besloten de vaccinontwikkeling en vaccinproductie onder overheidsverantwoordelijkheid te houden. Deze verantwoordelijkheid is vormgegeven met het Nederlands Vaccin Instituut (NVI). Hierbij in acht nemend dat per case (vaccin) bepaald dient te worden of uitvoering door marktpartijen mogelijk en doelmatig is en leidt tot een goede beschikbaarheid van het vaccin.

De markt voor het RSV-vaccin heeft wereldwijd een aanzienlijke omvang en wat betreft ontwikkeling van een vaccin lijkt er niet direct sprake te zijn van marktfalen. Marktpartijen zijn of waren actief op het gebied van ontwikkeling van een RSV-vaccin. Daarnaast is Nobilon

International BV bereid gevonden te participeren in het project en zelfs bereid om de volledige uitontwikkeling van het vaccin te faciliteren.

Gelet op de argumentatie voor oprichting van het NVI kan het volledig overlaten van de uitontwikkeling van het RSV-vaccin aan een marktpartij, volgens de indieners, echter leiden tot een vertraging van de introductie van het vaccin, een hogere prijs opleveren alsook onzekerheid over tijdige en voldoende levering van het vaccin.

Bovenstaande aspecten van de vaccinmarkt en specifiek de markt voor het RSV-vaccin schetsen een gemengd beeld wat betreft de legitimiteit van overheidsingrijpen.

Effectiviteit

Het is aannemelijk dat op basis van het gepresenteerde project het vaccin sneller op de markt gebracht kan worden dan zonder FES-bijdrage. Het vaccin zal na vaccinatie alle vormen van ziekten gerelateerd aan het RS-virus voorkomen of de ernst daarvan verminderen. Daarmee kan door uitvoering van het project de ziektelast versneld verminderd worden. Een kanttekening dient hierbij geplaatst te worden dat het aantal gewonnen DALY's beperkt is, doordat het sterftecijfer vooral betrekking heeft op ouderen.²⁵ De ziektelast bij pasgeborenen, een groep waar het RS-virus een relatief hoge ziektelast kan veroorzaken, wordt uiteraard pas gereduceerd na vaccinatie, één of twee maanden na de geboorte. Het beeld van de effectiviteit van het project is gunstig.

Efficiëntie

De verwachte maatschappelijke baten van het RSV-vaccin zullen waarschijnlijk de maatschappelijke kosten overtreffen. De maatschappelijke baten van dit project omvatten een versnelde verbetering van het gezondheidsniveau in Nederland en versnelde besparing op directe kosten gerelateerd aan RSV-infecties, zoals ziekenhuisopname en verpleging. Daarnaast worden royalties verkregen uit de verkoop van het vaccin in het buitenland. De maatschappelijke kosten omvatten de uitontwikkeling van het vaccin en de versnelde toediening van het vaccin.

Het projectvoorstel roept echter de vraag op of de gekozen opzet van uitontwikkeling van het vaccin met bijbehorende overheidsfinanciering de meest efficiënte is. De snelheid van introductie van het vaccin is hierin een belangrijke factor, alsook garanties over de prijs en levering. De efficiëntie van het project kan vergroot worden door als overheid in plaats van een subsidie een (zachte of renteloze) lening te verstrekken. Deze opzet garandeert een voortzetting van het project onder gelijke voorwaarden.

²⁵ De DALY is een samengestelde maat voor de ziektelast (Disability Adjusted Life Year). De DALY brengt het verlies van levensverwachting, verlies van kwaliteit van leven, duur van het gezondheidseffect en het aantal mensen met gezondheidsschade ruwweg samen in één getal. Verschillende studies gebruiken de DALY als signalering voor de milieugerelateerde ziektelast.

Daarnaast bestaat het alternatief van financiering middels de kapitaalmarkt via een holding, alsook het alternatief om de uitontwikkeling van het vaccin volledig aan Nobilon International BV over te laten. Deze alternatieven kunnen echter onzekerheid introduceren over een snelle introductie, de prijs en een tijdige en voldoende levering van het vaccin. Voor bepaling of deze alternatieven efficiënter zijn dan de uitontwikkeling van het vaccin middels overheidsfinanciering, dienen de verwachte extra baten van deze alternatieven op te wegen tegen de verwachte extra maatschappelijke kosten die veroorzaakt worden door de geschetste onzekerheden van deze alternatieven. De indieners achten deze onzekerheden van aanzienlijke omvang, echter deze zijn vooralsnog niet gekwantificeerd.

Bovenstaande aspecten van het project schetsen een gemengd beeld van de efficiëntie van het project.

Alternatieven

Wat betreft uitvoering van het project bestaan de volgende alternatieven:

- Overheidsfinanciering in de vorm van een (renteloze of zachte) lening. Bij een niet succesvolle uitontwikkeling van het vaccin zouden de kosten eventueel alsnog door de overheid gedragen kunnen worden, waardoor de lening weer vervalt tot een subsidie.
- Volledige uitontwikkeling van het vaccin door Nobilon International BV. De indieners geven aan dat hierdoor het NVI de aansturing van het project verliest en er onzekerheden ontstaan omtrent een snelle introductie, de prijs, en tijdige en voldoende levering van het vaccin.
- Financiering middels de kapitaalmarkt via een aparte holding. De indieners geven aan dat deze financieringsvorm reeds door het NVI wordt overwogen voor vaccinontwikkeling in het algemeen. Deze holding is echter nog in ontwikkeling en financiering via dit alternatief levert een vertraging op voor het op de markt brengen van het vaccin.

Onzekerheden en risico's

Het risico bestaat dat op basis van de resultaten van de preklinische en klinische resultaten geconcludeerd dient te worden dat het vaccin niet op de markt gebracht kan worden. Daarnaast bestaat het risico dat alternatieve vaccins tegen het RS-virus de afzetmarkt van het vaccin verkleinen, waardoor financiële baten lager kunnen zijn.

Urgentie

Dit project kan op de korte termijn een bijdrage leveren aan vermindering van de ziektelast veroorzaakt door RSV-infecties. Het project, met genoemde kanttekeningen, is daarmee urgent.

Samenhang

Het project hangt samen met de doelstelling van het rijksvaccinatieprogramma, alsook met het Priority Medicines for Europe and the World project van de WHO.

Verbeterpunten

Het project kan verbeterd worden door verduidelijking te geven over de maatschappelijke kosten die verbonden zijn aan alternatieve financieringsmogelijkheden alsook andere vormen van uitontwikkeling van het vaccin. Hierbij dient gedacht te worden aan de drie geschetste alternatieven. De snelheid van introductie van het vaccin is hierin een belangrijke factor en een indicatie van de kosten en baten die hiermee gepaard gaan, dienen in beeld te worden gebracht en zoveel mogelijk gekwantificeerd te worden.

Totaalbeeld

De uitontwikkeling van het door het Nederlands Vaccin Instituut ontwikkelde RSV-vaccin kan versneld een bijdrage leveren aan het reduceren van de ziektelast die veroorzaakt wordt door RSV-infecties. De markt voor vaccins vertoont in het algemeen imperfecties, echter omtrent het RSV-vaccin is een gemengd beeld ontstaan van de legitimiteit van overheidsingrijpen. Deze markt toont van voldoende omvang te zijn en marktpartijen zijn of waren actief in de ontwikkeling van een RSV-vaccin. Daartegenover kan de marktstructuur echter een snelle ontwikkeling van het vaccin hinderen, alsook onzekerheden creëren omtrent de prijs en levering.

Het project scoort gunstig op effectiviteit in die zin dat het aannemelijk is dat het vaccin versneld op de markt gebracht kan worden door de uitvoering van dit project.

Het beeld omtrent de efficiëntie van het project is gemengd. De snelheid van introductie van het vaccin is hierin een belangrijke factor. Door het project te financieren met behulp van een (zachte of renteloze) overheidslening in plaats van een subsidie kan de efficiëntie verhoogd worden en het project onder gelijke voorwaarden worden uitgevoerd. Daarnaast bestaan er alternatieven met een hogere betrokkenheid van marktpartijen. Het is echter vooralsnog onduidelijk of deze alternatieven, in de vorm van een financiering van het project via de kapitaalmarkt of een volledige uitontwikkeling van het vaccin door Nobilon International BV, tot een inefficiëntere of efficiëntere inzet van middelen zullen leiden ten opzichte van de

uitontwikkeling van het vaccin middels overheidsfinanciering. Hiervoor dienen eerst de onzekerheden omtrent de snelheid van introductie, prijs en levering van het vaccin als maatschappelijke kosten in beeld gebracht en zoveel mogelijk gekwantificeerd te worden.

Het totaalbeeld van dit project is gemengd.

Bronnenlijst

Bijeenkomst met indieners op het CPB naar aanleiding FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Marktrijp maken van een vaccin tegen het Respiratoir Syncytieel Virus (RSV)', 10 oktober 2005.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Brief minister aan Tweede Kamer', DBO-K-U-2446293, 9 jan 2004.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Marktrijp maken van een vaccin tegen het Respiratoir Syncytieel Virus (RSV)', 30 september 2005.

Nederlands Vaccin Instituut, Antwoorden op schriftelijke vragen naar aanleiding FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Marktrijp maken van een vaccin tegen het Respiratoir Syncytieel Virus (RSV)', 13 oktober 2005.

Nederlands Vaccin Instituut, Antwoorden op schriftelijke vragen naar aanleiding FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Marktrijp maken van een vaccin tegen het Respiratoir Syncytieel Virus (RSV)', 22 oktober 2005.

Nederlands Vaccin Instituut, Reactie op conceptbeoordeling FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Marktrijp maken van een vaccin tegen het Respiratoir Syncytieel Virus (RSV)', 31 oktober 2005.

Tweede Kamer, Kamerstuk 2002-2003, 28600 XVI nr. 12, 22 november 2002.

Website 'Nederlands Vaccin Instituut'; <http://www.nvi-vaccin.nl/>.

Website 'Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu'; <http://www.rivm.nl/>.

Bijlage O1

Projectbeoordeling Food & Nutrition Delta/WCFS+

Algemene informatie

FES-claim: 47 mln euro

Korte projectomschrijving

Dit project betreft de vorming van het technologisch topinstituut 'Wageningen Center for Food Studies+' (WCFS+). Dit is een voortzetting en uitbreiding van het huidige TTI WCFS, dat in 1997 is opgericht en vormt de eerste fase van de Food & Nutrition Delta. Het WCFS+ stelt zich als doel de wisselwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen te bevorderen om zodoende Nederland te ontwikkelen tot een leidende 'Food & Nutrition' regio in Europa. Deze ontwikkeling dient vorm gegeven te worden middels een programmatische en langjarige onderzoek- en innovatiesamenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen. Daarnaast dient er een versterking van de kennisinfrastructuur plaats te vinden alsook een verhoging van het rendement op publiek onderzoek.

Het totale project is begroot op 210 miljoen euro voor de periode 2006-2011. De FES-claim heeft betrekking op de periode 2006-2009, waarvoor een begroting geldt van 130 miljoen euro. De directe overheidsfinanciering bedraagt 50 procent van het budget en de resterende 50 procent wordt gefinancierd door bedrijven en kennisinstellingen. Het project is ingediend door het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit namens een consortium van publieke en private kennisinstellingen en bedrijven actief op het gebied van Food & Nutrition.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Onzekerheden omtrent het rendement op fundamenteel onderzoek kunnen er toe leiden dat technologieontwikkeling in een bepaalde markt gehinderd wordt. Daar waar belangrijke maatschappelijke opbrengsten te behalen zijn, is overheidsingrijpen legitiem om dit type onderzoek te stimuleren. Mede ook doordat fundamenteel onderzoek externe effecten kan genereren.

In het geval van de Food & Nutrition markt hebben de indieners aangegeven dat er onvoldoende wisselwerking plaatsvindt tussen bedrijven en kennisinstellingen door onvolkomenheden op de kennismarkt en dat zodoende innovatie afgeremd wordt. De co-financiering van dit project toont het belang dat bedrijven hechten aan een verbetering van de kennisuitwisseling in deze markt. Het is echter onduidelijk of het aangegeven gebrek aan

kennisuitwisseling het gevolg is van marktfalen en in welke vorm dit marktfalen zich dan manifesteert.

De legitimiteit van het project is gunstig, zij het met de kanttekening dat niet duidelijk is welk marktfalen ten grondslag ligt aan een gebrek aan kennisuitwisseling.

Effectiviteit

Het WCFS+ stelt zich als doel de kennisuitwisseling te bevorderen middels een uitbreiding van het bestaande WCFS en vormt fase 1 van de Food & Nutrition Delta. Een evaluatie uit 2001 geeft aan dat het WCFS zich ontwikkeld heeft tot een goed functionerend wetenschappelijk onderzoeksinstituut. Daarnaast heeft het WCFS gedurende 1998-2004 een hoog aantal wetenschappelijke publicaties opgeleverd alsook patenten.

De effectiviteit van het WCFS wat betreft kennisuitwisseling is echter niet duidelijk. De evaluatie uit 2001 geeft aan dat de kennisuitwisseling verbeterd dient te worden door gezamenlijke actie van de participanten in het WCFS, met daarbij extra aandacht voor kleine bedrijven. Een recente beoordeling van de effectiviteit van het WCFS wat betreft kennisuitwisseling is vooralsnog niet beschikbaar.

Een inventarisatie van (overgebleven) knelpunten van kennisuitwisseling, waarvoor dit project een oplossing moet bieden, is niet voorhanden. Hierdoor is het onduidelijk op welke punten een uitbreiding van het WCFS vereist is om de kennisuitwisseling te kunnen versterken. Daarbij ook gelet op fase 2 van de Food & Nutrition Delta welk een 'development programma', een 'technology transfer' en een trainingscentrum voor het MKB zal kennen. Deze fase is echter nog in ontwikkeling, waardoor de exacte vormgeving wat betreft kennisuitwisseling en de samenhang met fase 1 vooralsnog onduidelijk is.

Bovenstaande aspecten creëren een ongunstig beeld van de effectiviteit van het WCFS+ voor het bevorderen van de kennisuitwisseling tussen bedrijven en kennisinstellingen.

Efficiëntie

Het ongunstige beeld omtrent de effectiviteit van het project geeft tevens een ongunstig beeld van de efficiëntie van het project. Daarbij is het project nog in ontwikkeling wat betreft begroting en inzet van middelen. Een solide onderbouwing van de begroting is niet gepresenteerd. De verhouding tussen onderzoeksbudget en kennisvragen is vooralsnog niet duidelijk gemaakt. Het ongunstig beeld van de efficiëntie van het WCFS+ wordt hiermee versterkt.

Alternatieven

Een alternatief zou kunnen zijn om de private bijdragen in het project te vergroten. De uitbreiding van het WCFS door de vorming van het WCFS+ wordt immers mede aangegrepen door het bedrijfsleven om een bredere scope van marktmogelijkheden te kunnen bewerkstelligen.

Onzekerheden en risico's

De voornaamste risicofactor in dit project vormt de mate van kennisdisseminatie. Het bestaande WCFS heeft dit nog niet tot het gewenste niveau kunnen brengen. Daarbij is kennisdisseminatie direct gerelateerd aan de hoofddoelstelling van het WCFS+ en bepaalt de effectiviteit en efficiëntie van het project.

Urgentie

Het is niet aannemelijk gemaakt dat (op de korte termijn) de marktimperfecties die kennisuitwisseling verhinderen, verholpen kunnen worden door het WCFS+. Overigens geven de indieners aan dat het project bij afwijzing van de claim doorgang zal vinden, zij het in een afgeslankte vorm. Het project is niet urgent.

Samenhang

Het project is een onderdeel van de Food & Nutrition Delta dat aansluit bij het, door het Innovatieplatform aangewezen, sleutelgebied Flowers & Food. Het project is complementair aan het project Voeding & Gezondheid. Dit project kan echter onafhankelijk worden uitgevoerd.

Verbeterpunten

Er bestaan twee punten die het project kunnen verbeteren.

- Een inventarisatie van (overgebleven) knelpunten die de kennisuitwisseling tussen bedrijven en kennisinstellingen hinderen kan sturing geven aan het onderzoeksprogramma van het WCFS+. Daarbij dienen nadrukkelijk de uitkomsten van de nog te verschijnen evaluatie van het WCFS geïntegreerd te worden. Hierdoor kan de effectiviteit en efficiëntie van het project worden verbeterd.
- Een betere onderbouwing van de begrote kosten, waardoor een beter inzicht verkregen wordt in de inzet van middelen.

Totaalbeeld

Dit project beoogt de kennisuitwisseling te bevorderen tussen bedrijven en kennisinstellingen actief in de Food & Nutrition industrie. Daarvoor is een voorstel ingediend om het bestaande onderzoek binnen het WCFS te continueren en uit te breiden door de vorming van het WCFS+. Het bedrijfsleven is hierbij betrokken wat mede blijkt uit de co-financiering van het instituut.

Er bestaat een gunstig beeld omtrent de legitimiteit van overheidsingrijpen in de markt van Food & Nutrition, omdat het instituut precompetitief onderzoek in deze markt stimuleert en marktpartijen hieraan bijdragen. Wel moet de kanttekening geplaatst worden dat het onduidelijk is of het gebrek aan kennisuitwisseling het gevolg is van marktfalen.

Omtrent de effectiviteit van het WCFS+ bestaat een ongunstig beeld. Vooral doordat er, ondanks de behaalde successen op wetenschappelijk terrein, een ongunstig beeld bestaat van de effectiviteit van het bestaande WCFS op het gebied van kennisuitwisseling. De vraag op welke punten een uitbreiding van het WCFS vereist is om deze kennisuitwisseling verder te kunnen versterken, blijft onbeantwoord.

Hierdoor is er ook een ongunstig beeld ontstaan of het WCFS+ op een efficiënte manier een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van deze kennisuitwisseling tussen bedrijven en kennisinstellingen. Verder bestaat er onduidelijkheid over de voorgestelde inzet van middelen, doordat de begrote kosten niet goed onderbouwd zijn.

Gelet op het bovenstaande is voor dit project een ongunstig totaalbeeld ontstaan.

Bronnenlijst

Bijeenkomst met indieners op het CPB naar aanleiding van FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Food & Nutrition Delta/WCFS+', 10 oktober 2005.

Ministerie van Economische Zaken, Antwoorden op vragen naar aanleiding FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Food & Nutrition Delta/WCFS+', 12 oktober 2005.

Ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Food & Nutrition Delta/WCFS+', 30 september 2005.

Ministerie van Economische Zaken, Reactie op conceptbeoordeling FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Food & Nutrition Delta/WCFS+', 31 oktober 2005.

Ministerie van Economische Zaken en ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit, Businessplan Food & Nutrition Delta, 30 juni 2005.

Website 'Wageningen Center for Food Studies'; <http://www.wcfs.nl/>.

Bijlage O2

Projectbeoordeling Food & Nutrition Delta/WCFS+ (herbeoordeling)

Belangrijkste wijzigingen

Het voorstel voor het WCFS+ project is op verscheidene punten aangepast. Door middel van het inzetten van alternatieve financieringsbronnen is de FES-claim gereduceerd van 47 miljoen euro naar 33 miljoen euro. Het programma ter bevordering van de kennisuitwisseling is uitgebreid. Daarnaast bevat het herziene projectvoorstel een gedetailleerdere begroting. Recentelijk is er ook een evaluatie van het huidige WCFS beschikbaar gekomen.

Kritiekpunten die zijn weggenomen

Onderbouwing begroting

Een solide onderbouwing van de begroting was niet gepresenteerd in het eerste projectvoorstel. Vooral een uitsplitsing van inzet van middelen naar de verschillende onderzoeksthema's was niet voorhanden. De indieners hebben middels de aanpassing van het projectvoorstel een gedetailleerde begroting aangeleverd.

Kritiekpunten die nog van kracht blijven

Effectiviteit kennisuitwisseling

Fundamenteel precompetitief onderzoek uitgevoerd door een TTI kan belangrijke maatschappelijke opbrengsten genereren. Om deze opbrengsten te bewerkstelligen dient er een goede kennisuitwisseling plaats te vinden. Om kennis-spillovers te genereren is het van belang dat deze kennisuitwisseling dan ook plaatsvindt met bedrijven die niet deelnemen aan het TTI. Vanwege het feit dat de overheid middelen toekent, is het bestaan van externe effecten een voorwaarde voor legitimiteit van overheidsingrijpen. Als de effecten beperkt zouden blijven tot de deelnemers binnen het TTI, dan zouden zij die voordelen ook kunnen internaliseren en zou een overheidsbijdrage niet in de rede liggen. Op grond van het deels fundamentele karakter van het onderzoek en de wetenschappelijke publicaties die vanuit het WCFS zijn gegenereerd, zijn externe effecten in de vorm van kennis-spillovers op wetenschappelijk gebied wel denkbaar. Deze zullen voor een deel weglekken naar het buitenland, maar deels ook ten goede komen aan Nederland. Uiteindelijk, is gezien de omvang van de overheidsbijdrage, het bestaan van externe effecten in de vorm van kennis-spillovers naar andere partijen wel een randvoorwaarde om tot een gunstige beoordeling te komen van de effectiviteit van het TTI.

TTI's, zoals het WCFS of het WCFS+, kunnen een bijdrage leveren aan de kennisuitwisseling tussen bedrijven en kennisinstellingen. Een OECD-rapport uit 2003 bevestigt dit beeld. Het CPB was eerder kritisch over deze studie. De effectiviteit omtrent de kennisuitwisseling toont de studie niet aan (Cornet en Van de Ven, 2004).

In de eerdere beoordeling gaf het CPB aan dat voor het bestaande WCFS het niet duidelijk is hoe effectief dit instituut is wat betreft kennisuitwisseling. Daarnaast was er geen inventarisatie gepresenteerd van (overgebleven) knelpunten die deze kennisuitwisseling kunnen hinderen. Een tussenevaluatie uit 2001 gaf aan dat de kennisuitwisseling van het WCFS verbeterd dient te worden door gezamenlijke actie van deelnemers in het WCFS en door extra aandacht voor kleine bedrijven.

Resultaten van een recent verschenen evaluatie tonen aan dat de kennisuitwisseling nog steeds beperkt is. Daarnaast is de uitwisseling die wel plaatsvindt teveel gericht op deelnemende partijen in het WCFS. Voor bepaalde deelnemers blijkt een belangrijk knelpunt de mogelijkheid tot absorptie van nieuw ontwikkelde kennis te zijn. Kennisuitwisseling met MKB'ers die niet participeren in het WCFS, heeft niet plaatsgevonden.

Het projectvoorstel is op verscheidene punten aangepast en uitgebreid om de kennisuitwisseling te versterken. Zo kent het WCFS+ een open structuur in tegenstelling tot het WCFS. Hierdoor kunnen partijen vrij deelnemen onder de voorwaarde dat zij kennis kunnen toevoegen. Ook wordt de samenwerking met onderzoekers van deelnemende private partijen geïntensiveerd. Daarnaast kunnen MKB-ers met de benodigde kennis van hoogstaande technologieën direct participeren in het WCFS+. In samenwerking met de deelnemende contractonderzoeksinstituten (bijvoorbeeld TNO) wordt een nieuw programma opgezet om de kennisuitwisseling te verbeteren met MKB-ers die beschikken over (zeer) beperkte technische kennis. De vormgeving van dit onderdeel is echter onbekend. Dit moet nog uitgewerkt worden in de volgende fase van de Food & Nutrition Delta.

Het bestaande WCFS is vooralsnog op het punt van kennisuitwisseling niet succesvol. Dit blijkt uit twee evaluaties (proven ability), waarbij enige jaren tussen beide evaluaties zijn verstreken, wat de complexiteit van dit punt aantoont. Dit roept de vraag op of het WCFS+ wel tot een versterkte kennisuitwisseling kan komen. Daarbij voorziet het projectvoorstel in een uitbreiding van het WCFS. Het is onduidelijk of deze uitbreiding tot een betere kennisuitwisseling tussen bedrijven en instellingen zal leiden en of deze uitbreiding noodzakelijk is.

Nieuw totaalbeeld

Dit project beoogt de kennisuitwisseling te bevorderen tussen bedrijven en kennisinstellingen actief in de Food & Nutrition industrie. Er is een projectvoorstel ingediend om het bestaande onderzoek binnen het WCFS te continueren en uit te breiden door de vorming van het WCFS+.

