

Juni 2010

RAPPORT

Evaluatie procedure Fonds Economische Structuurversterking Domein Kennis, Innovatie en Onderwijs

uitgebracht aan:

dr. B. Leeftink
Plv. Secretaris-Generaal en
Directeur Algemene Economische Politiek
Ministerie van Economische Zaken

&

drs. P.J.C.M. van den Berg
Directeur Inspectie der Rijksfinanciën
Ministerie van Financiën

De externe onderzoekscommissie
prof. drs. Rien Meijerink
dr. Peter Kwant
prof. dr. Mark van Twist

Het secretariaat
mw. drs. Ruth Schipper
drs. Leon Klinkers MA MSc

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	3
HOOFDSTUK 1: INLEIDING.....	5
1.1 AANLEIDING EN OPDRACHTFORMULERING	5
1.2 SCOPE EN INTERPRETATIE VAN DE OPDRACHT	6
1.3 AANPAK VAN HET ONDERZOEK	6
HOOFDSTUK 2: BESCHRIJVING VAN DE FES PROCEDURES EN RONDEN.....	7
2.1. ALGEMENE BESCHRIJVING FES PROCEDURES	7
2.2 HET BEOORDELINGSPROCES VAN DE INGEDIENDE PROJECTEN	7
2.3 BESCHRIJVING VAN DE SPECIFIEKE FES RONDEN	8
HOOFDSTUK 3: BEVINDINGEN EN CONCLUSIES.....	11
3.1 FES-IMPULSEN HEBBEN EEN AANTAL POSITIEVE UITKOMSTEN	11
3.2 PRODUCTIE-, TRANSACTIE EN FRICTIEKOSTEN ZIJN HOOG	11
3.3 EEN LANGE TERMIJN VISIE ONTBREEKT	12
3.4 DEPARTEMENTEN KOMEN IN EEN DUBBELZINNIGE POSITIE TERECHT	12
3.5 VEREISTEN UIT FES-WET EN OVERIGE BEOORDELINGSCRITERIA ZIJN ONVOLDOENDE SPECIFIEK GEOPERATIONALISEERD	13
3.6 DUBBELE BEOORDELING WERKT NIET	14
3.7 ONVREDE OVER PROCEDURE NEEMT TOE, VOORAL IN DE LAATSTE RONDE.....	15
HOOFDSTUK 4: AANBEVELINGEN	17
BIJLAGE 1: OPDRACHT	
BIJLAGE 2: BESTUDEERDE DOCUMENTEN	
BIJLAGE 3: INTERVIEWLIJST	
BIJLAGE 4: KOSTENINSCHATTING	

SAMENVATTING

De huidige procedure inzake het Fonds Economische Structuurversterking (FES) op het domein van kennis, innovatie en onderwijs kan niet worden gecontinueerd. De bestaande systematiek leidt in de eerste plaats tot disproportionele productie-, transactie- en frictiekosten. De onvoorspelbaarheid van de rondes, wisselende thematiek en wijzigingen in de procedure heeft tot gevolg dat de betrokken partijen zich beperkt kunnen voorbereiden. Het tot stand komen van projectvoorstellen is complex door de ambtelijke sturing op zowel het proces als de inhoud. In de communicatie ontstaat ruis door divergerende interpretaties van procesmatige en inhoudelijke vereisten en verantwoordelijkheden.

De onderzoekscommissie gaat bij het formuleren van de aanbevelingen uit van twee beleidsmatige vooronderstellingen. Namelijk dat in de nieuwe kabinetsperiode opnieuw FES gelden gealloceerd zullen worden aan het brede kennisdomein, en dat daarbij gekozen zal worden voor een programmatische benadering. Daarmee neemt de onderzoekscommissie geen standpunt in ten aanzien van de (on)wenselijkheid van generiek dan wel programmatisch kennis- en innovatiebeleid. Wel is de commissie overtuigd dat de huidige manier waarop invulling wordt gegeven aan maatwerk meer productie-, transactie- en frictiekosten met zich meebrengt dan wanneer FES gelden op meer generieke wijze zouden worden gealloceerd. Dat zou bijvoorbeeld kunnen als FES middelen zouden worden ingezet als belastinguitgaven t.b.v. het (innoverend) bedrijfsleven of via de 1^e of 2^e geldstroom naar de kennisinstellingen.

Als in de nieuwe kabinetsperiode opnieuw FES gelden gealloceerd worden aan het brede kennisdomein, en daarbij opnieuw gekozen wordt voor een programmatische benadering, dan is een verbeterde procedure noodzakelijk. Daarbij dienen volgens de onderzoekscommissie de departementen niet meer de voorstellen in, is niet langer sprake van nevenschikte deeladviezen van beoordelende partijen, is de tijdshorizon verlengd en zit regelmaat in de FES-ronden door voorspelbare indieningmomenten. Essentieel is het instellen van een gezaghebbend orgaan. Leden van dat gezaghebbende orgaan worden niet aangezocht op basis van inhoudelijke deskundigheid maar vermogen om deeladviezen te mobiliseren en op inhoudelijke gronden af te wegen tot één advies aan het kabinet. De onderzoekscommissie neemt nota van het feit dat het landschap van financiering en beleid ten aanzien van kennis en innovatie aan herontwerp onderhevig is. Er wordt gedacht aan vernieuwing van het Innovatieplatform waardoor mogelijk een nieuwe raad ontstaat. Mocht een dergelijke raad in het leven worden geroepen dan ligt het in de rede om het genoemde gezaghebbende orgaan hierin te doen opgaan.

Dit zijn de hoofdconclusies en aanbevelingen van de procesevaluatie in opdracht van de ambtelijk FES-beheerders, op verzoek van de Commissie voor Economie, Kennis en Innovatie (CEKI). De evaluatie heeft betrekking op de procedure(s) van de FES-impulsen op het brede kennisdomein vanaf 2005. De evaluatie richt zich op de effectiviteit en efficiëntie van de gevolgde procedures en het functioneren van de verschillende partijen. Centrale vragen zijn: Leiden de procedures tot een goed advies? Is het proces efficiënt en ordentelijk ingericht? Zijn verbeteringen mogelijk zonder kwaliteitsverlies? De onderzoeksvragen zijn door de commissie geplaatst in de huidige context van beleid en financiering gericht op kennis, innovatie en onderwijs. Daarbij vindt de onderzoekscommissie niet alleen de vraag aan de orde of een goed ambtelijk advies aan de FES beheerders tot stand komt, maar vooral de bredere vraag, of de procedures daadwerkelijk leiden tot totstandkoming, selectie en honorering van de beste projectvoorstellen.

De evaluatie is tot stand gekomen door de inzichten uit bureaustudie aan te vullen met beelden vanuit departementen, kennisinstellingen, bedrijfsleven en adviesraden. Op basis daarvan komt de commissie tot de volgende specifieke aanbevelingen:

Visie en strategisch kader

- Hang FES impulsen op aan de inhoudelijke lange termijn strategie t.a.v kennis en innovatie met heldere kennisvragen en onderzoeksprogrammering, gericht op prangende beleidsvraagstukken en toekomstige behoefte aan kennis.
- Verlaat het principe dat departementen voorstellen indienen. De rol van de departementen richt zich voortaan op het formuleren van een lange termijn strategie met heldere kennisvragen en onderzoeksprogrammering. Bij de totstandkoming van de voorstellen is hun rol beperkt tot het bepalen van de doelstellingen en thema's.
- Zorg voor een langere financieringshorizon (6-8 jaar) en koppel de inzet van middelen aan de lange termijn strategie en onderzoeksprogrammering.
- Hanteer een levenscyclusbenadering en exitstrategie per consortium zodat reeds bij de oprichting van programmatisch gefinancierde instituten wordt geanticipeerd op een passende levensduur en een verantwoorde inbedding in de kennisinfrastructuur. Maak hierbij ook gebruik van monitoring en evaluatie door middel van midterm reviews.