Er bestaat een gunstig beeld omtrent de legitimiteit van overheidsingrijpen in de markt van Food & Nutrition. Het WCFS+ stimuleert precompetitief onderzoek in deze markt en marktpartijen dragen hieraan bij volgens het matchingsprincipe.

De effectiviteit van het project oogt ongunstig. Om de maatschappelijke opbrengsten gerelateerd aan het TTI te bewerkstelligen dient er een goede kennisuitwisseling tot stand te komen, ook met partijen buiten het TTI. Ten opzichte van de vorige beoordeling is er meer duidelijkheid verkregen over de kennisuitwisseling van het WCFS en hoe het WCFS+ de tekortkomingen op dit gebied wil verhelpen. Uit twee evaluaties, waarvan de eerste werd uitgevoerd in 2001 en de laatste in 2005, is af te lezen dat het WCFS niet succesvol is gebleken om de kennisuitwisseling te bevorderen. Dit roept de vraag op of het WCFS+ wel het gewenste resultaat kan bereiken. Daarbij is het onduidelijk of hiervoor additionele middelen ten opzichte van het bestaande WCFS noodzakelijk zijn. Daarnaast wordt een onderdeel van het programma, ter bevordering van de kennisuitwisseling met het MKB, pas uitgewerkt in de volgende fase van de Food & Nutrition Delta. Met een andere organisatiestructuur en wijzigingen in de invulling van de verschillende posities zou ook de situatie omtrent de kennisuitwisseling kunnen wijzigen. Vooralsnog ziet het CPB in de voorliggende stukken geen aanleiding om te kunnen concluderen dat die kennisuitwisseling met het MKB ook daadwerkelijk zal slagen.

Omdat het beeld over de effectiviteit ongunstig is, is het beeld over de efficiëntie ook ongunstig. Daarbij is wel het eerdere kritiekpunt over de onderbouwing van de begroting weggenomen.

Gelet op het bovenstaande blijft het totaalbeeld voor dit project ongunstig.

Bronnenlijst

Bijeenkomst met indieners op het CPB naar aanleiding van FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Food & Nutrition Delta/WCFS+', 23 januari 2006.

Cornet, M & J. van der Ven, De markt voor nieuwe technologie, in: B. Jacobs en J. Theeuwes, Innovatie in Nederland: de markt draalt en de overheid faalt, Preadviezen van de KVS, 2004.

Ministerie van Economische Zaken, Toelichting voor bijeenkomst CPB dd. 23 januari 2006 ten behoeve van het project 'Food & Nutrition Delta/WCFS+'.

Ministerie van Economische Zaken en ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Rapport 'Food & Nutrition Delta/WCFS+', 31 januari 2006.

OECD, Public-private partnerships for research and innovation: An evaluation of the Dutch experience, 2003.

Technopolis, Evaluation Leading Technological Institutes, 30 december 2005.

Bijlage P

Projectbeoordeling Voeding en Gezondheid

Algemene informatie

FES-claim: 12 mln euro

Korte projectomschrijving

Dit project richt zich op de versterking van onderzoek op het gebied van voeding en gezondheid én op de verdere ontwikkeling, verspreiding en benutting van kennis ten behoeve van de preventie van hedendaagse voedingsgerelateerde gezondheidsproblemen. Het project bestaat uit vier onderdelen (1) programmeringstudie, (2) onderzoek voedsel & gezondheid, (3) onderzoek voeding & consument, en (4) toepassing van kennis betreffende het informeren van zowel consumenten als bedrijven. Het project is ingediend door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Voor het totale project zijn de kosten begroot op 12 miljoen euro voor de periode 2005-2009. De overheidsbijdrage in dit project bedraagt de FES-claim van 12 miljoen euro.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Voedingsgerelateerde ziekten, zoals overgewicht, obesitas, diabetes, en hart- en vaatziekten zijn een groeiend maatschappelijk probleem en werken negatief door in de Nederlandse economie. Indien de markt faalt, in die zin dat deze de consument van onvoldoende informatie voorziet om een juiste keuze te maken omtrent voeding, maakt dit overheidsingrijpen legitiem. Een goede voorlichting op het gebied van voeding behoort dan tot de taken van de overheid, al dan niet in samenwerking met marktpartijen.

Een informatieprobleem omtrent eigenschappen van voedingsmiddelen en consumentengedrag kan daarnaast remmend werken op de ontwikkeling van nieuwe verantwoorde voedingsproducten. Een beperkt aanbod van deze producten kan een gedragsverandering bemoeilijken bij consumenten om meer gezonde voeding te nuttigen. Het is echter niet aannemelijk dat er sprake is van marktfalen in deze markt wat overheidsingrijpen vereist. Gelet op het huidige aanbod van verantwoorde voedingsproducten is het aannemelijk dat bedrijven afdoende reageren op de vraag van consumenten naar dit type producten.

Bovenstaande aspecten creëren een gemengd beeld omtrent de legitimiteit van overheidsingrijpen in de voedingsmiddelenmarkt middels dit project.

Effectiviteit

Het project stelt als doel kennis op het gebied van voeding en gezondheid aan te vullen en uit te breiden om tot een oplossing voor de problematiek rond voedingsgerelateerde ziekten te komen. De vraag of er sprake is van gebrek aan kennis om een gedragsverandering bij consumenten te kunnen bewerkstelligen, of dat bestaande kennis onvoldoende wordt toegepast, blijft echter onbeantwoord.

Daarbij roept het projectvoorstel de vraag op of dit project additionele kennis kan creëren. Deze vraag ontstaat doordat substantiële kennishiaten, waar dit project een antwoord op beoogt te geven, niet geconcretiseerd zijn en onduidelijk is welke hiaten al door andere initiatieven (effectief) aangepakt worden (gelet op de activiteiten en doelstellingen van andere instanties zoals het Voedingscentrum en ZonMw). Daarnaast merken de indieners op dat er al meerdere projecten op dit terrein lopen en het project complementair is op LNV- en VWS-begrotingsposten voor kennisontwikkeling, kennisverspreiding en kennisbenutting op het gebied van voeding en gezondheid. De effectiviteit van deze projecten dient aangegeven te worden om een continuering of uitbreiding middels nieuwe projecten te kunnen legitimeren.

Bovenstaande aspecten creëren een ongunstig beeld omtrent de effectiviteit van het project.

Efficiëntie

Het ongunstige beeld omtrent de effectiviteit van het project creëert een ongunstig beeld van de efficiëntie van het project. Overheidsingrijpen op het gebied van stimulering van de ontwikkeling van verantwoorde producten is niet efficiënt, doordat het niet aannemelijk is dat overheidsingrijpen in deze markt vereist is. Daarbij zijn de kosten van dit project niet goed onderbouwd.

Alternatieven

Een alternatief is om de doelstellingen van het project na te streven met behulp van door uitbreiding van reeds bestaande activiteiten op het terrein van voeding en gezondheid nadat inzichtelijk is geworden welke kennishiaten nog bestaan (activiteiten als voorlichting aan consumenten).

Onzekerheden en risico's

De potentiële grote overlap met andere initiatieven en ideeën vormt een risico voor de effectiviteit van dit project. Daarnaast bestaat er het risico dat de gewenste kennisdisseminatie niet voldoende plaatsvindt.

Urgentie

De maatschappelijke problematiek rondom voedingsgerelateerde ziekten vereist een snelle en effectieve aanpak. Het is niet aannemelijk dat dit project (op de korte termijn) een bijdrage kan leveren aan een oplossing van deze problematiek. Het project is daarmee niet urgent.

Samenhang

Dit project hangt samen met het sleutelgebied 'Flowers & Food' van het Innovatieplatform. Daarnaast is het project complementair aan het WCFS+ project maar kan onafhankelijk van dat project uitgevoerd worden. Het project kent echter een potentiële overlap met andere programma's van bijvoorbeeld het Voedingscentrum en ZonMw alsook de Europese Unie.

Verbeterpunten

Bij zorgverleners, de industrie en de overheid bestaan reeds soortgelijke initiatieven en ideeën als dit project om de problematiek rondom de voedingsgerelateerde ziekten aan te pakken. Het projectvoorstel kan verbeterd worden door gedetailleerd aan te geven hoe dit project verschilt ten opzichte van deze initiatieven. Welke activiteiten worden reeds genomen? Aan welke additionele activiteiten is behoefte? In welke behoeftes voorziet dit project? Daarbij dient aangegeven te worden of er sprake is van een gebrek aan kennis of dat kennis onvoldoende wordt toegepast om een gedragsverandering bij consumenten te kunnen bewerkstelligen.

Totaalbeeld

Dit project beoogt door het versterken van onderzoek op het gebied van voeding en gezondheid bij te dragen aan een oplossing voor voedingsgerelateerde gezondheidsproblemen.

Het beeld omtrent de legitimiteit van overheidsingrijpen is gemengd. Indien de markt faalt in het voorzien van betrouwbare informatie aan de consument dient de overheid deze taak over te nemen of in samenwerking met marktpartijen uit te voeren. Daartegenover lijkt de markt voor verantwoorde voedingsproducten afdoende te reageren op de vraag naar deze producten.

Omtrent de effectiviteit en efficiëntie van het project bestaat een ongunstig beeld. De vraag of er onvoldoende kennis voorhanden is om een gedragsverandering bij consumenten te kunnen bewerkstelligen, of dat kennis onvoldoende wordt toegepast, blijft onbeantwoord. Daarnaast is het niet aannemelijk gemaakt dat er substantiële kennishiaten zijn die niet reeds (effectief) onderzocht worden of zijn door programma's van bijvoorbeeld het Voedingscentrum en ZonMw en zodoende additioneel onderzoek vereisen. Daarbij behoort een gedegen

informatieverstrekking aan consumenten over voeding al tot de taken van het Voedingscentrum. De kosten van het project zijn daarenboven niet goed onderbouwd.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

Bronnenlijst

Bijeenkomst met indieners op het CPB naar aanleiding FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Voeding en Gezondheid', 10 oktober 2005.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Antwoorden op schriftelijke vragen naar aanleiding FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Voeding en Gezondheid', 13 oktober 2005.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Voeding en Gezondheid', 30 september 2005.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Reactie op conceptbeoordeling FES-aanvraag ten behoeve van het project 'Voeding en Gezondheid', 31 oktober 2005.

Website Voedingscentrum; <http://www.voedingscentrum.nl>.

Website ZonMw; <http://www.zonmw.nl>.

Bijlage Q1

Projectbeoordeling InnoSport Nederland

Algemene informatie

FES-claim: 22,9 mln euro (in huidige prijzen)

Korte projectomschrijving

Het project beoogt primair de Nederlandse topsportprestaties te verbeteren door de inzet van nieuwe sportproducten die met meer onderzoek en ontwikkeling (R&D) worden ontwikkeld door Nederlandse bedrijven en kennisinstituten. Daarnaast wil het project de breedtesport stimuleren en de bevolking aanzetten meer te bewegen. Het voorstel bestaat uit vijf deelprojecten, namelijk twee wijzen van monitoring, de ontwikkeling van op topsport gerichte sensoren, data-analyse, en tenslotte nieuw design van sportproducten. Het onderzoek wordt uitgevoerd op locaties dichtbij de grote nationale topsportcentra. De kosten bedragen 45,7 mln euro. De helft wordt met FES-geld betaald, 25% betalen de bedrijven, 15% TNO Sport en 10% NOC*NSF. Het project duurt 5 jaar.

Legitimiteit overheidsingrijpen

In de markt voor topsport zijn belangrijke baten te realiseren. Die baten kunnen in de praktijk via vele wegen worden geïnternaliseerd. De markt is wereldwijd en commerciële partijen worden flink geprikkeld te investeren in R&D, omdat ze er veel aan kunnen verdienen. Er bestaan grote commerciële belangen voor fabrikanten van materialen, voor adverteerders en mediabedrijven en voor sponsors. Ticketprijzen kunnen in rekening worden gebracht aan bezoekers en via merchandising zijn grote financiële voordelen te behalen op 'nationale en ook lokale trots'. De deelnemende bedrijven beogen commercieel interessante vindingen, die met het project worden gedaan, te patenteren. Hierdoor kunnen zij privaat de extra winst van de R&D incasseren. De kans op patenten is redelijk groot, want het onderzoek is grotendeels toepassingsgericht, en zit daarmee in het relatief lage risicosegment van de R&D. Honorering van het project betekent dat de deelnemende bedrijven in feite worden voorgetrokken boven de andere bedrijven die R&D in Nederland doen. Immers, het FES-geld komt (naast TNO Sport) vooral ten goede aan de productontwikkeling door het bedrijfsleven. Die bijdrage is met de helft van de projectkosten aanzienlijk.

Wellicht kunnen niet alle baten worden geïnternaliseerd. Het is mogelijk dat er van nationaal of lokaal sportsucces een voorbeeldfunctie uitgaat, dat meer mensen aanzet om zelf te gaan sporten. Dit verband is indirect en niet makkelijk te onderbouwen. Daarnaast is er topsport,

waarvoor de commerciële markten minder ontwikkeld zijn en waar overheidsstimulering wellicht legitiem kan zijn. Het voorstel richt zich echter niet specifiek op deze markten. Het beeld van de legitimiteit van het project is al met al gemengd.

Effectiviteit

Het project is niet effectief, omdat het project niet leidt tot structureel meer kampioenen uit ons land. De reden is dat de nieuwe sportproducten niet exclusief aan Nederlandse topsporters ter beschikking staan, maar ook aan alle buitenlandse tegenstanders zullen worden verkocht. Hierdoor sneuvelen mogelijk de wereldrecords, maar de kans dat Nederlanders die records vestigen, wordt er niet groter van. Voor sporten waar Nederland internationaal gezien een vooraanstaande positie inneemt, zoals voor schaatsen, is een eenmalig succes denkbaar. Ook hier geldt echter dat deze eenmalige successen door ondernemers geïnternaliseerd kunnen worden en dat dus ook zonder subsidie de Nederlandse producenten voldoende prikkels zullen hebben om deze producten te ontwikkelen.

Het project is ook niet effectief om de bevolking te stimuleren te sporten. De reden is dat het niet aannemelijk is dat vooral de beschikbaarheid van de nieuwste high tech snuffjes aan sportapparatuur van Nederlands design, de mensen er toe zullen brengen op een sportclub te gaan. Het verband is indirect en niet makkelijk te onderbouwen.

Tenslotte kunnen vraagtekens worden gezet bij de effectiviteit, omdat niet duidelijk is welke concrete output met elk deelproject wordt voorzien.

Conclusie: het project is niet effectief, omdat het niet aannemelijk is dat het leidt tot meer oranje op het erepodium. Breedtesport wordt er niet door bevorderd.

Efficiëntie

Aangezien het project niet effectief is, is het beeld voor de efficiëntie ook ongunstig.

De kosten zijn overigens wel goed onderbouwd. De kosten van een senior onderzoeker bedragen 125 duizend euro per jaar en de kosten van een junior (AIO's) 45 duizend euro per jaar. Dit zijn redelijke bedragen in het licht van gerealiseerde cijfers over de R&D per medewerker in Nederland in 2003 (CBS, Kennis en Economie 2003). Na 3 jaren werken bijna 80 mensen voltijd aan het project. De investeringen in de laboratoria zijn gespecificeerd. De begroting is ook verdeeld naar de vijf deelprojecten. Daaruit blijkt dat hun belang in termen van uitgaven verschilt.

Conclusie: Het beeld over de efficiëntie is ongunstig. Wel zijn de kosten goed onderbouwd.

Alternatieven

De doelen van het project kunnen wel op andere manieren worden gehaald. Het primaire doel van betere topsportprestaties zou kunnen worden behaald door het beste sportmaterieel aan te schaffen dat nu in de wereld te koop is. Dit heeft vanuit het belang van meer oranje op het erepodium nog de volgende voordelen boven FES-geld. Ten eerste, er kunnen op korte termijn resultaten worden geboekt door sportproducten aan te schaffen die passen bij de potentiële kampioenen van dit moment (in plaats van te wachten op nieuwe Nederlandse vindingen die bij de lancering misschien niet passen bij de Nederlandse sporthelden van dat moment). Ten tweede, het draagt bij aan het sportideaal van een strijd tussen de deelnemers onder gelijke voorwaarden. Er bestaan alternatieven voor de aanschaf van sportproducten, die erop gericht zijn om de doorstroming naar de topsport te bevorderen. Als voorbeelden kunnen genoemd worden: talentherkenning, stipendia voor topsporters, organisatie van topsportevenementen en het tegengaan van dopinggebruik (zie ook Ministerie VWS, 2005, Tijd voor Sport).

De bevordering van breedtesport geeft waarschijnlijk meer welvaartseconomische opbrengsten dan betere topsportprestaties. Voorbeelden zijn de baten van lagere ziektekosten, minder ziekte verzuim, meer maatschappelijke betrokkenheid en een fitter gevoel. Vooral de jeugd, ouderen en laag opgeleiden bewegen te weinig (TNO, OBIN 2005). Daarom zijn de welvaartseconomische opbrengsten bij hen het grootst. Het gaat er dus vooral om die groepen aan het bewegen te krijgen met instrumenten die bij hun levensstijl aangrijpen. Enkele voorbeelden om dat voor elkaar te krijgen zijn meer gym op school, betere voorlichting, kansarmen aan het werk helpen en meer gerichte subsidies aan sportverenigingen. Stimulering van de andere groepen geeft minder welvaartswinst, want zij bewegen al voldoende.

Onzekerheden en risico's

Er bestaat een risico dat de overheid het FES-geld al grotendeels heeft uitgegeven, terwijl de bedrijven nog de handen vrij hebben of ze al dan niet zullen participeren. De redenering is als volgt. De grootste FES-bijdrage wordt voorzien in de eerste twee jaar van het project, waar vooral geld zal worden besteed aan laboratoria. De bedrijven zullen vooral in de laatste 3 jaar investeren in R&D. Om dat risico te vermijden, is het nodig dat het bedrijfsleven zich financieel committeert aan het project, voordat de overheid geld uitgeeft aan de inrichting van de laboratoria. De aanvragers noemen deze noodzaak niet.

Mocht het project worden gehonoreerd, dan kunnen de risico's worden beperkt door de deelprojecten gefaseerd uit te voeren, waarbij ze op elkaar voortbouwen na evaluatie van ieder project. Fasering is mogelijk, omdat er weinig samenhang bestaat tussen de deelprojecten.

Urgentie

Er zijn geen argumenten voor bijzondere urgentie van het project. Het argument dat het project voortbouwt op een ander (hier Samen voor Goud) geeft geen bijzondere redenen voor urgentie.

Samenhang

Er bestaat enige samenhang bij de ontwikkeling van innovatieprojecten uit de driehoek sport (met name NOC*NSF), kennisinstellingen (met name TNO Sport) en het bedrijfsleven in het programma 'Samen voor Goud'. Dat driejarenprogramma, gesubsidieerd door het Ministerie van Economische Zaken, loopt eind dit jaar af. InnoSport wil op 'Samen voor Goud' voortbouwen. Er bestaat geen onafhankelijke evaluatie van 'Samen voor Goud'.

Op basis van de beschikbare informatie ontstaat een gemengd beeld. De concept zelfevaluatie van 'Samen voor Goud' biedt als positieve punten dat de beoogde concrete doelen zijn gehaald, bijvoorbeeld een minimaal aantal samenwerkingsverbanden, aantal projectvoorstellen en bedrag aan projecten in euro's. Ten tweede, noemt de zelfevaluatie een aantal concrete nieuwe sportproducten die volgens de evaluatie dankzij 'Samen voor Goud' zijn ontworpen. Ten derde, werd het doel bereikt om betrokkenen samen te brengen op congressen. Ten vierde, het programma heeft vijf 'roadmaps' ontwikkeld, namelijk 'training', 'sportmaterialen', 'voeding', 'accommodaties' en 'innovatieve benaderingen van sportstimulering', elk gevuld met 10 à 15 projecten in wisselende staat van uitvoering. De belangrijkste betrokken bedrijven zijn Philips, DSM, Ten Cate en Jansen en Fritsen. Het duurste project is 'PSV training van de toekomst' met als deelnemers PSV en Philips roept ook vragen op. Was het de prestatie van 'Samen voor Goud' deze twee tot elkaar te brengen en is publiek geld hiervoor noodzakelijk?

Er zijn echter ook negatieve signalen over de samenhang. Ten eerste, een belangrijk doel van InnoSport is nog steeds om de partijen uit de driehoek tot elkaar te brengen rond hetzelfde innovatiedoel als in 2002 al is omschreven. Hieruit moet worden afgeleid dat de extra samenhang na 3 jaar nog steeds onvoldoende is gelukt. Ten tweede, de meeste beoogde deelnemende bedrijven komen nog niet verder dan adhesiebetuigingen aan InnoSport. Ten derde, de zelfevaluatie leert dat het soms moeite kost de partijen bij elkaar te houden. Dat kan verklaard worden door conflicterende doelstellingen. Die zijn er ook. NOC*NSF wil snel meer kampioenen en dat bereiken met tijdelijke exclusiviteit van de nieuwe sportproducten voor Nederlandse sporters. Daartegenover hebben de bedrijven een langere adem nodig om nieuwe sportproducten commercieel succesvol te kunnen lanceren, maar ze willen dat dan wel meteen op de wereldmarkt.

Verbeterpunten

In het projectvoorstel zijn belangrijke verbeteringen mogelijk, omdat ten tijde van de indiening het project nog in ontwikkeling is. Gedacht moet worden aan een probleemanalyse, waaruit concrete doelstellingen volgen, concreter vermelding welke output wordt verwacht, beter aangeven wat de bedrijven daadwerkelijk willen bijdragen, concrete invulling van het geplande procesverloop en de formulering van de criteria ('key performance indicatoren') om dat procesverloop te kunnen beoordelen. Verder kan het risico worden beperkt door betere taakstellingen op ijkpunten tijdens het traject. Het punt blijft echter dat de richting van het project en de gehanteerde instrumenten niet effectief zullen blijven om de beoogde doelen te bereiken.

De belangrijkste verbeterpunten moeten daarom echter gezien worden vanuit de eerder genoemde alternatieven. De bevordering van breedtesport geeft daarbij waarschijnlijk meer welvaartseconomische opbrengsten dan betere topsportprestaties (voorbeelden van meer gym op school, betere voorlichting, kansarmen aan het werk helpen en meer gerichte subsidies aan sportverenigingen).

Totaalbeeld

Het project beoogt de Nederlandse topsportprestaties te verbeteren en de breedtesport te bevorderen door de inzet van nieuwe sportproducten (hardware en software) die in Nederland worden ontwikkeld.

In de markt voor topsport zijn belangrijke baten te realiseren. Die baten kunnen in de praktijk via vele wegen worden geïnternaliseerd. Er bestaan grote commerciële belangen voor fabrikanten van materialen, voor adverteerders en mediabedrijven en voor sponsors. Ticketprijzen kunnen in rekening worden gebracht aan bezoekers en via merchandising zijn grote financiële voordelen te behalen op 'nationale en ook lokale trots'. Wellicht kunnen niet alle baten worden geïnternaliseerd. Het is mogelijk dat er van nationaal of lokaal sportsucces een voorbeeldfunctie uitgaat, dat meer mensen aanzet om zelf te gaan sporten. Dit verband is indirect en niet makkelijk te onderbouwen. Daarnaast is er topsport, waarvoor de commerciële markten minder ontwikkeld zijn en waar overheidsstimulering wellicht legitiem kan zijn. Het voorstel richt zich echter niet specifiek op deze markten. Het beeld van de legitimiteit van het project is al met al gemengd.

Het project is niet effectief, omdat niet aannemelijk is gemaakt dat het leidt tot meer oranje op het podium. De reden is dat nieuwe sportproducten niet exclusief aan Nederlandse topsporters ter beschikking staan, maar ook aan alle buitenlandse tegenstanders zullen worden verkocht. Hierdoor sneuvelen mogelijk de wereldrecords, maar de kans dat Nederlanders die records vestigen, wordt er niet groter van. Voor sporten waar Nederland internationaal gezien

een vooraanstaande positie inneemt, zoals voor schaatsen, is een eenmalig succes denkbaar. Ook hier geldt echter dat deze eenmalige successen door ondernemers geïnternaliseerd kunnen worden en dat dus ook zonder subsidie de Nederlandse producenten voldoende prikkels zullen hebben om deze producten te ontwikkelen. Productontwikkeling van (top)sportproducten hoeft op zich niet met meer dan uit de reguliere subsidies, zoals de WBSO, te worden gesteund. Het voorstel draait om de stelling dat er een exclusieve complementariteit bestaat tussen Nederlandse (top)sportprestaties en sportapparatuur van Nederlands ontwerp. Die complementariteit wordt niet onderbouwd.

Het project scoort ook ongunstig op efficiëntie, want projecten die niet effectief zijn, zijn ook niet efficiënt. De kostenonderbouwing is overigens goed. Er is een bijzonder risico dat de FES-gelden al zijn uitgegeven voordat het bedrijfsleven zich committeert. Er bestaat weinig samenhang tussen de vijf deelprojecten.

De bevordering van breedtesport geeft waarschijnlijk meer welvaartseconomische opbrengsten dan betere topsportprestaties. Vooral de jeugd, ouderen en laag opgeleiden bewegen te weinig (TNO, OBIN 2005). Enkele voorbeelden om deze groepen meer te laten bewegen, zijn meer gym op school, betere voorlichting, kansarmen aan het werk helpen en meer gerichte subsidies aan sportverenigingen. Om topsportprestaties te verbeteren lijken maatregelen die gericht zijn op de doorstroming naar de topsport en het aanschaffen van bestaande technische middelen om de prestaties te verbeteren een efficiëntere weg.

Het totaalbeeld is ongunstig.

Bronnenlijst

Brieven aan NOC*NSF en TNO Sport van 26 bedrijven en kennisinstellingen waarin zij hun reactie geven op InnoSport.

CBS, 2005, Kennis en Economie, R&D-inspanningen in Nederland 2003, Gerhard Meinen en André Meurink, CBS-website 8 september 2005.

Ministerie VWS, 2005, Tijd voor Sport, Bewegen, meedoen, presteren, september.

NOC*NSF en TNO Sport, 2004, Innovatie voor goud, Cases uit de praktijk van de toekomst, ISBN 90-5986-101-9.

NOC*NSF en TNO Sport, 2005, InnoSport NL, motor voor innovatie in Sport en Bedrijfsleven, Presentatie op CPB op 10 oktober 2005.

NOC*NSF en TNO Sport, 2005, Raster voor FES-claims innovatieprogramma's/Toponderzoek, 2005, Innosport.nl, ontvangen 29 september 2005, contactpersonen mw. N. van Veldhoven (NOC*NSF) en R. Wijlens (TNO Sport).

NOC*NSF en TNO Sport, 2005, Antwoorden op CPB-vragen betreffende ICRE-FES-aanvraag InnoSport NL, per e-mail ontvangen op 10 oktober 2005.

NOC*NSF en TNO Sport, 2005, InnoSport NL, Programma van vraaggestuurde kennisontwikkeling voor sportinnovaties, Versie 0.1 september 2005, vertrouwelijk concept.

NOC*NSF en TNO Sport, 2005, Toelichting Financieel Plan (uitbreiding van hoofdstuk 7 van InnoSport NL, Programma van vraaggestuurde kennisontwikkeling voor sportinnovaties, Versie 0.1.

NOC*NSF en TNO, 2005, Programma 'Samen voor Goud' (2002-2005), Samenvatting, concept 29 september 2005.

TNO Industrie, 2005, Centrum voor Sport en Technologie: Opstart onderzoek en ontwikkeling voor goud, Voortgangsverslag Periode 5 (juli 2004-december 2004), TNO-rapport 42.05.013706.

TNO Kennis voor zaken (OBIN), 2005, Bewegen in Nederland 2000-2004, Eerste resultaten, oktober.

Bijlage Q2

Projectbeoordeling InnoSport (herbeoordeling)

Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van vorige voorstel

De indieners hebben commentaar gegeven op de beoordeling door de Commissie van Wijzen en CPB. Bovendien hebben zij een nieuw businessplan opgesteld. Op hun belangrijkste argumenten ten aanzien van de CPB-beoordeling wordt hieronder ingegaan.

Kritiekpunten die zijn weggenomen

De indieners hebben geen kritiekpunten van het CPB weggenomen.

Kritiekpunten die nog van kracht blijven

Legitimiteit

In de eerste beoordeling scoort InnoSport gemengd op legitimiteit. Volgens het CPB werkt de markt voor (top)sport over het algemeen goed. Er zijn belangrijke financiële baten te realiseren door private partijen, zoals fabrikanten van materialen, adverteerders, mediabedrijven, sponsors, ticketprijzen en merchandisers. Wellicht kunnen echter niet alle baten worden geïnternaliseerd door commerciële bedrijven. Het is mogelijk dat er van nationaal of lokaal sportsucces een voorbeeldfunctie uitgaat, dat meer mensen aanzet om zelf te gaan sporten. Dit verband is indirect en zal voor een deel ook verdringing van andere sportactiviteiten betekenen wat geen gezondheidswinst met zich meebrengt. Daarnaast is er topsport, waarvoor de commerciële markten minder ontwikkeld zijn en waar overheidsstimulering wellicht legitiem kan zijn. Het voorstel richt zich echter niet specifiek op deze markten.

De indieners stellen dat de markt wel faalt. Er is nu onvoldoende 'bedrijvigheid in en rond de sport'. 'Barrières' van innovatieprocessen moeten daarom worden weggenomen die samenhangen met het 'veelal onbekend terrein' om 'multidisciplinair of gezamenlijk innovatie te trekken'. Zij spreken over 'het synchroniseren van belangen', het stimuleren om 'maatschappelijke uitdagingen en kansen op het gebied van sport en innovatie gezamenlijk op te pakken' en over 'het creëren van een efficiënte en effectieve wijze van vraaggestuurde kennisontwikkeling'.²⁶

Het CPB plaatst daarbij kanttekeningen. Als deze argumenten zouden gelden, zou er sprake zijn van een coördinatieprobleem. Het project sluit er in de huidige vorm niet op aan. In het algemeen wordt zo'n probleem niet doelmatig opgelost met publiek geld. Het is overigens niet waarschijnlijk dat er sprake is van een coördinatieprobleem. De betrokken partijen zijn klein in

²⁶ Quotes uit de reactie van de initiatiefnemers van InnoSport op de eerste beoordeling van het CPB op legitimiteit.

aantal (zie bijvoorbeeld blz. 5 van het Businessplan) en zij kennen elkaar al lang. De sportmarkt is redelijk concreet en het onderzoek is vooral toepassingsgericht (meer ontwikkeling dan onderzoek). Daarmee is het ‘onbekende terrein’ van innovatie niet groter dan op de meeste andere commerciële markten.

Daarnaast heeft VWS er bij de voorzitter van de CWTI op aangedrongen de claim op InnoSport te honoreren met als belangrijkste argument dat de overheid ‘een actief beleid (‘ingrijpen’) wel degelijk legitiem (acht), zowel met betrekking tot topsport als de breedtesport’; met referentie aan de beleidsnota ‘Tijd voor Sport’.

Het CPB geeft alleen een beoordeling van de legitimiteit van die onderdelen (‘programmaliijnen’) van InnoSport waarvoor een FES-claim is ingediend, en niet van overheidsinterventies van sport in het algemeen. Politieke voorkeuren, zoals verwoord in beleidsnota’s, behoren niet tot het welvaartseconomische begrip legitimiteit dat het CPB bij alle beoordelingen gebruikt.

Conclusie: de beoordeling van de legitimiteit blijft gemengd. De wijzigingen in het projectvoorstel hebben geen verandering in het beeld gegeven.

Effectiviteit

Het projectvoorstel InnoSport is na oktober 2005 aangepast. Bij de eerste aanvraag legden de indieners de focus op betere Nederlandse topsportprestaties. Dit blijkt uit het voortbouwen op het programma ‘Samen voor Goud’, uit de oprichting van laboratoria (‘field labs’) op topsportlocaties, en uit de beleidsnota ‘Tijd voor Sport’ van het Ministerie VWS, waar ‘het project InnoSport’ ‘een belangrijke basis’ legt voor de innovatie die nodig is om ‘aan de internationale top te blijven. De ontwikkelingen in de topsport voltrekken zich immers snel’.²⁷ De indieners noemden in de FES-aanvraag ook bevordering van breedtesport en Holland Promotie als neven-doelen. Het CPB heeft InnoSport in november 2005 hierop beoordeeld.

In het nieuwe voorstel van januari 2006 wordt met InnoSport bedoeld op ‘het nationale centrum voor innovatie en sport’²⁸, met als focus betere samenwerking bij de ‘verbinding tussen topsport, breedtesport en vele toepassingsgebieden ook buiten de sport’. Tot de laatste groep behoren ‘bewegingsactivering, gezondheidsbevordering, preventie van ziekten, behandelwijzen en revalidatie’.²⁹

Het CPB tekent hierbij aan dat een heldere probleemanalyse ontbreekt. Het is daarom onduidelijk welke problemen worden opgelost met een groot aantal uiteenlopende doelen en hoe en wanneer die doelen zullen worden bereikt. Het Businessplan (versie januari 2006) meldt hierover: ‘Op tal van punten is verdere uitwerking van de omschreven principes nodig’.³⁰

²⁷ Ministerie VWS, 2005, Tijd voor Sport, blz. 52.

²⁸ Businessplan, versie januari 2006, blz 2.

²⁹ VWS aan CPB, 17 februari 2006.

³⁰ Businessplan (versie januari 2006), blz. 4.

Bovendien wordt in het voorstel niet beargumenteerd waarom voor al die doelen publieke financiële middelen nodig zijn. De behoefte aan meer samenwerking (volgens de indieners) kan duiden op een coördinatieprobleem. Op dat probleem is onder het kopje legitimiteit nader ingegaan.

In feite zal met de FES-gelden bij toekenning overigens grotendeels in hetzelfde worden geïnvesteerd als in het oorspronkelijke voorstel, namelijk in laboratoria, sensoren, monitoren, data-analyse en sportproducten. Kernpunt van het CPB bij de effectiviteit bij topsport is dat deze draait om de stelling van complementariteit tussen Nederlandse topsport prestaties en sportmiddelen van Nederlands ontwerp met uitsluiting van andere landen. Het CPB meent dat die complementariteit onvoldoende is onderbouwd.

In hun reactie stellen de indieners dat zij complementariteit tot stand willen brengen door een exclusieve tijdsvoorsprong te geven aan de specifieke sporttoepassingen voordat daarover mag worden gepubliceerd en de producten commercieel worden geëxploiteerd.

Het Businessplan (versie januari 2006, blz. 18) geeft geen informatie hoe dit concreet gaat gebeuren, hoe hard de sancties in de contracten zullen luiden, en hoe groot de beoogde tijdsvoorsprong zal zijn. Verder is onduidelijk in hoeverre deze mening van NOC*NSF en TNO wordt gedragen door de betrokken bedrijven. Overigens, indien de tijdsvoorsprong gering is, is er geen reden voor een contract, want de bedrijven moeten nu eenmaal een nieuw product in het echt uitproberen voor zij het commercieel kunnen verkopen. Dat kan inderdaad leiden tot incidentele Nederlandse successen, zoals in de eerste beoordeling door het CPB is gesignaleerd. Maar er bestaat dan geen vaste complementariteit meer. Als gevolg van deze argumenten is er geen reden om de beoordeling van de effectiviteit te herzien. Deze blijft ongunstig.

Efficiëntie

Aangezien de beoordeling niet is aangepast op legitimiteit en effectiviteit, blijft de beoordeling over de efficiëntie onveranderd ongunstig.

Alternatieven

Het CPB bespreekt ook alternatieven om de doelen bij de breedtesport te behalen. De welvaartseconomische opbrengsten zijn waarschijnlijk het grootst als beleid aansluit bij de jeugd, ouderen en laag opgeleiden, omdat vooral zij te weinig bewegen.

De indieners menen dat innovatieve sportproducten door hun grotere 'appeal' voor meer breedtesport zorgen. Zij noemen snowboarden, skaten en Nordic walking als voorbeelden. Het CPB tekent hierbij aan dat deze sportartikelen commercieel zijn ontwikkeld (vaak in het buitenland). Het past bij het beeld dat sportartikelen een wereldwijde commerciële markt vormen in de entertainmentsector. Het is bovendien de vraag of deze sporten voor extra breedtesport hebben gezorgd, of dat zij andere sporten hebben verdrongen. Er is in elk geval geen publiek geld nodig om deze sportmiddelen te ontwikkelen en te verkopen.

Nieuw totaalbeeld

Het beeld van legitimiteit blijft gemengd, omdat de markt voor (top)sport in het algemeen goed werkt. Wellicht kunnen echter niet alle baten worden geïnternaliseerd door commerciële bedrijven.

Het project wordt ongunstig beoordeeld op effectiviteit. In de eerste plaats omdat het grote aantal uiteenlopende doelstellingen niet volgt uit een probleemanalyse. Het is daarom onduidelijk welke problemen worden opgelost, noch of daarvoor publieke middelen nodig zijn. Bovendien is de complementariteit tussen Nederlandse topsportprestaties en sportmiddelen niet onderbouwd. Omdat het project niet effectief is, is het project ook niet efficiënt.

De indieners hebben geen argumenten aangevoerd om het oordeel te veranderen. Het totaaloordeel blijft ongunstig.

Bronnenlijst

Ministerie VWS, 2005, Tijd voor Sport, Bewegen, meedoen, presteren, september.

Ministerie VWS, 2006, Aanbiedingsbrief van de directeur Sport van het Ministerie aan de Voorzitter van de CWTI-werkgroep, 31 januari 2006.

Ministerie VWS, 2006, Aanvulling Businessplan InnoSport NL, brief VWS aan onderdirecteur CPB, 17 februari 2006 inclusief 2 bijlagen.

Ministerie VWS, NOC*NSF, TNO Sport, 2006, Gesprek met CPB op CPB 15 februari 2006.

NOC*NSF, TNO Sport, 2006, Reactie van de initiatiefnemers NOC*NSF en TNO op de eerder gemaakte opmerkingen door het CPB, zoals vastgelegd in Beoordeling projecten ICRE kennisdomein (ref. 2005-40, datum 16 november 2005, januari).

NOC*NSF, TNO, InnoSport NL, Programma voor vraaggestuurde kennisontwikkeling voor sportinnovaties, Business Plan, Versie 2.0, januari 2006 (vertrouwelijk) + Bijlage 1 (Achtergrond 'Samen voor Goud').

Bijlage R1

Projectbeoordeling Technologisch Topinstituut Groene Genetica

Algemene informatie

FES-claim: 25 mln euro (in huidige prijzen)

Korte projectomschrijving

Het project beoogt de oprichting van een virtueel Technologisch Topinstituut (TTI) Groene Genetica met drie doelen. Ten eerste, de verkorting van de periode om fundamentele kennis over plantaardig uitgangsmateriaal te vertalen naar commerciële toepassingen. Ten tweede, het verrichten van fundamenteel onderzoek naar plantaardig uitgangsmateriaal. Ten derde, de versterking van het wetenschappelijk arbeidspotentieel door onderwijs en opleidingen over plantaardig uitgangsmateriaal. De totale kosten bedragen 50 mln euro. De FES-claim is de helft hiervan. Wageningen UR betaalt 11 mln euro en verwacht wordt dat het bedrijfsleven 14 mln euro bijdraagt. Het project duurt 5 jaar.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Er bestaan de volgende redenen voor legitimiteit.

- Het fundamentele deel van het onderzoek, voor zover het openbaar beschikbaar wordt gesteld. Het aandeel is met 15% van het onderzoeksprogramma echter niet hoog. Het onderzoek is meer toepassingsgericht, zoals blijkt uit de slagzin: 'putting genomics to work'. Maar ook dat onderzoek wordt alleen uitgevoerd als het wetenschappelijk interessant is.
- Het project bevordert het universitair onderwijs. 5% van het budget wordt hier aan besteed.
- Redelijk passend bij het hoge percentage toegepast onderzoek (75% van het budget) is dat de bedrijven in aanzienlijke mate mee betalen. De indieners maken aannemelijk dat de producenten en ontwikkelaars van plantaardig uitgangsmateriaal (verenigd in Plantum) waarschijnlijk met 14 mln euro zullen deelnemen. Er is nu 10 mln gegarandeerd onder voorwaarde van een goed businessplan. Dat plan voorziet er in dat op het gebied van het fundamentele onderzoek, patent wordt aangevraagd door de onderzoeksinstelling. Daarmee vloeien de patentopbrengsten naar de publieke sector terug. De deelnemende bedrijven bij toegepast onderzoek krijgen als eerste het recht om de patenten te gebruiken (Businessplan, Annex). Dat past bij de omvang van de bijdrage van het bedrijfsleven.

Conclusie: het project scoort gunstig op legitimiteit.

Effectiviteit

De volgende argumenten pleiten voor effectiviteit:

- De doelstellingen van het project zijn een uitwerking van het globale doel 'putting genomics to work', waar een probleemanalyse aan ten grondslag ligt. Zij zijn concreet en te evalueren. Bijvoorbeeld, het businessplan stelt toetsbare doelen over de groei in de omzet van de bedrijven en de aantallen patenten, wetenschappelijke publicaties in vaktijdschriften, proefschriften en het aantal nieuwe studenten.
- De bedrijven sturen de onderzoeksprojecten aan. Hierdoor wordt aangesloten bij concreet levende problemen die moeten worden opgelost om commercieel succes te halen.
- Nederlandse bedrijven zijn op dit gebied sterk, zowel wat betreft onderzoek, productie en verkoop
- Het wetenschappelijk onderzoek is, volgens de indieners, internationaal van topniveau.
- Er bestaat een breed draagvlak voor het TTI. Het businessplan noemt enkele brancheorganisaties (naast Plantum), ongeveer dertig bedrijven over het spectrum aan onderwerpen op het gebied van kweek van plantaardig basismateriaal, en, naast Wageningen UR, nog een aantal universiteiten.
- De organisatie van het TTI is duidelijk en ziet er goed uit. Er komt een bestuur met wetenschappelijke programmadirecteuren. Het zijn geen full-time banen, wat de kosten beperkt. Deze kosten worden begroot op 5% van het budget.
- De kwaliteit van het project wordt jaarlijks beoordeeld door een onafhankelijke commissie, waarin ook buitenlandse experts zitting hebben. Alle projecten worden gemonitord en op concrete criteria getoetst.

Hiertegenover staan de volgende argumenten die de effectiviteit ongunstig beïnvloeden:

- Het is onduidelijk hoe groot de waarde is die het project toevoegt in het licht van het feit dat de FES-claim extra geld vraagt voor een sector die toch al in aanzienlijke mate wordt gesteund.
- De TTI vergroot mogelijk het capaciteitsknelpunt om de doelen te halen. Op dit moment bestaat er al een tekort aan onderzoekspersoneel bij de bedrijven. Volgens de aanvragers is dat minder het geval op de universiteiten. De oprichting van de TTI vergroot het capaciteitsprobleem. Weliswaar is ook een doel van het TTI om via onderwijs en voorlichting studenten te werven (5% van het budget), maar dat leidt op zijn vroegst over een jaar of 5 tot nieuwe onderzoekers.

Conclusie: het oordeel over de effectiviteit is gemengd.

Efficiëntie

Een gunstig beeld van de effectiviteit is een noodzakelijke voorwaarde voor een efficiënt project. Het gemengde beeld van de effectiviteit werkt door voor de efficiëntie.

De onderbouwing van de kosten is daarentegen goed. Deze maakt evaluatie mogelijk, ook tijdens de loop van het project. De kosten van 50 mln euro worden verdeeld over fundamenteel onderzoek, onderwijs, toegepast onderzoek en organisatiekosten in de verhouding 15%: 5%: 75%: 5%. De bedrijven dragen niet bij aan het fundamenteel onderzoek, wat redelijk is. Daartegenover is de bijdrage van het bedrijfsleven aan het toegepast onderzoek redelijk hoog. Bovendien dragen de bedrijven bij aan het onderwijs en de organisatiekosten. Over de duur van het project lopen de uitgaven op van 2006 tot 2009. In 2009 en 2010 wordt elk jaar 14 ml euro uitgegeven. Daarbij lopen de uitgaven van de FES-claim in de pas met die van de universiteit en het bedrijfsleven. Dat is gunstig, omdat er geen risico bestaat dat het FES-geld al grotendeels is uitgegeven, terwijl de bedrijven nog de handen vrij hebben al dan niet te participeren.

Conclusie: Het beeld van de efficiëntie is gemengd.

Alternatieven

Een alternatief voor het oprichten van de TTI is een tijdelijke verhoging van de WBSO-subsidies op R&D naar plantaardig uitgangsmateriaal. In dit geval wordt de vraagsturing door het bedrijfsleven nog versterkt, en kan het bedrijf de voor dat bedrijf optimale samenwerking zoeken. Wel ziet het er naar uit dat dan de samenhang met Wageningen UR daardoor vermindert.

Onzekerheden en risico's

Het project geeft geen bijzondere risico's. Daarvoor bestaan de volgende argumenten. Ten eerste, na 2 jaar vindt een evaluatie plaats, waarna een go-no go beslissing wordt genomen. Ten tweede, de betrokken partijen hebben veel ervaring met samenwerking. Er wordt hier met biotechnologie wel een nieuw veld betreden, maar daar lijken geen bijzondere risico's te liggen. De reden is dat veel werk ligt op het grensgebied tussen fundamenteel en toegepast onderzoek.

Er bestaan bij dit onderzoek beperkte risico's voor maatschappelijk acceptatie, omdat genetische modificatie niet centraal staat. Het onderzoek staat overigens niet los van genetische modificatie.

Conclusie: er zijn geen bijzonderheden bij onzekerheden en risico's

Urgentie

De urgentie kent geen bijzonderheden. Het is geen bijzonder argument dat een project de concurrentiepositie kan versterken. Dit argument geldt voor subsidie in alle sectoren.

Samenhang

Van oudsher bestaan sterke verbindingen tussen Wageningen UR en de bedrijven. Het TTI verschuift het terrein meer in de richting van biochemie. Dat zal de samenhang wellicht nog bevorderen. Zoals hierboven vermeld, duidt het brede draagvlak ook op samenhang. Bovendien bestaat er samenhang tussen het TTI Groene Genetica met het Centre for BioSystems Genomics, het EU-programma over nachtschade, projecten binnen het IOP genomics, de FES-claims op het Tuinbouwcluster en de Phytophthora-resistente aardappel en de FES-claim op genetische modificatie van gewassen uit de vorige ICRE-FES-ronde.

Verbeterpunten

Een argumentatie waaruit de maatschappelijke economische waarde blijkt die het TTI Groene Genetica toevoegt boven het bestaande beleid.

Het verdient aanbeveling het terrein van het TTI Groene Genetica scherper af te bakenen. Zoals onder het hoofdje 'Samenhang' is genoemd, bestaan er meer projecten en FES-claims die in redelijkheid onder te brengen zijn onder het begrip 'Groene Genetica'. Bij de FES-claims zijn soms ook dezelfde onderzoeksinstituten betrokken (zoals het Centre for BioSystems Genomics). Door de scherpere afbakening wordt vermeden dat rond hetzelfde thema meerdere claims kunnen worden ingediend.

Totaalbeeld

Het project betreft de oprichting van een Technologisch Topinstituut (TTI) Groene Genetica met als onderwerp onderzoek naar basismateriaal van planten.

Het project scoort gunstig op legitimiteit, met name door enig fundamenteel onderzoek, de bijdrage aan onderwijs en een flinke bijdrage van het bedrijfsleven.

De beoordeling van de effectiviteit is gemengd. Pluspunten zijn de concrete doelstellingen, de aansturing door de bedrijven van het onderzoek, de inzet van hoogwaardige wetenschappelijke kennis van Wageningen UR en de betrokken bedrijven, een breed draagvlak en een goede procesorganisatie. Hiertegenover staat dat de sector al relatief veel overheidssteun ontvangt. Er bestaat geen goede inventarisatie van de huidige initiatieven op dit gebied en van wat dit project daaraan kan toevoegen zonder dat verschillende initiatieven elkaar mogelijk

overlappen. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of er overlap bestaat met de FES-claim die in de vorige ronde is ingediend rond transgene gewassen en ook de huidige FES-claim betreffende de ontwikkeling van de phytophthora-resistente aardappel zou geschaard kunnen worden onder groene genetica. Bovendien kan een tekort aan onderzoekspersoneel op dit terrein een knelpunt vormen.