Procesontwerp

- Creëer regelmaat in de FES-rondes door het vaststellen van voorspelbare periodieke indieningmomenten, met een uitvraag (call for proposals) op basis van heldere spelregels t.a.v. criteria, procedures en tijdspaden. Draag zorg voor een goede informatievoorziening.
- Zorg voor een heldere definitie en operationalisering van de begrippen in de FES-wet en de beoordelingscriteria. Zorg ervoor dat uitvoerende partijen, procesbeheerders en beoordelende partijen een eenduidig beeld hanteren ten aanzien van relevantie en helderheid van de criteria.
- Wijs een uitvoeringsorganisatie aan die zorg draagt voor de praktische organisatie van het proces, externe communicatie, doorgeleiding van projectvoorstellen naar het gezaghebbend orgaan, monitoring en evaluatie.
- Creëer geen nieuwe intermediaire geldverdelende instituties en maak gebruik van instanties zoals Agentschap NL en/of NWO die tegemoet kunnen komen aan de wens vanuit het veld tot helderheid en voorspelbaarheid van financiële regelingen.

Beoordelingsproces

- Stel een gezaghebbend orgaan in, met het vermogen om deeladviezen te mobiliseren en deze op inhoudelijke gronden af te wegen tot één advies aan het kabinet. Er is dan niet langer sprake van nevenschikte deeladviezen. Het gezaghebbend orgaan gaat uit van specificiteit van de sector en casus.
- Leden van dat gezaghebbende orgaan worden aangezocht op hun vermogen om deeladviezen te mobiliseren en deze op inhoudelijke gronden af te wegen.
- Er is niet langer sprake van een vaste groep inhoudelijk deskundigen zoals nu de Commissie van Wijzen en CPB.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding en opdrachtformulering

Het Fonds Economische Structuurversterking (FES) is een begrotingsfonds voor investeringsprojecten van tijdelijke aard (impulskarakter) die van nationaal belang zijn en beogen de economische structuur te versterken. Het FES is een verdeelfonds. Dit betekent dat de FES middelen worden toegevoegd aan een departementale begroting als het kabinet heeft besloten om een door het desbetreffende departement ingediend FES-projectvoorstel te honoreren. De FES-wet kent een aantal domeinen waarvoor middelen beschikbaar zijn. Eén van die domeinen is het domein kennis, innovatie en onderwijs. Voor elke FES impuls worden nadere inhoudelijke thema's vastgesteld op basis van een apart kabinetsbesluit. Op het brede kennisdomein gaat het dan bijvoorbeeld om grootschalige researchfaciliteiten, innovatieprogramma's/toponderzoek, maatschappelijke innovatieprogramma's en onderwijs, waaronder het oplossen van lerarentekorten.

Het FES is als financiële bron nadrukkelijk in beeld gekomen tijdens het Kabinet Balkenende II. Dit kabinet besloot om 50% van eventuele meevallers uit het FES te bestemmen voor de financiële invulling van de in het Regeerakkoord geformuleerde ambities voor de stimulering van de kenniseconomie. De omvang van de budgetten voor de FES-impuls 2005 en 2006/2007 is op grond van deze rekenregel tot stand gekomen. De omvang van de FES-impuls 2009 is in het Beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV vastgelegd. Voor de FES-impuls van de selectieve continuering is de financiële omvang tijdens de looptijd van dit kabinet vastgelegd. De impulsen op het kennisdomein worden aangeduid als de FES-impuls 2005, 2006/2007 en 2009 en de FES-impuls (ook in 2009) van € 500 mln. gericht op selectieve continuering van in deze kabinetsperiode aflopende FES-projecten op het kennisdomein. De vier FES-impulsen hebben geleid tot een totale investering in het kennisdomein van bijna € 3 mrd.

De FES-beheerders hebben, op verzoek van de Commissie voor Economie, Kennis en Innovatie (CEKI) eind juni 2009 besloten om de procedure(s) van de FES-impuls op het kennisdomein vanaf 2005 te evalueren. In deze procesevaluatie staat de effectiviteit en efficiëntie van de gevolgde procedures en het functioneren van de verschillende partijen centraal. De FES-beheerders hebben, in overleg met de CEKI, een startnotitie opgesteld die ingaat op de doelstelling van de evaluatie, de beoogde onderzoeks aanpak en het tijdsplan. De begrippen effectiviteit en efficiency zijn daarbij nader ingevuld:

- **Effectiviteit:** Leiden de procedures tot een goed advies?

Hierbij noemt de CEKI:

- Vaststellen van de procedures: wie, wat, hoe
- Vaststellen van randvoorwaarden en criteria, functie van FES raster en projectplan
- Duidelijkheid en relevantie van deze randvoorwaarden en criteria
- Interpretatie van de randvoorwaarden en criteria
- Rollen van de betrokken partijen
- Naleving van spelregels
- Impact op geadviseerde projecten
- Conformiteit projecten met doelen FES-wet en FES impuls
- Mening over de positief geadviseerde projecten en de verschillen per FES-impuls

- **Efficiëntie:** Is het proces efficiënt en ordentelijk ingericht? Zijn verbeteringen mogelijk zonder kwaliteitsverlies?

Hierbij noemt de CEKI:

- Verdeling beschikbare tijd per fase
- Beheersing administratieve lasten voor elke partij
- Beoordeling van partijen over elkaars aanpak en resultaten
- Communicatie over besluitvorming in elke fase van het proces
- De verschillen per FES-impuls

De opdracht voor deze evaluatie is verstrekt door de Directeur-generaal Economische Politiek (Ministerie van Economische Zaken) en de plv. Directeur-generaal Rijksbegroting (Ministerie van Financiën) als ambtelijk eindverantwoordelijken voor het beheer van het FES.

1.2 Scope en interpretatie van de opdracht

In de onderzoeksvragen uit de startnotitie (zie bijlage 1) ligt de nadruk op rationaliteit in procedures en een wens tot beheersen. Het gaat over doelen, plannen, budgetteren, instrumenteren, uitvoeren, controleren en sturen. De commissie wil zich door deze manier van kijken niet laten beperken en heeft de evaluatie geplaatst in de huidige context van beleid en financiering gericht op kennis, innovatie en onderwijs. Daarbij vindt de onderzoekscommissie niet alleen de vraag aan de orde of een goed ambtelijk advies aan de FES beheerders tot stand komt, maar met name de bredere vraag, of de procedures al met al daadwerkelijk leiden tot totstandkoming, selectie en honorering van de beste projectvoorstellen.

De onderzoekscommissie gaat bij het formuleren van de aanbevelingen uit van twee beleidsmatige voorveronderstellingen. Namelijk dat in de nieuwe kabinetsperiode opnieuw FES gelden gealloceerd zullen worden aan het brede kennisdomein, en dat daarbij gekozen zal worden voor een programmatische benadering. Daarmee neemt de onderzoekscommissie geen standpunt in ten aanzien van de (on)wenselijkheid van generiek dan wel programmatisch kennis- en innovatiebeleid. Wel is de commissie overtuigd dat een generieke benadering tot minder productie-, transactie- en frictiekosten zal leiden dan momenteel het geval is. Dat zou bijvoorbeeld kunnen als FES middelen zouden worden ingezet als belastinguitgaven t.b.v. het (innoverend) bedrijfsleven of via de 1^e of 2^e geldstroom t.b.v. de kennisinstellingen.

Tot de scope van deze evaluatie behoren *niet* de resultaten van individuele projecten of programma's, niet de beleidsresultaten of ingezette beleidsinstrumenten, en ook niet de FES-impulsen voor de versterking van de ruimtelijke economie of het energiedomein of de investeringsimpulsen in de kennisinfrastructuur van vóór 2005.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Om de effectiviteit en efficiëntie van de gevolgde procedures en het functioneren van de verschillende partijen te evalueren op het FES-domein voor kennis, innovatie en onderwijs is relevante documentatie bestudeerd (zie bijlage 2) en zijn interviews afgenomen met direct betrokkenen bij dit proces. De lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 3.