Het beeld van de efficiëntie is gezien de beoordeling van de effectiviteit eveneens gemengd. Gunstig is dat de kostenonderbouwing er goed uit ziet. Zowel de prestaties als de kosten zijn te evalueren op het bereiken van de doelstellingen, ook tijdens de looptijd van het project.

Het verdient aanbeveling het terrein van de TTI Groene Genetica scherper af te bakenen, zodat wordt vermeden dat meerdere FES-claims kunnen worden ingediend rond het thema 'Groene Genetica'.

Het totaalbeeld is gemengd.

Bronnenlijst

Ministerie LNV, 2005, Raster voor FES-claims Innovatieprogramma's/Toponderzoek, Technologisch Topinstituut Groene Genetica, 20 september 2005, contactpersoon T. Klumpers (Ministerie LNV).

Ministerie LNV, 2005, Antwoorden op CPB-vragen betreffende ICRE-FES-aanvraag, per e-mail ontvangen op 12 oktober 2005.

Plantum NL, 2005, Nieuwsbericht over Technologisch Topinstituut Groene Genetica, Algemene Ledenvergadering met 4 sprekers (www.plantum.nl).

Ministerie LNV, 2005, Innovative plants for sustainable flowers and food, Business plan for the Technological Top Institute Green Genetics, concept, versie 31/10/2005.

Ponti, O.M.B de, 2005, TTI-Groene Genetica, Nunhems Zaden en Plantum NL
Projectpresentatie op CPB op 7 oktober 2005.

Stuurgroep Tuinbouwinnovatie, 2005, Flowers & Food, Innovatie- en kennisagenda
Tuinbouwcluster 2020, 6 juli 2005, deel 1 Basisrapport (www.agro.nl).

Stuurgroep Tuinbouwinnovatie, 2005, Flowers & Food, Innovatie- en kennisagenda
Tuinbouwcluster 2020, 6 juli 2005, deel 2 Uitwerking en speerpunten (www.agro.nl).

Bijlage R2

Projectbeoordeling Technologisch Topinstituut Groene Genetica (herbeoordeling)

Belangrijkste wijzigingen

De aanvragers hebben op geen van de punten van de beoordeling hun voorstel concreet gewijzigd. Wel hebben ze op de volgende onderwerpen van de beoordeling commentaar en aanvullende informatie gegeven, namelijk op de bestaande omvang van de onderzoekssteun, personeelstekorten en de definiëring van het begrip Groene Genetica. Dit commentaar en aanvullende informatie worden hieronder beoordeeld.

Kritiekpunten die zijn weggenomen

Al bestaande grote onderzoekssteun aan de sector?

Het CPB betoogt in de eerste beoordeling dat de sector al veel onderzoeksteun krijgt. De overwegingen van het CPB zijn de volgende. De bedrijven van de Groene Genetica krijgen via de WBSO proportioneel subsidies op hun relatief hoge onderzoeksuitgaven, zoals alle andere bedrijven met onderzoek. Het gaat erom dat ze daar bovenop meer subsidie krijgen via de volgende bronnen. Ten eerste, op het gebied van de Groene Genetica en niches daar dicht tegenaan liggend worden al subsidies gegeven: bijvoorbeeld aan het Centre for Biosystems Genomics, via het EU-programma over nachtschade, aan projecten binnen het IOP Genomics en via verschillende FES-claims, bijvoorbeeld op de genetische modificatie van gewassen en de Phytophthora-resistente aardappel. Ten tweede, in een breder perspectief, krijgt het bedrijfsleven van de landbouwsector meer dan evenredig gerichte onderzoekssubsidies. De bedrijven in de landbouwsector geven 1½ % uit van alle uitgaven aan R&D (Research and Development) door het Nederlandse bedrijfsleven. De bedrijven in de landbouwsector ontvangen echter 13½ % van de gerichte R&D-subsidies aan de bedrijven (CPB, 2006). Ten derde, de Groene Genetica maakt deel uit van de biotechnologie. De tabel leert dat op het gebied van de biotechnologie bij de universiteiten en researchinstellingen meer dan honderd³¹ onderzoekers werken per 100 onderzoekers bij bedrijven. Dat is veel meer dan in de industrie, waar nog geen 30 onderzoekers bij de universiteiten en researchinstellingen werken per 100 onderzoekers bij bedrijven.³² Het aantal onderzoekers bij universiteit en researchinstellingen is een indicator voor overheidssteun, omdat de overheid daar een flink deel van het onderzoek betaalt.

³¹ = (1,9+0,4)/2,2*100.

³² = (5,0+4,5)/33,4*100.

R&D-personeel bij universiteiten, research instellingen en bedrijven (aantallen)

	Universiteiten jaar 2003	Researchinstellingen jaar 1999	Bedrijven jaar 1999
	duizenden arbeidsjaren		
Landbouwsector	2,6	2,6	4,3
waarvan biotechnologie	1,9	0,4	2,2
Industrie	5,0	4,5	33,4
Diensten, energie, bouw	8,3	5,3	7,4
Totaal	15,9	12,5	45,2

Afgeleid uit Rensman, 2004, blz 71, tabel A.3. De hoge aantallen bij de universiteiten en researchinstellingen op de regel diensten hangen vooral samen met niet-commercieel gericht onderzoek, zoals onderzoek in ziekenhuizen en op het gebied van milieu.

Volgens de aanvragers zijn in elk geval de laatste twee argumenten niet relevant. Zij geven als reden dat de Groene Genetica maar een klein afgebakend gebied is binnen de veel grotere landbouwsector, respectievelijk biotechnologie. Wat voor de totalen geldt, geldt niet voor plantaardig uitgangsmateriaal, het gebied van Groene Genetica. Groene Genetica krijgt volgens de indieners maar weinig gerichte onderzoeksteun, namelijk 11 mln euro op een totaal onderzoeksbudget voor de landbouwsector van 174 mln euro. De indieners geven verder aan dat er bij universiteiten en researchinstellingen (met name Plant Research International) ongeveer 185 onderzoekers werken, waarvan 125 uit publieke middelen (1e en 2e geldstroom) worden betaald. Dit is inderdaad een veel kleiner aantal dan de ongeveer 2300 onderzoekers in de hele biotechnologie bij universiteiten en researchinstellingen (zie tabel). Het onderzoeksterrein van de Groene Genetica wordt daarbij duidelijk afgebakend³³.

Indien het onderzoeksterrein wordt afgebakend tot 'Groene Genetica' zoals hierboven vermeld, zou het bezwaar van het CPB dat de sector al veel onderzoeksteun krijgt (met daarmee gepaard gaande afnemende meeropbrengsten en gevaar voor overlap van onderzoeken) worden weggenomen. Dit bezwaar geldt wel als gekozen wordt voor een afbakening tot de biotechnologie. Deze laatste afbakening is waarschijnlijk te breed. De vraag blijft of de afbakening tot de Groene Genetica niet te eng is gedefinieerd. Het CPB beschikt over te weinig informatie om die vraag te beantwoorden. Aangetekend moet worden dat het opvallend is dat aan de sector biotechnologie, waar Groene Genetica onderdeel van uitmaakt, relatief veel overheidssteun wordt gegeven. Voor een mogelijke overlap met projecten binnen het terrein van de Groene Genetica wordt onder het kopje 'kritiekpunt dat nog van kracht blijft' nadere uitspraken gedaan.

³³ Concreet: informatica, biosystematiek, plantenbiotechnologie, entomologie, genetica, moleculaire biologie, phytopathologie, plantenveredeling, plantencelbiologie, plantenfysiologie, virologie, microbiologie, ontwikkelingsbiologie.

Te weinig onderzoekcapaciteit?

Het CPB stelt in de eerste beoordeling dat te weinig menskracht een knelpunt kan vormen voor het TTI Groene Genetica. De aanvragers stellen dat er op dit moment voldoende capaciteit bestaat bij de universiteiten. Aangezien het TTI in de eerste jaren langzaam groeit, kunnen nog onderzoekers worden opgeleid. Bovendien wordt er geld uitgetrokken om meer studenten op te leiden. Met deze overwegingen is het CPB bezwaar grotendeels weggenomen.

Kritiekpunten die nog van kracht blijven

De aanvragers zeggen de aanbeveling van het CPB over te nemen om het terrein van de TTI Groene Genetica goed af te bakenen. De aanvragers formuleren echter niet concreet hoe zij hun onderzoeksvoorstel aanpassen. Hierdoor blijft het risico bestaan van een overlap en van een cumulatie van financiering van verschillende initiatieven op hetzelfde terrein, zoals genoemd onder het eerste punt in het kopje over bestaande onderzoekssteun.

Nieuw totaalbeeld

Het totaal oordeel is gemengd tot gunstig. In het businessplan zijn concrete doelstellingen geformuleerd, de kosten zijn goed onderbouwd. Zowel de prestaties als de kosten zijn te evalueren op het bereiken van de doelstellingen, ook tijdens de looptijd van het project. Het project is goed georganiseerd, met inzet van hoogwaardige wetenschappelijke kennis van Wageningen UR en de betrokken bedrijven. Het antwoord op de vraag in hoeverre met de oprichting van het TTI een sector wordt versterkt die al relatief veel overheidssteun ontvangt, hangt af van de afbakening van het terrein. Opvallend is dat de overheidssteun aan de sector biotechnologie relatief hoog is ten opzichte van andere sectoren. Bij een enge afbakening tot de Groene Genetica is die overheidssteun in verhouding beperkter van omvang. Er is meer inzicht gegeven in een inventarisatie van huidige initiatieven op dit gebied en hoe dit project daarbinnen past dan bij in de eerste ronde. Het is echter wel van belang dat de afbakening van het project concreet in het projectplan zal worden opgenomen om te voorkomen dat overlap en cumulatie optreedt bij de financiering van verschillende initiatieven op het terrein van de Groene Genetica, zoals andere en eerdere FES-claims.

Bronnenlijst

Bino, R, 2006, Kengetallen van onderzoeksinspanning in Nederland op het gebied van Groene Genetica, e-mail aan CPB op 19 januari 2006.

CPB, 2006, Overheidssteun aan de landbouwsector, memo Bert Minne, 17 januari.

Gesprek op 18 januari met de aanvragers op het CPB (aanwezig: R. Bino (WUR Plant Science Group), H. Dons (Bioseeds), L. van Houten (Ministerie van Economische Zaken), P. Thewissen, C. van Winden (Ministerie LNV), Annemiek Verrips en Bert Minne (CPB)).

Graduate School: Experimental Plant Sciences, <http://www.graduateschool-eps.info/>.

Ministerie LNV, 2006, Reactie op commentaar Centraal Planbureau, januari, coördinatie C. van Winden.

Ministerie LNV, 2006, Reactie op de vragen, ontvangen van het CPB op 12 januari 2006 betreffende onderzoeksfinanciering van land- en tuinbouw (plus bijlage over Wageningen UR-programmagelden, januari, coördinatie C. van Winden.

Ministerie LNV, 2006, Kengetallen van Research en Development (R&D) in de sector plantaardig uitgangsmateriaal, 19 januari, coördinatie C. van Winden.

Rensman, M, 2004, Eenheid of verscheidenheid in onderzoeksagenda's? Over de bèta-gerichte R&D-specialisatiepatronen van wetenschap en bedrijven in Nederland, CPB Document 74, blz 71, tabel A.3.

Bijlage S

Projectbeoordeling Duurzame Phytophthora-resistente aardappel

Algemene informatie

FES-claim: 9,9 mln euro (in huidige prijzen)

Korte projectomschrijving

Het doel is de ontwikkeling van een genetisch gemodificeerde aardappel die resistent is tegen Phytophthora: 'de aardappelziekte'. Deze ziekte wordt bestreden met fungiciden: chemische stoffen die de schimmel doden. De kosten om de aardappelziekte te bestrijden zijn hoog (20% van de omzet). Bovendien verontreinigen de fungiciden het oppervlaktewater sterk. 80% van de fungiciden die in Nederland worden gebruikt, worden ingezet om de aardappelziekte te bestrijden. Sinds kort lijkt het mogelijk met genetische modificatie een aardappel te ontwikkelen die de ziekte weerstand biedt. Het project duurt 10 jaar. Het onderzoek wordt vooral uitgevoerd door Wageningen Universiteit en Research Centrum (WUR). De totale kosten zijn gelijk aan de FES-claim.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Voor de legitimiteit van het project pleiten de volgende argumenten:

- Het project eindigt met de levering van het bewijs dat het principe werkt: 'proof of principle' Daarop wordt patent aangevraagd door WUR (via Plant Research International, PRI) zodat de inkomsten naar de publieke sector terugvloeien. Dit voornemen is geloofwaardig, omdat PRI hiermee ervaring heeft: jaarlijks ontvangt het 2,7 mln euro aan patenten op appel- en aardbeigewassen.
- Het onderzoek is fundamenteel en de resultaten worden gepubliceerd in wetenschappelijke tijdschriften (eventueel na de patentaanvraag door WUR)
- Het project draagt bij aan het FES-doel van duurzame groei. Er bestaan positieve externe effecten via het milieu, omdat bij het slagen van het project veel minder fungiciden zullen worden gebruikt.

Als het 'proof of principle' is geleverd, staat de vinding ter beschikking van het bedrijfsleven, waaronder Avebe. De bedrijven moeten voor het gebruik van het patent betalen, voor zover ze onvoldoende aan het project hebben bijgedragen. Avebe is het grootste Nederlandse bedrijf dat aardappelzetmeelproducten ontwerpt en maakt voor vele industriële toepassingen (niet alleen

voedingsmiddelen voor mens en dier, maar ook voor textiel, bouw, plakmiddelen en papier). Het bedrijf levert een bijdrage in de vorm van het ter beschikking stellen van rassen voor transformatiedoelinden en van veilige veldproeflocaties voor de genetische modificatie. Conclusie: het project is legitiem.

Effectiviteit

De aanvragers maken duidelijk wat het doel van het project is, namelijk de bestrijding van de aardappelziekte en minder gebruik van bestrijdingsmiddelen. Zij maken geloofwaardig dat nieuwe inzichten in genetische modificatie het mogelijk maken deze doelen te bereiken. Dat blijkt uit het plan van aanpak dat drie onderzoeksactiviteiten onderscheidt, namelijk klonering, transformatie en veldproeven. Deze activiteiten volgen elkaar overlappend op in een goed opgesteld tijdschema. De effectiviteit wordt ondersteund door een heldere beschrijving van de taken van het managementteam van het project, dat ook gebruik maakt van een begeleidingscommissie.

Conclusie: het project scoort gunstig op effectiviteit.

Efficiëntie

Het project lijkt efficiënt. Een globale kosten-batenanalyse levert indicaties voor een positieve maatschappelijk economische uitkomst. Tegenover het alternatief van niet honorering van het project staan de volgende voordelen (die elkaar overigens deels overlappen):

- Op lange termijn kunnen besparingen worden gerealiseerd op de kosten van zuivering van het oppervlaktewater.
- Versterking van de economische structuur door behoud van de Nederlandse aardappelrassen. De reden is dat de resistentiegenen rasspecifiek zijn. Het project richt zich op Nederlandse aardappelrassen. Andere landen (zoals China en Zuid-Korea) richten zich op andere rassen. Uitvoering van het project betekent dat Nederland met zijn eigen variëteiten kan mee concurreren, en daarvoor een marge kan rekenen.
- Op lange termijn lagere uitgaven aan fungiciden door de aardappeltelers.
- Opbrengst van de patenten van de WUR.

Tegenover deze baten lijken de nadelen klein. Concreet gaat het om de volgende kosten:

- De kosten van 9,9 mln euro over een periode van 10 jaren. Deze kosten zijn relatief laag. De onderbouwing ervan is goed. Ruwweg de helft betreft veldproeven, 35% betreft kloneren en transformatie (van resistente raseigen genen tot aardappelrassen), en 10% is gereserveerd voor

het verstrekken van informatie aan het publiek over het project. De fasering in de tijd – variërend van 1 tot 2,5 mln euro per jaar– lijkt goed in overeenstemming met het verloop in de tijd van het werkpakket.

Conclusie: het project scoort gunstig op efficiëntie. De projectaanvraag, het achtergronddocument (Boonekamp et. al, 2005) en de antwoorden op de CPB-vragen zijn zakelijk, concreet en zonder omwegen.

Alternatieven

Er zijn geen duidelijke alternatieven voor dit project.

Onzekerheden en risico's

Het wetenschappelijke risico is moeilijk in te schatten. Positief is wel dat het risico wordt beheerst door het vragen om een second opinion bij een onafhankelijke buitenlandse onderzoeksinstituten, voortgangsrapportages, en het inbouwen van go-no go beslissingen op tussenstappen in het traject. Het laatste is geloofwaardig, want het projectplan is concreet genoeg om dat te doen. Bovendien hebben de onderzoekers ervaring opgedaan met het isoleren van de eerste resistente aardappelgenen.

Het tweede risico is een gebrek aan maatschappelijke acceptatie van de genetische modificatie. Dat risico onderkennen de aanvragers en zij reageren er op door 10% van het budget te besteden aan het verstrekken van informatie aan de bevolking en bedrijven, waarin verantwoording wordt afgelegd over de voortgang van het project.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat de maatschappelijke acceptatie van deze technologie moeilijk kan worden voorspeld. Pas over 3 jaar gaan de veldexperimenten van start, en niemand weet nu hoe dan de maatschappelijke acceptatie zal zijn.

Conclusie: er bestaan risico's bij de wetenschappelijke haalbaarheid en maatschappelijke acceptatie. Er worden goede pogingen gedaan deze te beheersen.

Urgentie

Een reden voor enige urgentie is dat Nederland verplicht wordt om te voldoen aan Europese normen over de hoeveelheid residuen in het oppervlaktewater vanaf 2010. Het project kan bij een snelle start ertoe bijdragen dat Nederland op termijn gemakkelijker aan die normen zou kunnen voldoen, want de bestrijding van de aardappelziekte zorgt voor de helft van alle chemische gewasbeschermingsmiddelen (waarvan de fungiciden een onderdeel zijn).

Samenhang

Nederland is sterk op het gebied van pootaardappelen en genetica. Er bestaat een lange traditie van samenwerking. Ook in dit project wordt kennis van vijf onderzoekspoten gebundeld die zich elk al met verschillende invalshoeken van genen en resistentie tegen de aardappelziekte bezighouden. Concreet gaat het om het CBSG (Centre of Bioystems Genomics), Parapluplan Phytophthora, Potato Sequencing Project en het samenwerkingsproject tussen WUR en Avebe genaamd 'Phytophthora resistente GMO-zetmeelaardappel'.

Verbeterpunten

Het verdient aanbeveling ook bij de EU subsidie aan te vragen voor dit project. De reden is dat de milieueffecten waarschijnlijk groter zijn dan door Nederland kan worden geïncasseerd.

Totaalbeeld

Het project beoogt over een periode van 10 jaar een aardappel te ontwikkelen die bestand is tegen de aardappelziekte door middel van genetische modificatie.

Het project is legitiem, voornamelijk omdat het onderzoek fundamenteel van aard is en het bijdraagt aan minder verontreiniging van het oppervlaktewater.

Het project is ook effectief. Het doel is duidelijk en lijkt ook te kunnen worden bereikt door de gefaseerde aanpak van kloneren, transformeren en veldproeven, wat goed begeleid wordt.

Bovendien lijkt het project efficiënt, omdat de baten van minder gebruik van fungiciden en daarmee minder waterverontreiniging, behoud van de Nederlandse aardappelrassen en patentopbrengsten van Wageningen UR groter lijken dan de relatief bescheiden kosten. Het wetenschappelijke risico en het risico van een gebrek aan maatschappelijke acceptatie zijn weliswaar moeilijk te bepalen, maar positief is dat de projectaanpak voorziet in het beheersen van die risico's.

Het project heeft enige urgentie, omdat het er toe kan bijdragen dat Nederland op termijn beter kan voldoen aan Europese verplichtingen over de hoeveelheid residuen in het oppervlaktewater.

Het totaalbeeld is gunstig.

Bronnenlijst

Boonekamp P., A. Haverkort, E. Jacobsen, B. Lotz, R. Visser, *Gezonde aardappelteelt, Ontwikkeling van een duurzaam phytophthora-resistente aardappel met gebruikmaking van GGO methodieken*, Plant Sciences group, WUR.

Ministerie LNV, 2005, Raster voor FES-claims Innovatieprogramma's/Toponderzoek, Projectvoorstel Ontwikkeling van een duurzame Phytophthora-resistente aardappel, ontvangen 29 september 2005, contactpersonen B. van den Assum, A. Vroegop en J. Satter (allen Ministerie LNV).

Ministerie LNV, 2005, Antwoorden op CPB-vragen betreffende ICRE-FES-aanvraag Phytophthora-resistente aardappel, per e-mail ontvangen op 12 oktober 2005.

Tweede Kamer, 2000, Beleidsnota Biotechnologie, Vergaderjaar 2000-2001, 27428, nr. 2.

Vroegop, A. (Ministerie LNV) en A. Haverkort. (WUR), 2005, Voedsel en groen van internationale klasse, Project presentatie op CPB op 7 oktober 2005.

Bijlage T

Projectbeoordeling Potato Genome Sequencing Consortium (chromosoom 1)

Algemene informatie

FES-claim: 3,0 mln euro (in huidige prijzen)

Korte projectomschrijving

Het Potato Genome Sequencing Consortium (PGSC) beoogt de DNA volgorde van de 12 chromosomen van de aardappel volledig in kaart te brengen met daarop alle genen met hun positie, afmeting en identiteit (hier in vervolg DNA-atlas genoemd). Het werk kent verschillende fasen. Eerst worden de basiseenheden (Bacterial Artificial Chromosomes) geïsoleerd. Vervolgens worden deze aan elkaar geplakt tot een volgorde die bestaat uit genen en ander materiaal. In de verkregen volgorde wordt de positie van de genen bepaald, en tenslotte worden deze geïdentificeerd. In de fasen vanaf het 'plakwerk' wordt gebruik gemaakt van de nieuwste bio-informatica, die in het project ook verder wordt ontwikkeld. Het projectdoel moet in 2010 zijn bereikt. Het consortium bestaat uit 15 landen, die samen deze volgorden zullen bepalen voor een bedrag van ongeveer 50 mln euro. Het Laboratorium Plantenveredeling van Wageningen UR is de projectleider en zal samen met Plant Research International bovendien de DNA-volgorde bepalen van chromosoom 5. Hiervoor is een bedrag aan Nederlandse middelen van 9 mln euro beschikbaar gesteld.

De FES-claim beoogt de financiering van de bepaling van de DNA-volgorde van chromosoom 1 door het Laboratorium Plantenveredeling samen met Plant Research International.

Legitimiteit overheidsingrijpen

Er bestaat een aantal externe effecten die pleiten voor de legitimiteit van het hele PGSC-project.

Ten eerste, de DNA-atlas wordt in 2010 gepubliceerd in wetenschappelijke tijdschriften en er zijn geen kosten verbonden aan de toegang tot de data. De atlas geeft daarmee externe effecten naar de ontwikkeling van nieuwe aardappelrassen, omdat het de basisinformatie geeft die voorwaarde is voor het maken van nieuwe prototypen aardappel, die vervolgens nog geschikt moeten worden gemaakt voor massateelt. Deze laatste twee fasen zijn grotendeels commercieel.

Ten tweede, met de DNA-atlas zouden rassen kunnen worden ontwikkeld die honger kunnen verminderen, die de gezondheid kunnen verbeteren of die de belasting van het milieu kunnen reduceren. De aardappel is een van de meest gegeten voedingsgewassen in de wereld.

Hongersbestrijding kan met rassen die gedijen in een droog klimaat met onvruchtbare grond. Het kweken van rassen waarmee vitaminerijke patat frites kunnen worden gemaakt waar je minder dik van wordt, zou de gezondheid kunnen verbeteren. De milieubelasting kan worden verminderd als nieuwe rassen minder chemische hulpmiddelen nodig hebben.

Aangezien het project van de FES-claim een logisch onderdeel vormt van het hele PGSC-project, geldt het bovenstaande ook voor dat project.

Het FES-project wordt financieel niet gesteund door het Nederlandse bedrijfsleven. Dat lijkt redelijk, want de DNA-atlas staat nog ver van de commerciële toepassing. Nederlandse bedrijven kunnen op zijn hoogst enig extra voordeel behalen, omdat ze iets dichterbij de projectleiders in Wageningen en daardoor een 'first mover voordeel' zouden kunnen opbouwen.

Conclusie: De legitimiteit van het project is gunstig.

Subsidiariteit

De externe effecten genoemd onder het kopje legitimiteit gelden op wereldschaal. Zij gelden ook voor Nederland, want ook de Nederlandse welvaart neemt toe door de toepassing van de DNA-atlas als uitgangspunt voor pootaardappelontwikkeling, volksgezondheid en duurzame groei. Alleen het externe effect van hongersbestrijding telt binnen Nederland niet. Daar staan weer de volgende argumenten tegenover die pleiten voor legitimiteit vanuit Nederlands perspectief. Ten eerste, opleiding en onderwijs. Als een bijproduct wordt de bestaande sterke positie van Nederland bij dit type onderzoek versterkt, en geeft het opleidingskansen aan promovendi. Op de tweede plaats moet rekening worden gehouden dat de armere landen in het consortium, zoals Peru en Brazilië, minder draagkrachtig zijn en het derhalve in de rede ligt dat de rijkere landen relatief meer bijdragen.

Voor de beoordeling van de legitimiteit vanuit het subsidiariteitsbeginsel, zou het in de rede liggen dat de landen die een voordeel hebben bij dit project, daaraan evenredig zouden moeten bijdragen. Op dit moment draagt Nederland al ongeveer 9 mln euro bij aan het totale budget van 50 mln euro. Het CPB heeft aangenomen dat Nederlandse aardappelbedrijven bijdragen met 2 mln euro via hun bijdragen aan Centre for BioSystems Genomics (CBSG).³⁴ De Nederlandse publieke bijdrage aan het PGSC-project bedraagt dus 7 mln euro, dit is ongeveer 14% van het hele budget. Als het FES-project wordt gehonoreerd komt daar 6% bij, samen dus 20%.

De baten van het PGSC-project slaan eerst neer bij het uitgangsmateriaal: de pootaardappel. Nederland is op dit gebied wereldleider. Nederland produceert ongeveer de helft van de

³⁴ Op basis van de informatie in het ingediende raster op blz. 16.

Europese productie van pootaardappelen³⁵, en exporteert 60% van de wereldexport³⁶. We weten het aandeel van Europa in de wereldproductie van pootaardappelen niet, maar als dat aandeel 40% zou bedragen, dan zou de bijdrage van Nederland aan het PGSC-project met ca 20% evenredig zijn. 40% lijkt aan de hoge kant (het Europese aandeel in de wereldproductie van alle aardappelsoorten samen bedraagt 20%³⁷) maar is wel denkbaar. Pootaardappelen zijn 'high-tech' producten in de aardappelwereld en het is aannemelijk dat het rijke Europa dan in deze producten is gespecialiseerd.

De effecten reiken op den duur verder dan nieuwe prototypen pootaardappel. Er bestaan allerlei weglekeffecten van de baten uit Nederland, want veel van de consumptie- en industrieaardappelen geteeld in het buitenland worden verkregen vanuit Nederlandse pootaardappelen. Vandaar dat het Nederlandse exportaandeel zo hoog is. Internationale handel in de consumptie- en industrieaardappelen geeft een extra internationaal verdelingseffect. De weglekeffecten ontstaan omdat de aanvankelijke extra winsten van de Nederlandse pootaardappelproducenten (door gebruik te maken van de DNA-atlas) niet voor altijd behouden worden, maar na verloop van tijd via prijsdalingen worden doorgegeven aan de afnemers die vaak in het buitenland zijn gevestigd. Uiteindelijk zijn consumenten verspreid over de hele wereld winnaar door lagere prijzen of betere kwaliteit van de aardappelproducten. Deze effecten drukken het aandeel van de baten van Nederland in de wereld weer.

Conclusie: bij subsidiariteit is het beeld gemengd tot gunstig. Er zijn argumenten voor een meer dan evenredige bijdrage van Nederland aan het project, maar daar staat tegenover dat Nederland al meer dan evenredig bijdraagt met name door de weglekeffecten van de winsten naar het buitenland.

Effectiviteit

De indieners formuleren duidelijk wat het probleem is en waarom ze het willen oplossen. De aardappel is een belangrijk voedingsmiddel. Kennis over de volledige DNA-volgorden van de chromosomen kan worden gebruikt bij de ontwikkeling van nieuwe rassen. Chromosoom 1 maakt daar onderdeel van uit. De indieners maken geloofwaardig dat zij het doel ook kunnen bereiken, want de technieken van om de DNA-volgorden te bepalen en met behulp van bio-

³⁵ Nederland heeft 34% procent van het pootaardappelareaal in Europa. Voor alle aardappelsoorten samen is Nederland 60% productiever ten opzichte van het Europees gemiddelde (in termen van productie in ton per hectare). We nemen aan dat dit cijfer ook voor pootaardappelen geldt. Dan is de helft gelijk aan 1,6*34%. Bron: Nederlandse Aardappel Organisatie, 2005, Feiten en cijfers 2004, afgeleid uit blz. 2-4.

³⁶ Nederland exporteert 0,71 mln ton pootaardappelen. De wereldexport bedraagt 1,15 mln ton in 2003 (Bron: Nederlandse Aardappel Organisatie, 2005, Feiten en cijfers 2004)

³⁷ Productie Europa 64 mln ton, wereld 311 mln ton (Bron: Nederlandse Aardappel Organisatie, 2005, Feiten en cijfers 2004, tabel 1.2).

informatica uiteindelijk genen te identificeren is een gevalideerde technologie. Bovendien hebben de betrokken onderzoeksinstituten een reputatie op dit gebied.

Conclusie: het project wordt gunstig beoordeeld op effectiviteit.

Efficiëntie

Baten voor Nederland

Voor de kosten-batenafweging voor Nederland kunnen de volgende baten worden onderscheiden.

Ten eerste, de baten voor de Nederlandse pootaardappelbedrijven. Als deze bedrijven op de mogelijkheden van de DNA-atlas inspelen, dan kunnen zij in elk geval gedurende een periode voordelen behalen met hogere winsten. De reden is dat deze bedrijven gedurende die periode met kwekersrechten een intellectueel eigendomsrecht bezitten. Na afloop van die periode lekken de winsten grotendeels weg naar het buitenland.

Ten tweede, de Nederlandse consument profiteert door betere aardappelrassen via voeding en verwerkt in industrieproducten. Voor een deel komen die voordelen ook via de invoer van producten waarin de nieuwe aardappelrassen zijn verwerkt.

Ten derde, betere of meer onderzoekers kunnen mogelijk na afloop van het project op andere gebieden dan de DNA-volgordebepaling van de aardappel productiever worden ingezet dan zonder het project. Volgens de indieners is in Nederland de kennisbasis op het terrein van de aardappel veel groter dan in andere ontwikkelde landen (zoals de VS) en geïntegreerd in de productieketen. Daarbij kan van spillovers worden geprofiteerd, omdat het Laboratorium Plantenveredeling en Plant Research International ook buiten de aardappel op internationale en nationale netwerken zijn aangesloten. Nationaal zijn er in het verleden werkrelaties met andere universiteiten en het bedrijfsleven (bijv. Avebe, Agrico, Averis, Keygene).

Ten vierde, de duurzame groei van Nederland wordt bevorderd, omdat de teelt van nieuwe rassen ook in Nederland milieuvoordelen biedt.

Ten vijfde, een betere gezondheid is een extern welvaartseffect dat ook in Nederland waarde heeft.

Ten zesde, van het project kan, op termijn, een bijdrage leveren aan een vermindering van de honger in de wereld (zie onder legitimiteit) wat ook in Nederland als welvaartsvoordeel wordt beschouwd.

Kosten voor Nederland

De directe kosten om de DNA-volgorde van chromosoom 1 te bepalen zijn met een FES-investering van 3 mln euro relatief laag. De kosten zijn gedegen onderbouwd. Deze is gebaseerd op het al bekende aantal Bacterial Artificial Chromosomes per chromosoom, en het tarief per BAC (samen 2,4 mln euro). Dit werk wordt marktconform (dus goedkoop) uitgevoerd door

uitbesteding in concurrentie aan particuliere bedrijven. Daarboven komen de kosten van het plakken, de genenidentificatie en verbeteren van de bio-informatica door de onderzoekers van 0,6 mln euro. Bovendien zijn de kosten beheersbaar door het werk te splitsen in fasen en in de tijd. Evaluaties van de prestaties tijdens de rit zijn dus mogelijk

Bovendien moet in een welvaartseconomisch perspectief worden gekeken naar de omvang van de al bestaande onderzoekssubsidies aan een sector, want een sector die al veel onderzoekssteun ontvangt, krijgt te maken met afnemende meeropbrengsten van dat onderzoek en grotere kans op duplicatie. Landbouwkundig onderzoek en de biotechnologie worden relatief sterk gesteund vergeleken met bijvoorbeeld onderzoek in de industrie.³⁸ Bij deze FES-claim is er geen duplicatie van onderzoek, want de FES-claim om de phytophthora resistentie aardappel lijken aanvullend. Volgens de indieners wordt duplicatie juist voorkomen door goede coördinatie. Het CPB ontbreekt het aan kennis om hierover nadere uitspraken te doen.

Conclusie

Het beeld van de efficiëntie voor Nederland is gemengd tot gunstig. Een zekere uitspraak over de netto baten is moeilijk te geven, maar het geheel overziende lijkt de kans dat het project gunstig is voor de Nederlandse welvaart groter dan omgekeerd. Daartegenover staat echter dat er waarschijnlijk nog meer baten zijn in de rest van de wereld door de genoemde wegleffecten en dat Nederland al 9 van de 50 mln euro aan het project bijdraagt. Als gevolg hiervan kan het volgende alternatief worden overwogen.

Alternatieven

Een alternatief zou zijn om het project uit te stellen en in de tussentijd fondsen proberen te werven bij andere landen, de EU of internationale organisaties die ook belang hebben bij het project en nu nog relatief weinig meefinancieren. Mocht het laatste niet lukken, dan kan later alsnog voor steun met Nederlands publiek geld worden besloten.

Dit alternatief heeft de volgende baten. Ten eerste, de waarde van de kans om met onderhandelen de kosten van het FES-project in het buitenland gefinancierd te krijgen. Ten tweede, mogelijk enige efficiëntiewinst door gebruik te maken van de leereffecten bij de eerdere DNA-volgorde bepaling van de andere chromosomen. De waarde daarvan lijkt beperkt.

Maar er zijn ook kosten. Zij bestaan ten eerste uit de Nederlandse onderhandelingskosten. Daarbij moeten de kosten worden geteld van de niet-optimale inzet van de onderzoekers. Zij leveren hun grootste welvaartsbijdrage op het terrein van wetenschappelijk onderzoek, en daar liggen offers als zij zich moeten bezig houden met onderhandelingen. Tenslotte, bij de

³⁸ Bijvoorbeeld, de bedrijven in de landbouwsector geven 1½ % uit van alle uitgaven aan R&D door het Nederlandse bedrijfsleven. Zij ontvangen echter 13½ % van de gerichte R&D-subsidies aan bedrijven. In de landbouwsector en in de biotechnologie werken bij universiteiten en researchinstellingen respectievelijk 116 en 104 onderzoekers per 100 onderzoekers bij bedrijven. In de industrie zijn dat er 28. Zie verder de Tweede Ronde Projectbeoordeling van het CPB van het Technologisch Topinstituut Groene Genetica.

onderhandelingen kan ook het Nederlandse projectleiderschap van het hele PGSC worden betrokken. Dat kan er toe leiden dat een welvaartsvoordeel voor Nederland verdwijnt.

Afwegend, zijn de netto baten van het alternatief niet evident hoger dan van de honorering van de FES-claim. Cijfers ontbreken voor een precieze afweging.

Onzekerheden en risico's

Het wetenschappelijke risico is niet bijzonder hoog. De techniek om DNA-volgorden te bepalen is bekend evenals de benodigde bio-informatica. Met het onderzoek worden verbeteringen beoogd aan zowel de volgordebepaling als de bio-informatica. Hier zijn geen bijzondere risico's mee verbonden.

Het risico is waarschijnlijk gering dat er problemen ontstaan bij maatschappelijke acceptatie, want het maken van de DNA-atlas is geen genetische modificatie.

Het risico dat het hele PGSC-project niet van de grond komt, lijkt relatief beperkt. Volgens de indieners committeren de (buitenlandse) nationale overheden en financiers zich ook. Op dit moment hebben echter niet alle deelnemende landen in het consortium hun bijdragen definitief toegezegd.

Conclusie: Er bestaat een beperkt risico op het terrein van de financiering van het project.

Urgentie

Het chromosoom 1 project heeft geen bijzondere urgentie. Indien het een bijdrage zou kunnen leveren aan een vermindering van honger, dan bestaat er op dat vlak wel urgentie.

Samenhang

Er bestaat samenhang met het FES-project van de phytophthora resistente aardappel in aanvullende zin. Bovendien melden de indieners samenhang met het Centre for BioSystems Genomics, enkele EU-programma's en projecten van de technologiestichting STW. Verder kan de DNA-atlas worden opgepakt door het Technologisch Topinstituut Groene Genetica.

Verbeterpunten

Verbeterpunten zijn niet aan de orde.

Totaalbeeld

De FES-claim financiert de bepaling van de DNA-volgorde van chromosoom 1 van de aardappel. Het onderzoek maakt deel uit van een internationaal project om de DNA-volgorden van alle 12 chromosomen van de aardappel volledig vast te leggen en de genen in deze volgorden te lokaliseren en te identificeren (hier: DNA-atlas). Het Laboratorium Plantenveredeling van Wageningen UR is de projectleider van het internationale project.

Het project is op wereldschaal legitiem. De DNA-atlas wordt openbaar en vrij toegankelijk gemaakt en genereert daarmee externe effecten naar de ontwikkeling van nieuwe aardappelrassen. Die nieuwe rassen zouden voordelen kunnen brengen op het gebied van hongersbestrijding, gezondheid en een vermindering van de milieubelasting. Bij subsidiariteit is het beeld gemengd tot gunstig. Er zijn argumenten voor een meer dan evenredige bijdrage van Nederland aan het project maar daar komt bij dat Nederland al meer dan evenredig bijdraagt.

Het project is effectief, want het doel is duidelijk en zal waarschijnlijk worden bereikt. Bij efficiëntie is het beeld gemengd tot gunstig. Er zijn Nederlandse baten bijvoorbeeld door tijdelijke extra winst van bedrijven door gebruik van kwekersrechten, consumentenwelvaart door meer keuze, een betere gezondheid, een beter milieu en een vermindering van honger in de wereld. Deze baten zijn niet goed te kwantificeren. De kosten van de FES-claim zijn met 3 mln euro relatief laag. Het geheel overziende lijkt de kans dat het project gunstig is voor de Nederlandse welvaart groter dan omgekeerd. Daartegenover staat echter dat er bovendien baten zijn in het buitenland van de DNA-volgordebepaling van chromosoom 1 (wegens de weglekeffecten) waar het buitenland niet voor betaalt. Als alternatief kan daarom worden overwogen het project uit te stellen en intussen financiering in het buitenland te zoeken of bij de EU. Cijfers ontbreken voor een precieze afweging.

De FES-claim 'phytophthora resistente aardappel' lijkt aanvullend en niet te overlappen. Er bestaat een beperkt risico op het terrein van de financiering, omdat niet alle deelnemende landen hun bijdrage definitief hebben toegezegd.

Het totaalbeeld is gunstig.

Bronnenlijst

Ministerie LNV, 2006, Raster, ingediend op 1 februari 2006.

Nederlandse Aardappelorganisatie, 2005, Feiten en cijfers 2004 (www.nao.nl).

Gesprek met indieners op CPB, 25 januari 2006. Aanwezig: R. Visser en E. Jacobsen (WUR, Laboratorium Plantenveredeling), H. Sprangers (Ministerie LNV), B. de Geus (Netherlands Genomics Initiative/NWO), Annemiek Verrips en Bert Minne (CPB).

Jacobsen, E, 2006, homepage, http://www.dpw.wau.nl/pv/staff/Jacobs_E.htm, 30 januari.

Potato Genome Sequencing Consortium, 2005, International Executive Summary.

Potato Genome Sequencing Consortium, 2006, Project: Sequencing chromosoom I, werkplan besteding FES gelden.

Potato Genome Sequencing Consortium, 2006, An international initiative to elucidate the DNA sequence of the fourth food crop in the world, third outline of the Work-Plan, 12 December 2005.

Visser, R.G.F., 2006, homepage, http://www.dpw.wau.nl/pv/staff/visser_r.htm, 30 januari.

Bijlage U

Projectbeoordeling Clusterinnovatie in het Tuinbouwcomplex

Algemene informatie

FES-claim: 38 mln euro (in huidige prijzen)

Korte projectomschrijving

Het project is een programma om de tuinbouw te vernieuwen langs vier onderzoeksthema's, namelijk tuinbouw en logistiek, tuinbouw en consument, efficiëntere kassen, en kassen als energiebron. Bovendien omvat het programma de oprichting van een onderwijsinstituut dat tuinbouwers leert te innoveren, en dat complementair loopt met de onderzoeksthema's. De eigenlijke projectvoorstellen moeten nog komen. Uitvoering voornamelijk door Wageningen UR en vele brancheorganisaties van de tuinbouw. De totale kosten bedragen 165 mln euro als optelsom van de kosten van de onderzoeksthema's variërend van 50 mln euro (tuinbouw en logistiek) tot 15 mln euro (opleidingsinstituut). De FES-claim bedraagt 38 mln euro.

Legitimiteit overheidsingrijpen

De legitimiteit van het programma is de optelsom van de legitimiteit van de vier onderzoeksthema's en het onderwijsinstituut. Het is een optelsom, omdat de thema's onderling, en met het onderwijsinstituut, geen bijzondere samenhang vertonen (niet bijzonder in vergelijking met elk ander willekeurig onderzoeksthema). Daarvoor bestaan de volgende redenen. Ten eerste, de thema's verschillen aanzienlijk naar onderwerp en doelstelling. Ten tweede, het achtergronddocument Food & Flowers (F&F) bespreekt de thema's moeiteloos onafhankelijk van elkaar. Weliswaar menen de aanvragers en F&F (deel 1, paragraaf 6.2) dat de thema's wel op elkaar ingrijpen, maar die stelling wordt niet toegelicht. Ten derde, bij de bespreking van het onderwijscentrum wordt niet teruggegrepen op de specifieke onderzoeksthema's. Daardoor is ook onduidelijk hoe de beoogde complementariteit met de onderzoeksthema's precies ligt.

De onderzoeksthema's en het onderzoeksinstituut verschillen onderling waarschijnlijk in legitimiteit, omdat hun externe effecten (waaronder het clustereffect) en hun invloed op duurzame groei flink uiteen zullen lopen. Bijvoorbeeld, voor het onderwijsinstituut geldt dat de legitimiteit voor overheidsingrijpen gering is, want het lijkt aannemelijk dat de cursisten zelf de voordelen van het onderwijs kunnen incasseren met een hoger inkomen. Anderzijds zou overheidsingrijpen voor een kas die energie levert in plaats van gebruikt wellicht gelegitimeerd zijn als er externe effecten optreden die niet volledig geïnternaliseerd zijn. Dit onder de

voorwaarde dat het aannemelijk is dat de maatschappelijke winst groter is dan de betrokkenen zelf kunnen incasseren. Bovendien kan een thema met veel fundamenteel onderzoek vanwege het optreden van kennis-spillovers ook legitiem zijn.

De aanvragers geven niet aan dat ze zich van de verschillen in legitimiteit bewust zijn. De gevolgen die het heeft voor de verdeling van het FES-geld over de onderzoeksthema's en de differentiatie in de vereiste bijdragen van de tuinbouwers worden niet besproken. Het CPB heeft geen afzonderlijke analyse gemaakt van de legitimiteit van de onderzoeksthema's, omdat daarvoor zowel de nodige informatie als de tijd ontbrak.

Het beeld van de financiering door het bedrijfsleven is ongunstig. Het bedrijfsleven heeft veel voordelen bij dit project. De aanvragers voorzien dat zij 50 mln zullen bijdragen. Dat is niet veel in het licht van de publieke gelden van minstens 60 mln euro (naast de FES-aanvraag, lopen ook aanvragen naar andere bronnen van publiek geld). Bovendien is onduidelijk of die 50 mln werkelijk privaat geld betreft. Het bedrag bestaat namelijk 'voor 50% uit collectieve middelen en voor 50% uit bijdragen van marktpartijen' (F&F, deel 1, blz. 32). De aanvragers geven ook als argument dat de essentie van dit project is dat het gebaseerd is op het initiatief van het bedrijfsleven. Meer initiatief bij het bedrijfsleven hoeft echter niet meer overheidsgeld te kosten. Zo'n strategiewijziging kan ook op het bestaande beleid worden toegepast.

De aanvragers noemen als het argument van legitimiteit dat een publicatie van het Innovatieplatform Food & Flowers (F&F) als een sleutelgebied heeft aangewezen (bron: Innovatieplatform 2004). Deze aanwijzing is niet gebaseerd op een maatschappelijk economische afweging van globale kosten en baten van extra subsidies. Toch is dit argument geldig als honorering van de FES-claim op F&F een gevolg is van een wettelijke verplichting. Maar die verplichting is er niet. Daarom is dit geen argument dat pleit voor de legitimiteit voor overheidsingrijpen. Het CPB heeft de aanvraag op zijn eigen merites beoordeeld.

Conclusie: het project scoort als geheel ongunstig op legitimiteit, maar het kan legitiem zijn op sommige onderzoeksthema's.

Effectiviteit

Het project scoort ongunstig op de volgende punten:

- Het is niet bekend welke doelen aan het eind van het FES-traject in 2010 bereikt moeten zijn. De aanvragers hebben wel doelstellingen per onderzoeksthema tien jaar daarna (in 2020) geformuleerd. Soms zijn deze concreet, zoals de 'helft van de verslogistiek verloopt gecontaineriseerd'. Vaak zijn ze vaag: 'De concurrentie van de sector is toegenomen door het verminderen van de arbeidskosten'. Zij geven echter niet aan welk deel van de doelstellingen van 2020 in 2010 behaald moeten zijn, en ook niet wat de doelstellingen zijn op ijkpunten op

het traject tijdens 2006-2010 (bij start in 2006). Hierdoor ontbreekt de mogelijkheid tot evaluatie en bijsturing.

- Het is niet duidelijk welke problemen dit project oplost. Er is geen probleemanalyse gemaakt. In feite, berust het project op een uitwerking van de aanwijzing van Flowers & Food als een sleutelgebied in de bovengenoemde publicatie van het Innovatieplatform.
- Op de gebieden van het project wordt al veel beleid gevoerd. Dit wordt nog beklemtoond met deze FES-aanvraag, die deel uitmaakt van een groter pakket aan vraag om overheidssteun. De aanvragers maken niet duidelijk waarom dit beleid met de FES-claim nog moet worden geïntensiveerd.

Tegenover deze negatieve argumenten staan twee min of meer positieve punten:

- Er bestaan nu al concrete onderzoeksonderwerpen. Het achtergronddocument F&F geeft hiervan een lijst per onderzoeksthema.
- Er is een algemeen organisatieschema met een algemeen bestuur waarin alle belanghebbenden zitting hebben, en een dagelijks bestuur dat onder andere de onderzoeksthema's ordent en de individuele onderzoeksprojecten toewijst (antwoord op CPB-vragen, bijlage 4). De criteria die algemeen en dagelijks bestuur bij de toewijzing zullen hanteren, worden echter niet concreet besproken.

Alles overziend ontstaat een ongunstig beeld van de effectiviteit van dit project.