De resultaten van het onderzoek zijn tot stand gekomen door de inzichten op basis van de deskresearch aan te vullen met de beelden uit 38 interviews met 67 mensen. Het uiteindelijk ontstane beeld is vervolgens aan de geïnterviewden voorgelegd ter toetsing, aanvulling en nuancering in drie workshops waaraan in totaal 36 personen hebben deelgenomen. De onderzoekscommissie is bijzonder geholpen door de intensieve en openhartige medewerking van al deze betrokkenen. De bevindingen van de onderzoekscommissie vloeien voor een belangrijk deel voort uit de opgehoorde opvattingen.

Voordat de bevindingen worden weergegeven (hoofdstuk 3) volgt eerst een beschrijving van de procedures en de verschillende FES-ronden. In hoofdstuk 4 komt de commissie tenslotte met aanbevelingen die zowel de procedures als de inrichting van het systeem betreffen.

Hoofdstuk 2: Beschrijving van de FES procedures en ronden

In dit hoofdstuk worden de procedures, het handelen van de betrokken partijen en het specifieke van de verschillende FES-ronden beschreven. Daarbij is mede gebruik gemaakt van het onderzoek dat door de auditdienst van EZ i.s.m. de rijksauditdienst over het besluitvormingsproces van alle domeinen binnen het FES-fonds is uitgevoerd, waaronder het kennisdomein.

2.1. Algemene beschrijving FES procedures

Een FES-ronde begint met een besluit over de verdeling van de totaal beschikbare FES-gelden over de diverse in aanmerking komende beleidsterreinen/domeinen: de zogenaamde enveloppen en impulsen. Dit betreft de verdeling op hoofdlijnen. Het besluit kan worden voorbereid door de ambtelijke organisatie, maar kan zoals bij de instelling van enveloppen in het Coalitieakkoord ook worden genomen in de kabinetsformatie. In beide gevallen is sprake van een beslissing op politiek niveau.

Vervolgens wordt besloten om het beschikbare geld voor de enveloppe/impuls nader toe te delen aan beleidsthema's. Ook dit besluit wordt ambtelijk voorbereid door de CEKI die daarvoor de CEKI werkgroep FES inschakelt als voorbereidingsgroep. Deze neemt op zijn beurt adviezen tot zich vanuit de Commissie van Wijzen (CvW) en stakeholders zoals het Innovatieplatform, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT). Het eindbesluit wordt in de Ministerraad genomen.

Tenslotte wordt de procedure bepaald waarmee FES-gelden aan specifieke projecten worden toebedeeld. Het initiatief om een bepaalde enveloppe/impuls nader in te vullen (FES-gelden te verdelen) wordt, op verzoek van FES-beheerders, genomen door de CEKI. De CEKI werkgroep FES werkt vervolgens een concept procedurevoorstel uit, dat in de CEKI wordt vastgesteld. Onderdelen daarin zijn kaders over het besluitvormingstraject (verschillende fasen in het proces, randvoorwaarden, termijnen, beoordelingscriteria, keuze externe beoordelaars, minimaal aan te leveren projectinformatie, communicatiewijze, enz.) en de taakverdeling (betrokken partijen met hun taken en verantwoordelijkheden). Het conceptprocedurevoorstel wordt door de CEKI aangeboden aan de ambtelijk FES-beheerders, waarna via de Raad voor Economie, Kennis en Innovatie (REKI) de vaststelling ervan in de MR geschiedt.

Op het domein voor kennis, innovatie en onderwijs wordt de tenderprocedure gehanteerd, waarbij sprake is van meerdere, met elkaar concurrerende projecten. In het procedurevoorstel kunnen randvoorwaarden worden opgenomen om het aantal in te dienen voorstellen te beperken (bijv. financiële omvang van voorstellen, maximaal aantal in te dienen voorstellen per departement). In het procedurevoorstel worden de relevante beoordelingscriteria vastgelegd. Sommige criteria zijn specifiek voor een bepaalde impuls. Een aantal criteria komt bij ieder besluitvormingstraject terug:

- FES-criteria (extra investeringsimpuls van nationale betekenis die de economische structuur van Nederland versterkt);
- Door het Centraal PlanBureau (CPB) getoetste criteria: effectiviteit, efficiency, legitimiteit van overheidsingrijpen;
- Door CvW getoetst:
 - o formele criteria: excellente wetenschap, maatschappelijke en economische waardecreatie.
 - o toetsingsaspecten: potentie voor publiekprivate samenwerking, organisatie, financiering.