Efficiëntie

Het project scoort ongunstig op basis van de volgende argumenten:

- Een project is niet efficiënt als het niet effectief is, omdat voldoende effectiviteit een noodzakelijke voorwaarde is voor efficiëntie.
- Honorering van de FES-claim betekent dat de tuinbouw wordt voorgetrokken op de rest van het bedrijfsleven. Dat is natuurlijk ook geoorloofd als er geloofwaardige extra maatschappelijk economische opbrengsten tegenover staan. Die argumenten geven de aanvragers niet. Het enige argument dat wordt gebruikt, is dat de tuinbouw een cluster is. Als dat argument tot ondersteuning van de efficiëntie zou worden ingezet, dan moet worden bedacht dat de FES-claim vraagt om een toename van de overheidssteun. En ook steun aan clusters kent zijn afnemende maatschappelijke meeropbrengsten.
- Een kostenonderbouwing ontbreekt. Uit de aanvraag is zelfs niet duidelijk wie precies wat betaalt om in totaal de kosten van 165 mln euro rond te krijgen. De FES-claim is afgestemd op de 50 mln euro die de tuinbouwers willen betalen (antwoord op CPB-vragen). De argumenten achter deze afstemming worden niet gegeven. Ook de timing van de onderzoeksthema's is

onduidelijk. Het enige dat hierover bekend is, is dat het laatste onderzoeksthema in 2010 is afgelopen (bij start in 2006). De verdeling van de uitgaven over de 4 jaren heen voor alle projecten samen is redelijk gelijkmatig en niet beargumenteerd.

Conclusie: het project scoort ongunstig op efficiëntie

Alternatieven

De doelen zijn te vaag omschreven om alternatieven te formuleren. In het algemeen kan worden gezegd dat invoer van de werkwijze of apparatuur uit het buitenland vaak als een alternatief kan worden ingezet om tuinbouwdoelen te bereiken. Voor het onderwijsinstituut is het alternatief dat de cursisten zelf het hele lesgeld betalen omdat de voordelen voor hen te internaliseren zijn.

Onzekerheden en risico's

Het risico dat het project zijn doelen niet bereikt, is moeilijk te bepalen omdat er geen concrete doelstellingen zijn geformuleerd.

Het risico bestaat dat de overheid wel met geld over de brug komt, maar dat de bedrijven bij nader inzien geen 50 mln euro over hebben voor dit project.

Mocht het project worden gehonoreerd, dan kunnen de risico's worden beperkt door de onderzoeksthema's gefaseerd uit te voeren, waarbij ze op elkaar voortbouwen na evaluatie van elk. Fasering is mogelijk, omdat er weinig samenhang tussen de thema's bestaat.

Urgentie

Het project kent geen bijzondere urgentie. Het argument van de aanvragers dat een latere start verlies oplevert 'in snelheid, breedte en toekomstgerichtheid van de innovatie' is niet onderbouwd.

Samenhang

De samenhang binnen de Nederlandse tuinbouw is van oudsher groot. Dit blijkt ook uit de projectaanvraag namens vele brancheorganisaties, Wageningen UR en het Ministerie van LNV.

Verbeterpunten

Een verbeterpunt is een zakelijke, concrete en evenwichtige argumentatie. De projectaanvraag is een algemeen betoog over aspecten van innovatie en spitst zich nauwelijks toe op het

onderwerp. Het achtergronddocument F&F bestaat uit 85 bladzijden over baten en 1 bladzijde over de kosten.

Bijzondere aandachtspunten bij die verbetering zijn een kostenverantwoording en toetsbare prestaties die daar tegenover staan. Fasering in de tijd, zodat tussentijdse evaluatie en bijsturing mogelijk is, een regeling van eigendomsrechten op vindingen en het naar voren brengen van concrete argumenten waar redelijkerwijs uit volgt dat speciaal dit project met publiek geld moet worden aangepakt, zijn andere aandachtspunten. Een suggestie is een aanpak per onderzoeksthema.

Conclusie: het verdient overweging het project opnieuw te definiëren en daarbij passende projectvoorstellen te maken.

Totaalbeeld

Het project 'Clusterinnovatie in het tuinbouwcomplex' is een programma dat beoogt de tuinbouw te vernieuwen via vier onderzoeksthema's en de oprichting van een opleidingsinstituut. De onderzoeksthema's en het onderzoeksinstituut vertonen geen bijzondere onderlinge samenhang. Daarom kunnen zij los van elkaar worden beoordeeld.

Als geheel bestaat er weinig legitimiteit voor het programma. Sommige onderzoeksthema's zijn mogelijk legitiem, vanwege het bestaan van kennis-spillovers bij fundamenteel onderzoek of bij het bestaan van externe effecten voor zover deze al niet zijn geïnternaliseerd en voor zover de nadelen van overheidsingrijpen opwegen tegen de voordelen.

Het programma scoort ongunstig op effectiviteit, vooral omdat concrete doelstellingen ontbreken en het ook niet duidelijk is welke problemen zullen worden opgelost. Bovendien wordt op het terrein van het tuinbouwcomplex al veel beleid gevoerd. De aanvragers maken niet duidelijk waarom dit beleid nog moet worden geïntensiveerd.

Tenslotte is het programma niet efficiënt. Een kostenonderbouwing ontbreekt vrijwel. De financiering er van is onduidelijk, met name van de externe bijdragen. De aanvragers maken niet duidelijk waarom de tuinbouw moet worden voorgetrokken op de rest van het bedrijfsleven.

Het totaalbeeld is ongunstig.

Bronnenlijst

Innovatieplatform, 2004, Voorstellen sleutelgebieden-aanpak, Ambitie, excellentie en actie, Den Haag, 4 oktober 2004 (Rens van Tilburg, Florian Bekkers).

Klumpers, T en H. Kool (Ministerie LNV), L. van Houten (Ministerie EZ), M. Kropff (WUR), J. Teelen (Flora Holland), 2005, Tuinbouw: cluster van wereldformaat, projectpresentatie op CPB op 7 oktober 2005.

Ministerie LNV, 2005, Raster voor FES-claims Innovatieprogramma's/Toponderzoek, Programma: Clusterinnovatie in het Tuinbouwcomplex, 20 september 2005, contactpersoon T. Klumpers (Ministerie LNV).

Ministerie LNV, 2005, Antwoorden op CPB-vragen betreffende ICRE-FES-aanvraag Clusterinnovatie in het Tuinbouwcomplex inclusief bijlage, per e-mail ontvangen op 12 oktober 2005.

Stuurgroep Tuinbouwinnovatie, 2005, Flowers & Food, Innovatie- en kennisagenda Tuinbouwcluster 2020, 6 juli 2005, deel 1 Basisrapport (www.agro.nl).

Stuurgroep Tuinbouwinnovatie, 2005, Flowers & Food, Innovatie- en kennisagenda Tuinbouwcluster 2020, 6 juli 2005, deel 2 Uitwerking en speerpunten (www.agro.nl).

Bijlage V

Projectbeoordeling Kwaliteitsimpuls Delta-instituut

Algemene informatie

FES-claim: 40 mln euro

Korte projectomschrijving

Het project behelst een kwaliteitsimpuls voor het Delta-instituut, dat naar verwachting in 2006 van start gaat. Het Delta-instituut ontstaat door een integratie van delen van de twee grote technologische instituten (GTI's) WL Delft Hydraulics en Geodelft, alsmede van relevante onderdelen van TNO en de specialistische diensten van Rijkswaterstaat. De oprichting van het Delta-instituut heeft als doel de in Nederland aanwezige kennis en ervaring rond delta-vraagstukken te bundelen.

De FES-middelen zijn gericht op een *versterking* van deze kennis en ervaring, met als doel het creëren van innovatieve en betaalbare oplossingsrichtingen voor de Nederlandse delta-problematiek en een verbetering van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen.

De kwaliteitsimpuls waarop de FES-aanvraag betrekking heeft, omhelst 40 miljoen euro (prijspeil 2005), te besteden in een periode van drie jaar (2006-2008). Dit bedrag omvat:

- 10 mln euro voor de ontwikkeling van gebiedsdekkende informatiesystemen;
- 8 mln euro voor synergie van de onderzoeksfaciliteiten;
- 6 mln euro voor de ontwikkeling van een nationaal modelinstrumentarium;
- 6 mln euro voor een impuls aan het kennismanagement;
- 6 mln euro voor opvulling van kennishiaten;
- 4 mln euro voor versterking van kennis rond onderhoudsmanagement.

In een latere reactie hebben de indieners nog een specificatie van de uitgaven per deelproject en per jaar gegeven.

Er dient nog te worden opgemerkt dat de kosten van oprichting van het Delta-instituut los staan van dit project. Deze oprichting kost eenmalig 35 miljoen euro, die onder meer bestaat uit betalingen voor goodwill (voor het overnemen van rendabele onderdelen) en de kosten van afvloeiing van personeel van de te integreren instellingen.

Een ander aandachtspunt is dat de huidige financieringsstromen van de bij het Delta-instituut betrokken departementen in principe overgeheveld worden naar de voorziene programmafinanciering van het Delta-instituut.

Legitimiteit overheidsingrijpen

De belangrijkste legitimatie voor overheidsfinanciering is dat de bescherming van Nederland tegen overstroming en wateroverlast een taak is van de overheid, en - voor zover het de zee en de grote rivieren betreft - in bijzonder van het Rijk. Dit project beoogt daar door het stimuleren van innovatieve oplossingen voor delta-vraagstukken aan bij te dragen.

Een andere reden voor financiering door het Rijk is dat het Delta-instituut een verbinding kan leggen tussen kenniswereld en bedrijfsleven, in de zin dat kennisdiffusie tussen beide werelden wordt bevorderd. Deze verbinding kan volgens de indieners niet door de markt tot stand worden gebracht. Cornet en Van de Ven (2004) noemen twee redenen waarom er sprake zou kunnen zijn van marktfalen in het proces van “technology transfer” tussen bedrijfsleven en wetenschap. Ten eerste kan er sprake zijn van een gebrek aan absorptiecapaciteit bij het bedrijfsleven: door gebrek aan eigen onderzoek zijn bedrijven niet in staat om de wetenschappelijke kennis te kunnen absorberen en te vertalen naar toepassingen in de praktijk. Een tweede verklaring is een coördinatieprobleem, dat ontstaat als te veel bedrijven gezamenlijk onderzoek moeten doen om zekere schaalvoordelen te behalen.

Uit de aanvraag wordt overigens niet duidelijk welke verklaring hier specifiek van toepassing is voor het marktfalen in het proces van kennisoverdracht. Een open vraag is voorts in hoeverre de in dit project voorgestelde kwaliteitsimpuls van het Delta-instituut zal bijdragen aan een verdere bevordering van de kennisdiffusie, en daarmee aan een vermindering van het marktfalen.

Concluderend lijkt legitimiteit voor overheidsfinanciering voor dit project aanwezig. Kanttekening is dat beter duidelijk dient te worden gemaakt wat de reden is van marktfalen in het proces van kennisoverdracht, en hoe het voorliggende project kan bijdragen aan vermindering van dit marktfalen.

Effectiviteit

De effectiviteit van het voorgestelde project en de exacte uitwerking op de doelen hangen af van de invulling van het project, die op verschillende punten onduidelijk is (mede door het ontbreken van een projectplan). De aard en omvang van de investeringen is bijvoorbeeld niet bij alle deelprojecten goed te beoordelen. De doelstelling is bovendien tamelijk algemeen

geformuleerd, waardoor moeilijk te beoordelen valt of deze ook behaald zal worden. Zoals eerder aangegeven, is de doelstelling van dit project tweeledig:

- Het creëren van innovatieve en betaalbare oplossingsrichtingen voor de Nederlandse delta-problematiek;
- Het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen.

De gedegen organisatorische onderbouwing geeft enig vertrouwen dat het project op deelgebieden kan bijdragen aan het behalen van het eerste doel (bijvoorbeeld door de investeringen in een nieuw nationaal modelinstrumentarium en in gebiedsdekkende informatiesystemen).³⁹ Er kunnen echter kanttekeningen gezet worden bij de claim dat dit project specifiek zal bijdragen aan een verbetering van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven, aangezien het merendeel van de kwaliteitsimpuls zich richt op onderzoek en ontwikkeling van modellen en methodieken ten behoeve van de overheid, en niet voor het bedrijfsleven. Uit rapportage blijkt bovendien dat de GWW-sector op dit moment niet of nauwelijks investeert in de kennis- en technologieontwikkeling van Geodelft en WL Delft Hydraulics (zie Commissie Wijffels, 2004). Er wordt niet aannemelijk gemaakt waarom het bedrijfsleven wel meer betrokken zal raken bij het Delta-instituut, wat een noodzakelijke voorwaarde lijkt om de door het Delta-instituut ontwikkelde innovaties te kunnen exporteren. Een onbeantwoorde vraag is daarnaast in welke mate de baten neerslaan in het buitenland.

In concreto geven de indieners aan dat het project de volgende baten zal opleveren:

- Besparingen voor overheden op beheer en onderhoud van delta-gerelateerde infrastructuur (10-30 miljoen euro per jaar met ingang van 2008);
- Minder faalkosten bij aanleg infrastructuur (20-30 miljoen euro met ingang van 2008);
- Efficiency-winsten (3-4 mln euro per jaar met ingang van 2008);
- Versterking van het aandeel van de Nederlandse watersector op de wereldmarkt;
- Versnelling van de systemsprong: het Delta-Instituut zal vijf jaar eerder dan in de huidige opzet een hoogwaardig instituut worden voor Delta-vraagstukken;
- Versterking van de kenniseconomie door vorming van nationale en internationale kennisnetwerken.

³⁹ Zo wordt een Raad voor het Delta-Onderzoek opgezet met leden van universiteiten, kennisinstellingen en overheid, die gaat toezien op de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek. Verder wordt een Industrial Advisory Board opgezet met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Hiermee wordt de samenwerking tussen het Delta-instituut en de andere betrokken partijen aangestuurd, waardoor de gewenste vraagsturing van het onderzoek van het Delta-instituut van de grond moet komen.

Probleem bij de beoordeling van de effectiviteit van dit project is dat de indieners niet aangeven welk projectonderdeel van de FES-aanvraag aan welk resultaat bijdraagt, hoe de baten bewerkstelligd dienen te worden, en in hoeverre juist de hier voorgestelde kwaliteitsimpuls van het Delta-instituut hieraan zou kunnen bijdragen. Tenslotte zijn de gekwantificeerde baten met een ruime marge van onzekerheid omgeven.

Het bovenstaande in ogenschouw nemend, bestaat er bij de beoordelaars een ongunstig beeld omtrent de effectiviteit van dit project.

Efficiëntie

Gezien het ongunstige beeld omtrent de effectiviteit van het project is ook het beeld wat betreft de efficiëntie ongunstig. Het is met name onduidelijk waarom nieuwe activiteiten dienen te worden gefinancierd voor een instituut dat nog niet is opgericht (en zich dus nog niet heeft kunnen positioneren, laat staan bewijzen). Pas enige tijd na oprichting zal, op basis van de dan opgedane ervaringen met het Delta-instituut, goed beoordeeld kunnen worden waar de prioriteiten liggen voor een eventuele kwaliteitsimpuls (lees: extra onderzoeks- en modelbouwactiviteiten) en op welke wijze deze het meest efficiënt kan worden vormgegeven.

Meer specifiek is de onderbouwing van de kosten en baten van dit project niet op alle onderdelen even duidelijk. In het raster ontbreekt een specificatie van de kosten per deelproject naar kostensoort en projectjaar. Pas na de conceptbeoordeling is een dergelijke specificatie beschikbaar gekomen. Vanwege het ontbreken van enige (inhoudelijke) toelichting is echter bij sommige kostenposten nog steeds onduidelijk wat de aard en omvang van de investeringen is. Onduidelijk is bijvoorbeeld hoeveel deskundigen worden aangetrokken, hoeveel medewerkers worden gedetacheerd, en waarop de 1,5 mln euro voor de “inzet van faciliteiten t.b.v. promovendi” is gebaseerd. Hierdoor is moeilijk te bepalen of de opgevoerde bedragen realistisch zijn. Tevens ontbreekt een argumentatie voor de gekozen fasering van de uitgaven.

De gekwantificeerde baten zijn ook niet op alle onderdelen even goed onderbouwd, en worden bovendien op diverse plaatsen anders ingeschat.⁴⁰ Daarnaast worden door de indieners een paar zeer algemeen geformuleerde baten genoemd waarvan niet duidelijk is van welk(e) deelproject(en) deze moeten worden verwacht en hoe deze dienen te worden bereikt. Voorbeelden hiervan zijn een versterking van de kenniseconomie en een versterking van het aandeel van de Nederlandse watersector op de wereldmarkt.

⁴⁰ Een voorbeeld betreft de reductie in de kosten van beheer en onderhoud van natte en droge infrastructuur, die in het raster op 24-36 mln euro per jaar worden ingeschat, bij de presentatie op het CPB op 10-30 mln euro per jaar (vanaf 2009), en in een schriftelijke reactie op 15 mln euro per jaar (vanaf 2008).

Een kanttekening is dat niet duidelijk is waarom het gehele project uit (niet-structurele) FES-middelen moet worden bekostigd. Een gedeelte van de gevraagde middelen lijkt te worden uitgegeven aan het opzetten van nieuwe onderzoeksprogramma's (bijvoorbeeld opvulling kennishiaten en versterking kennis onderhoudsmanagement). Dit zou zich niet goed verhouden tot het eenmalige investeringskarakter van de FES-gelden in plaats van financiering uit de lopende begroting. Onduidelijk is hoe het onderzoek gefinancierd gaat worden als de FES-middelen na drie jaar op zijn. Worden de met dit project aangetrokken deskundigen dan weer ontslagen?

Samengevat is het beeld op het vlak van efficiëntie om meerdere redenen ongunstig.

Alternatieven

Het is niet bekend of door de indieners ook alternatieven overwogen zijn. Een alternatief zou zijn de aandacht eerst te richten op de oprichting van het Delta-instituut in de "kale" vorm (waarvan de geschatte kosten 35 miljoen euro zijn), zonder meteen al te investeren in nieuwe activiteiten als het ontwikkelen van nieuwe instrumenten en het opvullen van kennishiaten. De integratie in een nieuw instituut kan dan eerst worden voltooid. In een latere fase kan, afhankelijk van de ervaringen tot dan toe met het Delta-instituut, de onderzoeksagenda worden uitgebreid.

Een ander alternatief is - indien men de kwaliteitsimpuls toch wil uitvoeren - financiering van de kwaliteitsimpuls uit de lopende begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Financiering uit reguliere middelen zou immers ook benodigd zijn na afloop van de doorlooptijd van het ingediende project. De reguliere werkzaamheden dienen toch door te lopen. Het lijkt niet aannemelijk dat de betrokken mensen bij de kwaliteitsimpuls na 2008 ontslagen zullen worden.

Onzekerheden en risico's

Het project brengt een groot aantal risico's en onzekerheden met zich mee, waarvan het merendeel niet in het voorstel wordt onderkend. Mede hierdoor is niet bij alle risico's duidelijk of en op welke wijze deze risico's zullen worden beheerst. De voornaamste risico's zijn als volgt:

- Het is onzeker of de samenwerking tussen de verschillende aanpalende expertisegebieden in het nieuwe Delta-instituut (goed/snel) van de grond komt, waardoor de beoogde synergie-effecten mogelijk niet (volledig/op korte termijn) zullen optreden. Gewezen dient te worden op het huidige samenwerkingsverband binnen Delft Cluster (waarvan o.a. WL Hydraulics, Geodelft, TNO en TU Delft deel uitmaken), waarvan de Commissie-Wijffels aangeeft dat de

samenwerking (nog) onvoldoende ontwikkeld is. De vraag is of deze samenwerking binnen het Delta-instituut wel snel tot stand komt, gezien de huidige verkokering van kennis. In een latere reactie geven de indieners aan dat de samenwerking moet worden bevorderd door het in gang zetten van een meerjarig cultuurprogramma en het werken in integrale projectteams;

- Het is de bedoeling dat het Delta-instituut kennis gaat produceren waarvoor de vraag zich niet of niet volledig via de markt articuleert (zoals de indieners zelf aangeven). Het risico ontstaat dan dat de overheid niet goed in staat is te prioriteren welke kennis precies ontwikkeld moet worden. De mogelijkheid om in te spelen op de kennisbehoefte vanuit de markt (bedrijfsleven en overheid) wordt beperkt door het Delta-instituut voor de komende jaren meteen al een uitgebreide onderzoeksprogrammering (taakfinanciering) mee te geven, zoals nu lijkt te worden voorgesteld;
- Zowel GD als WL ervaren de relatie met de overheid momenteel als moeizaam vanwege de dubbelrol als concurrent (in de vorm van de specialistische diensten van Rijkswaterstaat) en financier van onderzoek (zie Commissie-Wijffels, 2004). Dit zou integratie met diezelfde specialistische diensten kunnen bemoeilijken;
- Een bijkomend risico is verstoring van marktwerking door de integratie van thans concurrerende instellingen en diensten. Dit risico treedt alleen op bij die onderzoeksgebieden waar deze instellingen en diensten op dit moment met elkaar concurreren voor opdrachten van overheden en/of bedrijfsleven;
- De kans bestaat dat het Delta-instituut de overheidsfinanciering aanwendt voor de concurrentiestrijd op de private kennismarkt. De indieners geven aan dat dit risico wordt ondervangen doordat de “governance board” erop toeziet dat het Delta-instituut geen marktrijpe opdrachten uitvoert, maar alleen opdrachten die de markt niet wil of kan oppakken;
- De indieners geven zelf als risico aan dat het te ontwikkelen modelinstrumentarium en de gebiedsdekkende informatiesystemen alsmede de kennisontwikkeling rond onderhoudsmanagement niet aansluiten bij de behoeften van de opdrachtgevers en de gebruikers, en dat de opvulling van kennishiaten en de verspreiding en uitwisseling van kennis onvoldoende van de grond komen. Voor deze risico's zijn in het raster wel enkele beheersmaatregelen aangegeven.

Urgentie

De voorgestelde kwaliteitsimpuls voor een instituut dat nog moet worden opgericht lijkt weinig urgent. De indieners spreken van een “zeer urgente” maatschappelijke en economische problematiek rondom delta-vraagstukken die zich uit in een stijging van de zeespiegel, bodemdaling, ruimtelijke druk en sterkere schommelingen in waterafvoer. Het lijkt aannemelijk dat het Delta-instituut in de toekomst zal kunnen bijdragen aan oplossingen van deze problematiek. Niet duidelijk is echter in hoeverre de voorgestelde kwaliteitsimpuls ook op korte termijn oplossingen zal genereren (de implementatie van het te ontwikkelen nationale

modelinstrumentarium vindt bijvoorbeeld pas aan het einde van de looptijd van drie jaar plaats). Het project lijkt in dit opzicht daarom niet urgent.

Daarnaast wijzen de indieners erop dat de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven op het gebied van delta-vraagstukken onder druk staat, en dat een impuls snel nodig is. Het lijkt echter om eerder genoemde redenen (zie paragraaf 2.2) niet aannemelijk dat het project (op korte termijn) zal leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie. In dit opzicht lijkt het project daarom ook niet urgent.

Samenhang

Er bestaat samenhang met de plannen rondom het sleutelgebied Water van het Innovatieplatform (zie rapport *Voorstellen Sleutelgebieden-aanpak*, 2004) en het Kabinetsstandpunt (juli 2004) naar aanleiding van de Ad Hoc Commissie “Brugfunctie TNO en GTI’s” (Commissie Wijffels). Het kabinet heeft het voorstel van de commissie tot oprichting van een Delta-instituut overgenomen en is van mening dat dit Delta-instituut het strategisch en vraaggestuurd kennis- en innovatiecentrum van “delta-kennis” op internationaal topniveau moet worden.

Verbeterpunten

De beoordelaars zien de volgende verbeterpunten bij dit project:

- Oprichting van het instituut verdient eerst alle aandacht, met name om de organisatorische integratie goed tot stand te brengen. Daarna kan afhankelijk van de ervaringen tot dan toe en een gedegen analyse van de prioriteiten de go/no-go beslissing wel/geen kwaliteitsimpuls (c.q. nieuwe onderzoeksactiviteiten) genomen worden;
- Het voorgestelde project is op onderdelen qua financiële onderbouwing onduidelijk en dient nader gespecificeerd te worden, zodat duidelijker wordt wat de omvang en aard van de investeringen per deelproject zijn;
- De baten van het project dienen nader onderbouwd te worden. Duidelijk dient te worden op welke wijze en met welke deelprojecten men de genoemde baten denkt te bereiken.