De FES-criteria zijn wettelijk vastgelegd, de overige criteria (o.a. CPB- en de CvW-criteria) worden vastgelegd in het procedurevoorstel.

2.2 Het beoordelingsproces van de ingediende projecten

De FES-voorstellen op het brede kennisdomein worden door het Centraal Planbureau en de Commissie van Wijzen (CvW) beoordeeld op maatschappelijk-economische relevantie en wetenschappelijke kwaliteit. Onderwijsvoorstellen worden alleen door het CPB beoordeeld.

Het CPB beoordeelt of het voorstel naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart (in brede zin). Het CPB hanteert drie beoordelingsaspecten: legitimiteit (ligt overheidsingrijpen in de rede), effectiviteit (in hoeverre genereert het project additionele maatschappelijke baten t.o.v. de situatie waarin geen FES-bijdrage wordt verstrekt) en efficiëntie (hoe verhouden de verwachte baten van een project zich tot de kosten). Op basis van deze beoordelingsaspecten komt het CPB tot een eindoordeel gunstig, gemengd of ongunstig. Gunstig beoordeelde projecten lijken kansrijk om een positief maatschappelijk rendement op te leveren. Een ongunstig totaalbeeld ontstaat, als deze potenties er niet zijn. Daartussen bevinden zich de projecten met een gemengd totaalbeeld. Voor deze projecten is het mogelijk om een aantal verbeterpunten binnen een redelijke termijn te realiseren.¹

De CvW beoordeelt de voorstellen op hun wetenschappelijke, maatschappelijke en economische relevantie, de financiering en de organisatorische inrichting (governance). Gaandeweg heeft de CvW meer en meer gebruik gemaakt van de expertise van NWO voor het beoordelen van de wetenschappelijke kwaliteit van de voorstellen. Het eindoordeel kan luiden: honoreren met een FES-bijdrage (veelal onder voorwaarden), wel potentie maar nog niet honoreren (aanpassen van voorstellen aan kritiekpunten), niet honoreren.

Het CPB en de CvW geven ieder een eigenstandige oordeel en adviseren aan de CEKI. De CvW adviseert ook over de omvang van de FES-bijdragen voor te honoreren voorstellen respectievelijk aan te passen voorstellen (reserveringen).

De CEKI-werkgroep FES neemt bij het opstellen van de CEKI-adviezen de beoordelingen van CvW en CPB als leidend en hanteert de volgende spelregels²:

- voorstellen die van tenminste één beoordelaar een ongunstig totaaloordeel hebben gekregen, komen niet in aanmerking voor een FES-bijdrage of een herkansing ("één keer rood is dood")
- voorstellen met een positief eindoordeel van zowel CPB als CvW³ worden gehonoreerd met een FES-bijdrage (eventueel onder voorwaarden), waarbij de adviezen van de CvW over de hoogte van de FES-bijdragen zijn opgevolgd.
- voorstellen die geen positief eindoordeel van de beide beoordelaars hebben gekregen, maar ook geen ongunstig eindoordeel van het CPB en/of de CvW, dienen een aangepast voorstel in op basis van de door het CPB en/of de CvW geformuleerde verbeterpunten. Voor deze aangepaste voorstellen worden FES-bedragen gereserveerd. Voor de omvang daarvan worden de adviezen van de CvW gevolgd. In de laatste ronde zijn de aangepaste voorstellen beoordeeld door de CvW, die toetst of zowel de eigen verbeterpunten als die van het CPB adequaat zijn opgepakt.