Totaalbeeld

Het project Kwaliteitsimpuls Delta-instituut is gericht op een versterking van de in Nederland aanwezige kennis en ervaring rond delta-vraagstukken, met als doel het creëren van innovatieve en betaalbare oplossingsrichtingen voor de Nederlandse delta-problematiek en een verbetering van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Het project scoort gunstig op het vlak van legitimiteit. Overheidsingrijpen voor dit project is legitiem vanwege het feit dat bescherming van Nederland tegen wateroverlast een taak is voor de overheid. Marktfalen in het proces van kennisoverdracht tussen kenniswereld en bedrijfsleven vormt een mogelijke additionele reden voor overheidsfinanciering. De oorsprong van dit marktfalen en de wijze waarop de voorgestelde *kwaliteitsimpuls* van het Delta-instituut dit marktfalen specifiek zou kunnen tegengaan, is echter niet aangegeven.

Er bestaat om verschillende redenen een ongunstig beeld omtrent de effectiviteit van het project. Ten eerste is de invulling van het project op verschillende punten onduidelijk. De doelstellingen zijn tamelijk algemeen geformuleerd, waardoor moeilijk te beoordelen valt in hoeverre deze door uitvoering van het project ook behaald zullen worden. Meer specifiek lijkt het niet aannemelijk dat het project zal bijdragen aan het gestelde doel van een verbetering van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven, aangezien de kwaliteitsimpuls zich voornamelijk lijkt te richten op kennis- en technologieontwikkeling ten behoeve van de overheid. Een positief punt op het vlak van de effectiviteit is de gedegen organisatorische onderbouwing.

Ook op het vlak van efficiëntie ontstaat een ongunstig beeld. De belangrijkste reden is dat met dit project nieuwe activiteiten worden gefinancierd voor een instituut dat nog niet eens is opgericht. Het is de verwachting dat pas enige tijd na voltooiing van de integratie van de betrokken instellingen in het Delta-instituut goed zal kunnen worden bepaald of en op welke gebieden een kwaliteitsimpuls eventueel gewenst is en hoe deze efficiënt kan worden vormgegeven. De onderbouwing van de kosten en de baten van het project is voor veel onderdelen niet duidelijk. Tenslotte, een gedeelte van het project lijkt gericht op het opzetten van nieuwe onderzoeksprogramma's. Dit verhoudt zich niet goed tot het eenmalige investeringskarakter van de FES-gelden.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

Bronnenlijst

Bijeenkomst met indieners op CPB, 7 oktober 2005.

Commissie-Wijffels, 2004, Brugfunctie TNO en GTI's.

Cornet, M., en J. van de Ven, Incentives for technology transfer institutes, CPB Document 58.

CPB, schriftelijke vragen naar aanleiding van raster, 6 oktober 2005.

Innovatieplatform, 2004, Voorstellen Sleutelgebieden-aanpak: ambitie, excellentie en actie, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Onderscheidend vermogen; Sleutelgebiedenaanpak: samen werken aan innovatie op kansrijke gebieden, april 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, raster Kwaliteitsimpuls Delta-Instituut, 3 oktober 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, antwoorden per email op schriftelijke vragen CPB, 12 oktober 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, reactie op conceptbeoordeling CPB, 31 oktober 2005.

Tweede kamer, Wetenschapsbudget 2004; Kabinetsstandpunt op het rapport van de Ad Hoc Commissie 'Brugfunctie TNO en GTI's (Commissie Wijffels), Kamerstuk 2003-2004, Dossier 29338, nr. 20.

Bijlage W1

Projectbeoordeling Ruimte voor water én ontwikkeling in Haaglanden

Algemene informatie

FES-claim: 20 mln euro

Korte projectomschrijving

Dit project heeft tot doel een “doorbraak te creëren bij het realiseren van de wateropgave” in de regio Haaglanden (met name het Westland) door een aantal technische innovaties (in waterberging en -gebruik in combinatie met stedenbouw en economische ontwikkeling) en procesinnovaties (nieuwe beheersvormen, financieringsconstructies) op gang te brengen. Doel van de procesinnovaties is om te bewerkstelligen dat de verantwoordelijkheid voor het oplossen van watergerelateerde problemen niet uitsluitend bij de overheid komt te liggen, maar ook bij marktpartijen (glastuinders, woningbouwcoöperaties, projectontwikkelaars).

Het project heeft een totale doorlooptijd van vier jaar (2006-2009). Het start met onderzoek naar bruikbare concepten. De kern van het project is het identificeren, ontwikkelen en uitvoeren van drie praktijkcases (“proeftuinen”) op drie verschillende deelgebieden (waarvan in ieder geval één op het gebied van glastuinbouw en één op het gebied van stedenbouw). De uitvoering van de proeftuinen zal worden aanbesteed. De ontwikkelde innovaties in deze proeftuinen dienen vervolgens te worden doorvertaald naar algemene toepassingen voor de rest van de wateropgave in de regio Haaglanden, en zo mogelijk ook in de rest van Nederland.

Het project gaat uit van co-financiering. Met uitvoering van het gehele project is minimaal 39 miljoen euro gemoeid. Hiervan dient 20 mln euro uit de FES-middelen te worden gefinancierd, en de rest door de overige betrokken publieke en private partijen. Het grootste gedeelte van het project behelst de uitvoering van de pilots, waarvan de geraamde kosten minimaal 30 miljoen euro bedragen. Maximaal de helft (15 mln euro) wordt uit de FES-middelen betaald. De resterende kosten moeten door de overige betrokken (semi-)publieke en private partijen worden opgebracht (o.a. Hoogheemraadschap Delfland, gemeenten, glastuinbouwsector, projectontwikkelaars, adviesbureaus, woningcorporaties). Voor kennisopbouw (onderzoek) binnen het project is 4 mln euro uitgetrokken, waarvan maximaal 3 mln euro uit FES-middelen zal worden gefinancierd. Overige publieke en private partijen zullen het grootste gedeelte van het resterende miljoen euro moeten betalen. De overige 2 mln euro FES-middelen gaan naar algemene kostenposten als “organisatie”, “verantwoording en administratieve afwikkeling” en “communicatie algemeen”.

Legitimiteit overheidsingrijpen

De legitimatie voor overheidsfinanciering is tweeledig. Ten eerste is het voorkomen en bestrijden van wateroverlast een taak van de overheid. Een deel van het project richt zich op het ontwikkelen van technische innovaties op het gebied van waterbeheer, en kan daarbij bijdragen aan de aanpak van de wateroverlastproblematiek. Meer specifiek ligt ook een bijdrage vanuit de *rijks*overheid in de rede, aangezien de kosten voor de wateropgave in de regio Haaglanden veel hoger zijn dan in de rest van Nederland, de financiële armslag van de lagere overheden (provincie, stadsgewest, gemeenten) begrensd is, en uitstralingseffecten van dit project naar de rest van Nederland worden verwacht.

Ten tweede is er volgens de indieners sprake van een coördinatieprobleem dat tot marktfalen leidt. De indieners geven aan dat private partijen nog te weinig betrokken zijn bij innovaties ten behoeve van de wateropgave. Desondanks bestaan er mogelijkheden voor de private sector om deze kennis te vermarkten. De beperkte private activiteiten op dit vlak zijn enerzijds te verklaren doordat innovaties ten behoeve van de wateropgave voornamelijk maatschappelijke opbrengsten genereren, en anderzijds vanwege het grote investeringsrisico voor private partijen, dat volgens de indieners voortvloeit uit het ontbreken van een duidelijke opstelling van de overheden. Een zekere overheidsbijdrage is dan legitiem, en het voorgestelde project kan bijdragen om (semi-)publieke partijen (provincie, Stadsgewest Haaglanden, gemeenten, Hoogheemraadschap Delfland), private partijen (glastuinbouwsector, projectontwikkelaars, woningbouwcoöperaties) en kennisinstituten bij elkaar te brengen, waarbij maatschappelijke opbrengsten te behalen zijn. Deze maatschappelijke baten treden op als toepassing van de in de proeftuinen ontwikkelde innovaties zouden leiden tot een afname van de maatschappelijke kosten van de wateropgave (die worden doorberekend aan de burger) en tot een doelmatiger ruimtegebruik voor verschillende economische functies (bijvoorbeeld wonen en glastuinbouw) in de regio Haaglanden, maar ook in de rest van Nederland.

Bij de legitimiteit van overheidsfinanciering dient echter wel een kanttekening te worden gemaakt. Het is op basis van de aangeleverde documentatie moeilijk te bepalen welke verhouding tussen overheidsfinanciering en private financiering in de rede ligt. Hiervoor is nader inzicht benodigd in de verhouding tussen private en maatschappelijke opbrengsten van de proeftuinen. Uit het voorstel wordt overigens niet duidelijk welk aandeel de private partijen zullen bijdragen, aangezien een allocatie van de vijftig procent co-financiering van de uitvoeringskosten van de proeftuinen over private en (semi-)publieke partijen nog niet is vastgesteld. Het is wel duidelijk dat het totale private aandeel in de kosten van het project minder dan vijftig procent bedraagt.

Gelet op het bovenstaande is overheidsfinanciering voor dit project legitiem, met als kanttekening dat de verhouding tussen overheidsfinanciering en private financiering een aandachtspunt vormt.

Effectiviteit

Het belangrijkste knelpunt bij het beoordelen van de effectiviteit is dat het project inhoudelijk nog niet voldoende is uitgewerkt. Meer concreet, onderzoek in de eerste fase van het project moet nog uitwijzen welke proeftuinen kansrijk zijn voor innovaties. Onduidelijk is op basis van welke concrete criteria de uiteindelijke identificatie van kansrijke proeftuinen plaatsvindt.⁴¹ Er is tot op heden alleen een eerste verkenning gedaan van transformatiegebieden die bij uitstek kansrijk zouden zijn voor innovatieve oplossingen. De indieners geven aan dat het de bedoeling is dat een pilot op het gebied van stedenbouw zal worden uitgevoerd, een pilot op het gebied van glastuinbouw, en een proeftuin gericht op nieuwe vormen van financiële instrumenten/beheersvormen en het toepassen van (blauwe) ontwikkelingsplanologie. Vanwege onduidelijkheid over de uit te voeren proeftuinen is moeilijk vast te stellen of het project zal bijdragen aan het behalen van de beoogde doelen.

Een bijkomend probleem is dat deze doelen niet erg concreet geformuleerd zijn. De beleidsdoelstelling zoals die in het raster is geformuleerd, behelst “het op orde krijgen van een duurzaam watersysteem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten”. Bovendien worden de doelstellingen op verschillende plaatsen in het projectplan en het raster anders geformuleerd. Gevolg van dit gebrek aan concreetheid is dat niet duidelijk is op basis van welke indicatoren de effectiviteit van het project uiteindelijk kan worden beoordeeld.

Verder bestaan ook in latere fases van het project enkele cruciale onzekerheden, die het beeld op het vlak van de effectiviteit niet ten goede komen. Zo is bijvoorbeeld niet zeker of commitment van alle betrokken partijen (overheden, kennisinstututen en private partijen) over de uit te voeren proeftuinen zal worden bereikt. Onderdeel hiervan is het bereiken van overeenstemming over de co-financiering van de uitvoering van de proeftuinen. Bezien in het licht van de constatering van de indieners dat betrokken partijen op dit moment grote moeite hebben om voor investeringen in de wateropgave (voor uitvoerende maatregelen) tot een kostenverdeling te komen, is het niet vanzelfsprekend dat deze overeenstemming voor de uitvoering van de proeftuinen wel zal worden bereikt. De indieners verwachten dat private partijen zullen instappen in het project zodra duidelijk wordt welke proeftuinen zullen worden ontwikkeld. Op dit moment zijn echter pas enkele concrete intentieverklaringen van private

⁴¹ De indieners hebben in het projectplan (zie bijlage 3) wel een aantal (algemene) criteria genoemd die zullen worden gehanteerd bij de uiteindelijke aanbesteding van de proeftuinen. Een lijst met concrete aanbestedingscriteria (met helder geformuleerde proces- en outputtermen) moet echter nog worden opgesteld door een nog op te richten “tenderboard”.

partijen beschikbaar, die voorlopig alleen van toepassing zijn op deelname aan de eerste fase van het project.

Daarnaast is het de vraag of private partijen en kennisinstituten erin slagen met acceptabele voorstellen te komen voor de uitvoering van de drie proeftuinen die in de eerste fase van het project nog dienen te worden geïdentificeerd.

Tenslotte zal het uiteindelijke effect op beoogde doelen niet alleen afhangen van of de proeftuinen ook daadwerkelijk innovaties genereren, maar ook van in hoeverre de oplossingen (vanuit zowel technisch als bedrijfeconomisch oogpunt) algemeen toepasbaar zijn voor de rest van de wateropgave in Haaglanden (en de rest van Nederland).

Op basis van bovenstaande factoren ontstaat een ongunstig beeld van de effectiviteit van dit project.

Efficiëntie

Vanwege het ongunstige beeld omtrent de effectiviteit van het project is ook het beeld op het vlak van de efficiëntie niet gunstig. Meer concreet is het beeld ongunstig omdat nog onduidelijk is wat voor proeftuinen zullen worden uitgevoerd, en omdat de precieze criteria hiervoor (nog) niet bekend zijn. Er zijn weliswaar reeds enkele algemeen geformuleerde criteria voor de proeftuinen en het onderzoek opgesteld (zie bijlage 3 Projectplan), maar het uiteindelijke functionele programma van eisen (met concrete inhoudelijke en procesmatige outputtermen) moet in de eerste fase van het project nog worden opgesteld door een nog op te richten “tenderboard”.

De baten van het project zijn breed geformuleerd (bijvoorbeeld in termen van “een structurele en duurzame verbetering van de waterhuishouding en de watervoorziening”), en verdienen nadere specificatie. Bovendien verdient het aanbeveling duidelijker aan te geven op welke wijze het project zal bijdragen aan de verwachte baten, zoals een verbetering van het investeringsklimaat in West-Nederland.

De onderbouwing van de kosten van het project is op verschillende punten onvolledig. Met name de kosten van de uitvoering van de proeftuinen - minimaal 30 miljoen euro en daarmee verreweg de grootste kostenpost - zijn niet onderbouwd. Enige specificatie naar verschillende soorten kosten (aanschaf materiaal, personele inzet, etc.) is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of de opgevoerde bedragen realistisch zijn. Een en ander zal afhangen van het soort proeftuin dat wordt ontwikkeld (gericht op technische innovaties of op procesinnovaties).

Bij de beoordeling van de efficiëntie van dit project dient nog te worden opgemerkt dat de totale overheidsbijdrage op meer dan vijftig procent komt te liggen als ook het aandeel van de (semi-) publieke partners (gemeenten, provincie, stadsgewest Haaglanden) in de co-financiering van de uitvoeringskosten van de proeftuinen wordt meegerekend. Een verdeling van de vijftig procent co-financiering van de uitvoeringskosten van de proeftuinen over de betrokken private

en (semi-)publieke partijen is nog onbekend. De onduidelijkheid omtrent de verwachte baten van dit project, en meer specifiek, over de verhouding tussen private en maatschappelijke opbrengsten, maakt het niet goed mogelijk te bepalen welke private bijdrage (minimaal) in de rede ligt (en of de voorgestelde vijftig procent financiering met FES-gelden efficiënt is).

Een geheel ander punt is dat het door de gekozen opzet erop lijkt dat meer om een programmafinanciering wordt gevraagd. In dit project wordt financiering gevraagd voor het gehele proces van voorbereiding (identificatie van de proeftuinen) tot en met de evaluatie. Dit verhoudt zich niet goed tot het eenmalige investeringskarakter van de FES-gelden. Als het departement het project van belang vindt, dan zou mogen worden verwacht dat het tenminste zelf de voorfase van het opstellen van een business case voor haar rekening zou nemen, in plaats van deze kosten ook bij het FES in te dienen.

Het inbouwen van twee duidelijke go/no go beslissingen in het project is een positief punt. Het eerste go/no go moment bevindt zich aan het eind van de fase van de identificatie van de proeftuinen, waarbij het criterium is dat commitment van alle betrokken partijen dient te worden bereikt (over welke proeftuinen opgezet gaan worden). Het tweede go/no go moment bevindt zich in de fase van de ontwikkeling van de proeftuinen, waarbij het criterium is dat de proeftuinen niet worden aanbesteed als private partijen en kennisinstituten geen acceptabele voorstellen doen.

Gelet op bovenstaande argumenten overheerst een ongunstig beeld op het vlak van efficiëntie.

Alternatieven

Mede in het licht van de eerder aangegeven kanttekeningen zou een alternatief voor het ingediende project zijn om eerst een concrete proeftuin te identificeren en een businesscase op te stellen, alvorens FES-gelden aan te vragen. Na benoeming van een proeftuin kan worden gezien in welke mate (inhoudelijk en financieel) commitment aanwezig is bij de betrokken private en publieke partijen om in zo'n proeftuin te participeren. Een ander voordeel is dat dan een betere inschatting van de verwachte kosten en baten kan worden gemaakt. Afhankelijk van de ervaringen met de eerste proeftuin kunnen in een later stadium dan eventueel nog andere proeftuinen worden ontwikkeld.

Voorts is te overwegen om EU-financiering voor dit project aan te vragen. Dit zou het beslag op de FES-middelen kunnen verlagen. De indieners geven aan dat EU-financiering in principe mogelijk is, maar verwachten op basis van de tot nu toe opgedane ervaring dat dit vertraging oplevert.

Onzekerheden en risico's

Er is een aantal risico's aan het project verbonden. Deze risico's zijn deels inherent aan het uitvoeren van experimenten. Meer concreet is het onduidelijk:

- Of inhoudelijk en financieel commitment van alle betrokken partijen zal worden bereikt over de te ontwikkelen proeftuinen (mede in het licht van de soms uiteenlopende belangen van deze partijen);
- Of acceptabele voorstellen zullen worden ingediend voor de uitvoering van de proeftuinen (als ze eenmaal zijn geïdentificeerd);
- Of de innovatieve technieken en methoden voldoen aan de eisen die de afzonderlijke partijen stellen. Indien ze daar niet aan voldoen, ontstaat volgens de indieners bestuurlijke discussie waardoor het uitvoeren van maatregelen stagneert;
- In hoeverre de in de proeftuinen te ontwikkelen proces- en technische innovaties breder toepasbaar zijn in de regio Haaglanden, en in de rest van Nederland (mede vanuit kosten-batenperspectief).

Enkele van deze risico's worden volgens de indieners beheerst door de aangebrachte fasering, en meer concreet door het inbouwen van specifieke go / no go beslissingen, zoals al eerder beschreven. Ook is de verwachting van de indieners dat veelvuldig overleg tussen de betrokken partijen zal bijdragen aan beperking van de bovenstaande risico's. De betrokken partijen worden hiertoe vertegenwoordigd in de al bestaande Stuurgroep Waterkader Haaglanden (waarin de publieke partijen zijn vertegenwoordigd), en het Innovatieplatform, de Kennisraad en het Bestuur van het Private Netwerk, die alle drie nog moeten worden opgericht.

Urgentie

De kwetsbaarheid van het gebied voor wateroverlast is groot. De aanvragers wijzen concreet op de gevolgen van klimaatverandering (relatieve zeespiegelstijging, hogere neerslagintensiteit en maaiveldddaling). Daarnaast is er sprake van een toenemende ruimtelijke druk in de regio Haaglanden, onder andere door verstedelijking en doorlopende economische ontwikkeling. Voor zover dit project innovatieve oplossingen genereert voor de problematiek van wateroverlast en de ruimtelijke druk zou er sprake kunnen zijn van enige urgentie. Toepassing van de binnen dit project te ontwikkelen innovatieve technieken en methoden in de praktijk zal echter voor het grootste gedeelte pas na afloop van de vierjarige looptijd van het project plaatsvinden. Inpassing in de diverse uitvoeringsprogramma's (ABC Delfland en de waterplannen van de gemeenten) zal enige tijd vergen. Dit impliceert dat het niet waarschijnlijk is dat dit project op korte termijn oplossingen voor de geschetste problematiek oplevert. Vanuit dit oogpunt bezien is het project niet urgent.

Samenhang

Er bestaat een relatie met verschillende Bsik-programma's (Leven met Water, Delft Cluster, Vernieuwend Ruimtegebruik) binnen het thema Hoogwaardig Ruimtegebruik, waarin kennis wordt ontwikkeld in het kader van ruimte, anders omgaan met water en watersystemen. Dit project leent zich volgens de indieners goed voor het toepassen van de reeds ontwikkelde kennis vanuit deze recent opgestarte Bsik-projecten. De wijze waarop afstemming plaatsvindt, is echter niet duidelijk.

Het project sluit ook aan bij het sleutelgebied Water van het Innovatieplatform. Daarnaast is vanuit het sleutelgebied Food en Flowers aandacht voor innovaties op het gebied van de glastuinbouw.

Het is voorts de bedoeling dat de in dit project ontwikkelde nieuwe inzichten en technieken worden ingepast in het uitvoeringsprogramma ABC Delfland van het Hoogheemraadschap Delfland, dat tot doel heeft de wateropgave in het gebied te realiseren. Het is de verwachting van de indieners dat hierdoor efficiencywinsten binnen dit uitvoeringsprogramma kunnen worden behaald.

Verbeterpunten

De beoordelaars zien de volgende verbeterpunten bij dit project:

- Het project is zowel qua inhoudelijke als financiële onderbouwing nog onduidelijk en dient nader gespecificeerd te worden (wat voor proeftuinen worden ontwikkeld, welke concrete criteria voor aanbesteding worden gehanteerd, en welke kosten worden daarbij gemaakt?);
- Er dient een meer concrete en eenduidige formulering van de doelstelling(en) van het project te komen, alsmede een nadere specificatie van de verwachte baten;
- Er dient een lijst te worden opgesteld met concrete (toetsbare) criteria op basis waarvan de voorstellen voor ontwikkeling van de proeftuinen kunnen worden beoordeeld, bij voorkeur met een ordening naar mate van belang.

Totaalbeeld

Het project Ruimte voor water én ontwikkeling in Haaglanden beoogt door de ontwikkeling en uitvoering van een drietal proeftuinen een aantal proces- en technische innovaties op gang te brengen met als doel een doorbraak te creëren in de wateropgave in de regio Haaglanden.

Overheidsingrijpen voor dit project is legitiem. Vermindering van wateroverlast is een taak voor de overheid, en marktfalen kan worden tegengegaan doordat coördinatieproblemen tussen de betrokken private en publieke partijen worden aangepakt. Een zekere bijdrage vanuit de

*rijks*overheid ligt ook in de rede, onder andere vanwege de onevenredig hoge kosten van de wateropgave in de regio Haaglanden en door de mogelijke uitstralingseffecten van dit project naar de rest van Nederland. De verhouding tussen private en overheidsfinanciering voor dit project is niet bekend, maar vormt wel een aandachtspunt.

De effectiviteit van het project is ongunstig beoordeeld vanwege onduidelijkheid over de uit te voeren proeftuinen, het gebrek aan concreetheid van de gestelde doelen, en het bestaan van een aantal essentiële onzekerheden tijdens de uitvoering van het project. Het is bijvoorbeeld onzeker of overeenstemming over de co-financiering van de uitvoering van de proeftuinen kan worden bereikt, of partijen met acceptabele voorstellen voor uitvoering van de proeftuinen zullen komen, en of de te ontwikkelen innovaties breder toepasbaar zullen zijn in de praktijk.

Ook op het vlak van efficiëntie scoort dit project ongunstig. Tegenover het positieve punt van het inbouwen van een aantal specifieke go /no go momenten staat een aantal negatieve punten. Het voornaamste punt is (wederom) dat onduidelijk is wat voor proeftuinen zullen worden uitgevoerd. Bovendien zijn (nog) geen concrete criteria beschikbaar op basis waarvan kansrijke proeftuinen worden benoemd en vervolgens worden aanbesteed. Meer specifiek ontbreekt een onderbouwing van de uitvoeringskosten van de drie proeftuinen (met 30 miljoen euro de grootste kostenpost), waardoor niet valt te beoordelen of dit bedrag realistisch is. De wijze waarop afstemming plaatsvindt met verschillende Bsik-programma's (Leven met Water, Delft Cluster), wordt in het voorstel niet duidelijk gemaakt.

Verder lijkt de gevraagde financiering door de gekozen projectopzet meer het karakter van een programmafinanciering te hebben, wat zich niet goed verhoudt tot het eenmalige investeringskarakter van de FES-gelden. Als Verkeer en Waterstaat het project van belang vindt, dan zou mogen worden verwacht dat het departement tenminste zelf de voorfase van het ontwikkelen van een business case ter hand neemt, in plaats van de kosten hiervan ook bij het FES in te dienen. Door ontwikkeling van een concrete business case kunnen de kosten en baten naar verwachting beter kunnen worden onderbouwd, en zal ook meer duidelijkheid kunnen ontstaan omtrent het (financiële en inhoudelijke) commitment van de betrokken private en publieke partijen, waarvan in het voorliggende projectvoorstel nog onduidelijk is of dit zal worden bereikt.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

Bronnenlijst

Bijeenkomst met indieners op CPB, 7 oktober 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, raster Ruimte voor water én ontwikkeling in Haaglanden, 3 oktober 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Projectplan Ruimte voor water én ontwikkeling in Haaglanden, 3 oktober 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, antwoorden op schriftelijke vragen bij raster per email, 12 oktober 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, reactie op conceptbeoordeling CPB, 30 oktober 2005.

Bijlage W2

Projectbeoordeling Ruimte voor water én ontwikkeling in Haaglanden (herbeoordeling)

Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van vorige voorstel

FES-claim: 3 miljoen euro

De belangrijkste wijziging is dat de indieners het eerdere voorstel in twee delen hebben opgesplitst, een kennisprogramma en de proeftuinen. De onderhavige FES-aanvraag heeft alleen betrekking op het kennisprogramma. Het is overigens de intentie van de aanvragers om bij de nieuwe FES-ronde in 2006 een aparte aanvraag (van circa 17 miljoen euro) in te dienen voor de uitvoering van de proeftuinen. De geplande omvang van het totale project - kennisprogramma plus proeftuinen - is met minimaal 40 miljoen euro ongewijzigd gebleven.

Deze herbeoordeling richt zich - voor zover mogelijk - voornamelijk op het kennisprogramma, en minder op de proeftuinen, waarvoor dus later pas een FES-aanvraag zal worden ingediend. In het oorspronkelijke voorstel was het kennisdeel geïntegreerd in verschillende fases van het project, wat het enigszins lastig maakt om te beoordelen hoe het oorspronkelijke onderzoeksdeel zich verhoudt tot het huidige voorstel voor een kennisprogramma.

Belangrijkste verschil met het oorspronkelijke voorstel is dat het kennisprogramma verder is uitgewerkt in een nieuw projectplan, vooral op het vlak van de inhoud van de onderzoeksagenda, de procesmatige inrichting, en de financiering en kostenonderbouwing. De belangrijkste wijzigingen cq. uitwerkingen zijn hieronder kort samengevat.

Inhoud van de onderzoeksagenda

In het oorspronkelijke plan was nog weinig bekend over de inhoud van de onderzoeksprojecten. In het huidige voorstel worden twee typen kennisprojecten onderscheiden: proeftuin gerelateerde kennisprojecten en generieke kennisprojecten. De beoogde verdeling (in uitgaven) is 40 respectievelijk 60 procent. De proeftuin gerelateerde kennisprojecten zijn onderverdeeld in de drie proeftuinthema's glas, stad en gras, en moeten de specifieke kennisvragen van de proeftuinen oplossen. Onderdelen van deze projecten zijn het identificeren en vormgeven van de businesscase, scenario-ontwikkeling met betrokken partijen en specificatie van de definitieve proeftuin.

De generieke kennisprojecten zijn gecategoriseerd in vier thema's; drie gericht op procesinnovaties (Communicatie, Besturing en Waardering) en één op technische innovaties (Watersysteem). Dit zijn dezelfde thema's die in het Bsik-programma 'Leven met Water' worden gehanteerd. De generieke projecten moeten antwoord bieden op vragen uit de proeftuinen, die vaak op meerdere proeftuinen toepasbaar zijn. Het projectplan geeft concrete

voorbeelden van kennisvragen op elk van deze thema's. Een deel van deze generieke projecten bestaat uit zogenaamde 'ombuigprojecten' van de Bsik-programma's 'Leven met Water' en 'Delft Cluster'. Dit zijn lopende onderzoeksprojecten die worden uitgebreid door Haaglanden als case te gebruiken.

Voor zowel de generieke als de proeftuin gerelateerde kennisprojecten zijn inmiddels projectvoorstellen geformuleerd (48 generieke kennisprojecten en 12 proeftuin gerelateerde kennisprojecten).

Proces

In het nieuwe projectplan is een aparte fasering opgenomen voor het kennisprogramma. Het kennisprogramma heeft een vraaggestuurd karakter. Voor de generieke kennisprojecten wordt actief samengewerkt met de Bsik-programma's 'Leven met Water', 'Vernieuwend Ruimtegebruik' en 'Delft Cluster' en diverse kennisinstellingen.

Selectie van projecten vindt plaats door toetsing door eerst een Kennisraad (met vertegenwoordigers van kennisvragers en kennisaanbieders) en vervolgens een Maatschappelijke Adviesraad (met vertegenwoordigers van private partijen en belangenorganisaties). Een lijst met criteria waaraan de projectvoorstellen worden getoetst, is vastgelegd in het projectplan (aparte criteria voor beide raden). Het programmabureau formuleert vervolgens een advies op basis van de adviezen van de Kennisraad en de Maatschappelijke adviesraad, waarbij het speciaal let op uitvoerbaarheid van de adviezen en de toegevoegde waarde voor het totale programma. De Stuurgroep Waterkader Haaglanden, waarin de betrokken overheden participeren, beslist uiteindelijk over honorering van de projecten. De taakverdeling van de verschillende actoren is vrij gedetailleerd uitgewerkt in het projectplan.

Er zullen twee selectierondes plaatsvinden. In de eerste selectieronde ligt de nadruk op generieke onderzoeksprojecten, in de tweede op de proeftuin gerelateerde kennisprojecten.

Financiering

Het kennisprogramma kent een begroting van 6 miljoen euro, waarvan een half miljoen bestemd is voor programmamanagement en 5,5 miljoen voor onderzoeksprojecten (in het oorspronkelijke plan was in totaal 4 miljoen euro gereserveerd voor kennisontsluitingsprojecten). De FES-aanvraag bedraagt 3 miljoen en is bestemd voor het programmamanagement en (maximaal) 45 procent van de kosten van de onderzoeksprojecten. De resterende financiering voor het onderzoek moet komen uit Bsik-programma's (15 procent) en co-financiering (40 procent) door private en publieke partijen. De Bsik-programma's 'Leven met Water' (maximaal 500.000 euro), 'Vernieuwend Ruimtegebruik' (Habiforum, maximaal 250.000 euro) en 'Delft Cluster' (minimaal 100.000 euro) hebben schriftelijk middelen toegezegd.

Het kennisprogramma beslaat een periode van vier jaar. De eerste twee jaar van het programma is 2,4 mln euro per jaar begroot, de laatste twee jaar 0,6 mln euro per jaar.

Naast deze aanvullende informatie hebben de indieners nog enig commentaar gegeven op de eerste CPB-beoordeling. Deze opmerkingen worden hieronder meegenomen, althans voor zover ze betrekking hebben op het kennisdeel van het project.

Kritiekpunten die (deels) zijn weggenomen

Effectiviteit

Inhoudelijke uitwerking onvoldoende

Het belangrijkste knelpunt voor het beoordelen van de effectiviteit in de eerdere beoordeling door het CPB was dat het project inhoudelijk nog niet voldoende was uitgewerkt. Dit betrof met name de onduidelijkheid over welke proeftuinen worden uitgevoerd, en hoe de identificatie en selectie van kansrijke proeftuinen plaats gaat vinden.

Vooropgesteld, in dit stadium is het nog steeds onduidelijk welke proeftuinen worden uitgevoerd. Sterker nog, het is niets eens zeker of de proeftuinen wel plaats gaan vinden, aangezien de huidige FES-aanvraag alleen betrekking heeft op het kennisprogramma, en de aanvraag voor de proeftuinen pas bij de volgende FES-ronde zal worden ingediend.

Een aantal bezwaren uit de eerdere beoordeling is echter komen te vervallen. Ten eerste heeft in overleg met de regionale partijen inmiddels een verkenning plaatsgevonden van potentiële proeftuinen. Een vrij gedetailleerd overzicht van elf mogelijke proeftuinen is opgenomen in het projectplan. Positief is dat hierin naast een korte omschrijving ondermeer de meerwaarde van het project, de realiseerbaarheid, de commitments en de kansen voor innovatie zijn weergegeven. De maatschappelijke kosten en baten en de risico's moeten echter nog worden benoemd.

Ten tweede is een meer gedetailleerde lijst met selectiecriteria voor de proeftuinen opgesteld, die voor de volgende FES-aanvraag nog verder zal worden uitgewerkt. Deze lijst bevat geen concrete output-termen, omdat volgens de indieners dan het resultaat te nauw omschreven zou worden, waardoor mogelijk creatieve oplossingen worden gemist.

Onzekerheid omtrent inhoudelijk commitment van betrokken partijen

Het CPB gaf in een eerdere beoordeling als kritiekpunt aan dat het niet zeker is of commitment van alle partijen (kennisinstellingen, overheden, private partijen) zal worden bereikt, zowel inhoudelijk als financieel.

De indieners geven in reactie een aantal ontwikkelingen aan die het vertrouwen in *inhoudelijk* commitment van de betrokken partijen doen toenemen, althans ten aanzien van het

kennisprogramma. Zo hebben een aantal kennisinstellingen schriftelijk toegezegd deel te nemen aan het Haaglanden kennisprogramma, en is er op 1 november 2005 een intentieovereenkomst getekend, waarin diverse betrokken partijen uitspreken gezamenlijk de wateropgave in Haaglanden ter hand te nemen. Verder worden in februari 2006 samenwerkingsafspraken vastgelegd in een Regionaal Bestuursakkoord Water en zal binnenkort een convenant worden gesloten tussen tuinbouworganisaties en overheden in Haaglanden. Ook het vraaggestuurde karakter zal het inhoudelijk commitment voor het kennisprogramma naar verwachting doen toenemen.

Ten aanzien van het *financieel* commitment voor het kennisprogramma is positief dat een aantal kennisinstellingen schriftelijk heeft aangegeven financieel bij te willen dragen aan het programma. Voor de beoogde 40 procent co-financiering door private en publieke partijen ontbreken dergelijke concrete toezeggingen echter nog. Dit blijft derhalve een onzekerheid. Ook is nog onzeker of voldoende financieel commitment van betrokken partijen voor deelname aan de proeftuinen zal worden bereikt.

Onzekerheid omtrent ruimere toepasbaarheid van de resultaten

In de eerdere beoordeling gaf het CPB aan dat het onzeker is of de resultaten van het project algemeen toepasbaar zijn voor de rest van de wateropgave in Haaglanden en voor de rest van Nederland. De indieners pogen dit - overigens deels aan dergelijke projecten inherente - risico te beheersen door voor de kennisprojecten de algemene toepasbaarheid op te nemen in de lijst met selectiecriteria.

Efficiëntie

Selectiecriteria voor kennisprojecten ontbreken

In de eerdere CPB-beoordeling werd aangegeven dat het beeld omtrent de efficiëntie ondermeer ongunstig was, omdat de precieze criteria voor selectie van onderzoeksprojecten (nog) niet bekend waren. Met het opstellen van een lijst met concrete selectiecriteria voor de kennisprojecten voor zowel de Kennisraad als de Maatschappelijke Adviesraad, alsmede een uitgebreide beschrijving van de wijze waarop het selectieproces zal plaatsvinden kunnen middelen doelmatiger worden ingezet. Positief is dat bij de selectiecriteria van de Kennisraad een prioritering is aangebracht door een onderscheid tussen primaire en secundaire criteria.

De kosten zijn niet goed onderbouwd⁴²

Ten aanzien van het kennisprogramma zijn de kosten in het onderhavige voorstel beter onderbouwd. Er is een kostenverdeling tussen generieke en proeftuinspecifieke kennisprojecten

⁴² Merk op dat dit kritiekpunt vooral van toepassing was op de 30 miljoen euro aan kosten voor de proeftuinen. Deze kosten zijn nog steeds niet onderbouwd, maar zullen volgens de indieners worden uitgewerkt in de komende FES aanvraag.

gemaakt, alsook over de verschillende proeftuinthema's. Tevens bevat het voorstel een specificatie van de 500.000 euro aan kosten voor programmamanagement.

Kritiekpunten die nog van kracht zijn

Legitimiteit

Welke verhouding tussen overheidsfinanciering en private financiering ligt in de rede?

In de eerdere CPB-beoordeling werd betoogd dat het op basis van de aangeleverde documentatie moeilijk te beoordelen is welke verhouding tussen overheidsfinanciering en private financiering in de rede ligt, aangezien geen inzicht bestond in de verhouding tussen private en maatschappelijke opbrengsten van het project. Dat is voor het kennisdeel nog steeds het geval. Voor het proeftuingedeelte is positief dat de indieners aangeven dat vóór selectie van de proeftuinen door het uitvoeren van kkba's dient te worden aangegeven hoe groot de te verwachten private en maatschappelijke baten van een proeftuin zijn.

Effectiviteit

Doelstellingen en baten erg breed geformuleerd

De doelstelling van het gehele project (kennisprogramma én proeftuinen) is nog steeds niet concreet geformuleerd: "Een doorbraak creëren in het realiseren van de wateropgave in combinatie met de ruimtelijke en economische ontwikkeling." Specifiek ten aanzien van het kennisprogramma worden ook geen concrete doelen gesteld.⁴³ Gevolg van dit gebrek aan concreetheid is dat niet duidelijk is op basis van welke indicatoren de effectiviteit van het project uiteindelijk kan worden beoordeeld.

In de eerdere CPB-beoordeling werd aangegeven dat de verwachte baten van het project erg breed waren geformuleerd, en dat bovendien niet duidelijk was aangegeven hoe het project zal bijdragen aan de verwachte baten. De indieners hebben in reactie hierop wel een lijst met beoogde resultaten vóór 2010 opgesteld, maar deze resultaten zijn nog steeds weinig concreet geformuleerd.

Onduidelijkheid omtrent co-financiering kennisprogramma

Ondanks aanwijzingen dat er een groeiend draagvlak bestaat voor een gezamenlijke aanpak van de wateropgave in de regio Haaglanden, hebben de betrokken publieke en private partijen zich nog niet financieel gecommitteerd aan deelname aan de kennisprojecten. Bezien in het licht van de eerdere constatering van de indieners dat de betrokken partijen op dit moment grote moeite hebben om investeringen in de wateropgave tot een kostenverdeling te komen, is het niet

⁴³ Meer algemeen worden wel beoogde resultaten aangegeven zoals: "kennisinstituten hebben kennis in de praktijk kunnen toetsen en publiceren daarover".

vanzelfsprekend dat deze overeenstemming voor het huidige project wel tot stand zal komen. Het huidige voorstel doet geen uitspraken over de voorziene verdeling van de 40 procent co-financiering voor de kennisprojecten over publieke en private partijen. Vooral ten aanzien van de generieke onderzoeksprojecten is het nog maar de vraag of voldoende co-financiering kan worden verkregen, in het bijzonder van private partijen. Het is onduidelijk welke directe opbrengsten deze projecten zullen hebben voor co-financierders.

Efficiëntie

Programmafinanciering in plaats van eenmalige investering

Het CPB betoogde in de eerdere beoordeling dat het door de gekozen opzet erop lijkt dat meer om een programmafinanciering wordt gevraagd, wat zich niet verhoudt tot het eenmalige investeringskarakter van de FES-gelden. In het huidige projectvoorstel is het totale project in feite in tweeën geknipt, maar is de opzet gelijk gebleven. Nog steeds wordt financiering gevraagd voor het gehele proces van voorbereiding (identificeren van de proeftuinen in de proeftuin gerelateerde kennisprojecten en het opzetten van een “gezamenlijke leeromgeving”) tot en met de evaluatie van de kennisprojecten. Zoals het CPB al eerder betoogde, als het departement het project van belang vindt, dan zou mogen worden verwacht dat het tenminste zelf de voorfase van het opstellen van een businesscase voor haar rekening zou nemen, in plaats van deze kosten ook bij het FES in te dienen.

Nieuw kritiekpunt

Efficiëntie

Volgorde kennisprojecten voorafgaand aan proeftuinen onlogisch

In de vorige beoordeling heeft het CPB al aangegeven dat het te overwegen zou zijn om eerst één concrete proeftuin te identificeren en een businesscase op te stellen om daarna aan de hand van de ervaringen - op basis van “proven ability” - te overwegen om al dan niet andere proeftuinen ter hand te nemen. Nu het project - overigens op advies van de Commissie van Wijzen - is opgeknipt in een kennisdeel en een proeftuindeel waarbij het nog onzeker is of dat laatste deel zal worden uitgevoerd, bestaat de kans dat kennis wordt ontwikkeld die niet goed toepasbaar is voor die proeftuinen. Het is onlogisch om eerst kennis te ontwikkelen om vragen uit proeftuinen te beantwoorden, terwijl deze proeftuinen pas in een later stadium al dan niet worden uitgevoerd. Vanwege deze onzekerheid is het de vraag of de middelen voor de kennisprojecten en de niet onaanzienlijke kosten voor het programmamanagement van het onderzoeksprogramma efficiënt worden ingezet.

Als de proeftuinen uiteindelijk niet (kunnen) worden uitgevoerd, zullen in ieder geval de proeftuingerichte kennisprojecten - die zijn gericht op de identificatie van kansrijke proeftuinen

- niet of nauwelijks bijdragen aan het gestelde hoofddoel.⁴⁴ Het is immers onzeker of een FES-aanvraag voor ontwikkeling van de proeftuinen in de volgende ronde zal worden gehonoreerd.⁴⁵ Dit geldt waarschijnlijk in wat mindere mate voor de generieke kennisprojecten, die zonder uitvoering van de proeftuinen mogelijk ook waardevolle kennis zouden kunnen opleveren.

Nieuw totaalbeeld

Het project Ruimte voor water én ontwikkeling in Haaglanden bestaat uit twee delen: een kennisprogramma en ontwikkeling en uitvoering van drie proeftuinen. Het project beoogt een aantal proces- en technische innovaties op gang te brengen met als doel een doorbraak te creëren in de wateropgave in de regio Haaglanden in combinatie met de ruimtelijke en economische ontwikkeling. De huidige FES-aanvraag van 3 miljoen euro heeft alleen betrekking op het kennisprogramma. Het is de bedoeling dat in de volgende FES-ronde circa 17 miljoen euro te claimen voor ontwikkeling van de proeftuinen.

Het oordeel omtrent de legitimiteit van overheidsingrijpen voor dit project is niet gewijzigd, namelijk positief. De verhouding tussen private en overheidsfinanciering voor dit project is niet bekend, maar vormt wel een aandachtspunt.

De effectiviteit van het project is gemengd. Positief is dat het kennisprogramma zowel organisatorisch als procesmatig (selectieprocedure en kwaliteitsbewaking) goed is uitgewerkt. Daarnaast lijkt - ondermeer vanwege het vraaggestuurde karakter en de al beschikbare lijst met mogelijke onderzoeksprojecten - sprake van voldoende inhoudelijk commitment van betrokken partijen voor het kennisprogramma. Punt van kritiek is dat de doelstelling van het project niet erg concreet is geformuleerd. Ook is niet duidelijk of (voldoende) financieel commitment voor co-financiering van het kennisprogramma vanuit de betrokken private en publieke partijen zal worden bereikt. Verder is het vanwege het ontbreken van financiële toezeggingen nog onzeker is of de in het kennisprogramma te identificeren proeftuinen doorgang kunnen vinden. Ook bestaat het risico dat geen acceptabele voorstellen worden ingediend voor de uitvoering van de proeftuinen als ze eenmaal zijn geïdentificeerd in het kennisprogramma. Vooral de proeftuin gerelateerde kennisprojecten zullen naar verwachting weinig effectief zijn als de proeftuinen uiteindelijk geen doorgang zouden vinden.

⁴⁴ Het is in de afwezigheid van de proeftuinen op zich nog wel mogelijk dat met uitvoering van het kennisprogramma bepaalde secundaire doelen als het versterken van de kennisuitwisseling tussen kennisvragers en kennisaanbieders worden bereikt.

⁴⁵ De indieners geven in het nieuwe voorstel aan dat een FES-bijdrage voor de ontwikkeling van de proeftuinen een zeer welkome stimulans zou zijn, maar dat bij het uitblijven daarvan het kennisprogramma toch onverkort zal worden uitgevoerd en ook van nut zal zijn voor de oplossing van de problemen in Haaglanden. Op welke wijze het kennisprogramma hieraan in dat geval zal bijdragen, geven de indieners echter niet concreet aan.

Op het vlak van efficiëntie is het beeld ongunstig. Positief punt is de gedegen vormgeving van het selectieproces van de onderzoeksprojecten, wat ondermeer blijkt uit een lijst met concrete selectiecriteria. Ook zijn de kosten van het kennisprogramma goed onderbouwd. Verder is positief dat inmiddels financiële bijdragen vanuit een drietal Bsik-programma's zijn toegezegd voor de generieke onderzoeksprojecten.

Tegenover deze verbeteringen staat echter een aantal meer zwaarwegende kritiekpunten. Een belangrijk kritiekpunt blijft dat de gevraagde financiering door de gekozen projectopzet meer het karakter van een programmafinanciering lijkt te hebben, wat zich niet goed verhoudt tot het eenmalige investeringskarakter van de FES-gelden. Als het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het project van belang vindt, zou mogen worden verwacht dat het departement tenminste zelf de voorfase van het ontwikkelen van een businesscase en het creëren van een gezamenlijke leeromgeving ter hand neemt, in plaats van de kosten hiervan ook bij het FES in te dienen. In de vorige beoordeling heeft het CPB al aangegeven dat het te overwegen zou zijn om eerst één concrete proeftuin te identificeren en een businesscase hiervoor op te stellen, waarbij duidelijk wordt gemaakt voor welk concreet probleem innovatieve oplossingen zullen worden gegenereerd. Door ontwikkeling van een concrete businesscase kunnen de kosten en baten van het programma naar verwachting beter worden onderbouwd, en zal ook meer duidelijkheid kunnen ontstaan omtrent het financiële commitment van de betrokken private en publieke partijen, waarvan in het voorliggende projectvoorstel nog niet zeker is of dit zal worden bereikt. Vervolgens kan aan de hand van de ervaringen met een eerste proeftuin - als er sprake blijkt te zijn van "proven ability" - worden bekeken of er meerdere proeftuinen op andere thema's ter hand kunnen worden genomen. Nu het project is opgeknipt in een kennisdeel en een proeftuindeel waarvan het nog onzeker is of dat deel zal worden uitgevoerd, bestaat de kans dat kennis wordt ontwikkeld die niet goed toepasbaar is voor die proeftuinen. Het is onlogisch om eerst kennis te ontwikkelen om mogelijke vragen uit proeftuinen te beantwoorden, terwijl deze proeftuinen pas in een later stadium al dan niet worden uitgevoerd. Tot slot zijn de baten van het totale project weinig concreet geformuleerd, waardoor niet goed duidelijk is hoe het kennisprogramma aan de beoogde resultaten zal bijdragen. Zowel de kosten als baten van de proeftuinen moeten nog nader worden gespecificeerd.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

De beoordeling is voor een belangrijk deel ingegeven door de wijze waarop het project is ingericht, waarbij het kennistraject wordt ingezet voorafgaand aan de zogenaamde proeftuinen. Het project zou aan kracht kunnen winnen indien eerst een nader uitgewerkte proeftuin wordt uitgevoerd en pas aan de hand van de 'proven ability' van deze exercitie wordt besloten tot het al dan niet uitbreiden met andere proeftuinen.

Bronnenlijst

Bijeenkomst met indieners op CPB, 25 januari 2006.

CPB, beoordeling eerste projectvoorstel *Ruimte voor water én economische ontwikkeling in Haaglanden: een innovatie uitdaging*, november 2005.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, herzien projectplan *Ruimte voor water én economische ontwikkeling in Haaglanden: een innovatie uitdaging*, 1 februari 2006.