2.3 Beschrijving van de specifieke FES rondes

Beschrijving ronde 2005

Begin 2005 ontstaat zicht op een fors hoger uitvallende vrije bestedingsruimte in het FES tot en met 2010. Inzet is om deze voor het zomerreces te alloceren. Criteria zijn: mate van nieuw beleid / vernieuwende aanvulling op beleid, concrete uitwerking van het voorstel, wetenschappelijke kwaliteit, maatschappelijke en economische relevantie en publiek-private financiering. Departementen dienen 14 kennisclaims in ter waarde van € 800 mln, terwijl het budget (naar later blijkt) uiteindelijk € 500 mln bedraagt. De Interdepartementale Commissie voor de Ruimtelijke Economie (ICRE) verzoekt de Commissie voor wetenschapstechnologie en Informatiebeleid (CWTI is voorloper CEKI) om de projecten te "halveren en prioriteren". Dit resulteert in 8 projecten van in totaal € 313 mln. De ICRE voegt zelf een negende voorstel toe en wijkt af van de suggestie van CWTI om een 10^e voorstel over te hevelen naar het ruimtelijk economisch domein. De beoordeelde voorstellen ter waarde van € 437 mln. worden nagenoeg alle goedgekeurd.

¹ Bron: CPB document 183, april 2009, "Beoordeling projecten innovatie en onderwijs"

² Bron: Onderzoeksrapport Besluitvormingsproces FES, AD EZ en RAD, jan 2010.

³ Aangezien de onderwijsvoorstellen niet door de CvW worden beoordeeld, gaat het bij de onderwijsvoorstellen alleen om de CPB-beoordeling.

In de MR van augustus worden de € 141 mln. nog ongealloceerde middelen binnen de FES ronde 2005 toegewezen aan innovatieprogramma's en toponderzoek. Hiervoor is ambtelijk een nieuwe procedure opgesteld met een tijdsschema van vier maanden dat uitzicht biedt op presentatie van de goedgekeurde voorstellen op een evenement van het InnovatiePlatform in december. Aan CvW en CPB worden 20 (van 53) voorstellen ter waarde van € 490 voorgelegd. Daarvan is één projectvoorstel meteen goedgekeurd; negen voorstellen zijn na herkansing in maart 2006 goedgekeurd. Aan zes overige voorstellen is in totaal € 22 mln. meegegeven voor verdere uitwerking t.b.v. de FES ronde 2006 (waarvan vijf daadwerkelijk later zijn ingediend en uiteindelijk drie voorstellen zijn goedgekeurd). Na ferme kritiek van de beoordelaars op procedure en kwaliteit van projectvoorstellen zijn Kamervragen gesteld. Ambtelijk is als leerpunt opgetekend dat de voorstellen in te grote mate uit ambtelijke kokers ontstaan, met te weinig betrokkenheid vanuit de kennisinfrastructuur en andere departementen.

Beschrijving ronde 2006

In februari 2006 besluit de MR opnieuw tot een ronde van € 500 mln. uit FES meevallers voor het kennisdomein, waarvan € 333 mln. voor onderwijs en € 167 mln. voor innovatieprogramma's en toponderzoek. Het tijdspad is ingericht op een indiening in april en een beoogde besluitvorming in augustus. Voor de onderwijsvoorstellen is een eigenstandige procedure afgesproken. OCW, EZ en Financiën maken een keuze uit 13 voorstellen op basis van criteria als beleidsrelevantie, aansluiting op de kennis investeringsagenda, positieve effectstudies, publieke zichtbaarheid en politiek draagvlak. Aan het CPB zijn 10 voorstellen ter waarde van € 940 mln. voorgelegd. Uiteindelijk worden 7 voorstellen ter waarde van € 520 mln goedgekeurd. Ten aanzien van de kennis- en innovatievoorstellen wordt binnen interdepartementale themagroepjes intensief overleg gevoerd over relevante maatschappelijke thema's waarbinnen voorstellen moeten passen. Hiervoor wordt het veld gevraagd rasters in te vullen. De CWTI selecteert 15 (van 34) voorstellen ter waarde van € 720 mln aan de hand van onder andere de eis dat minstens drie departementen het voorstel steunen. Later zijn twee voorstellen toegevoegd⁴. Aan de beoordelaars wordt ook gevraagd om te adviseren over fasering respectievelijk prioritering van delen van het voorstel en mogelijkheden voor integratie van onderdelen. Drie projecten krijgen een herkansing met de aantekening dat een sterke regie vanuit departementen nodig is om te komen tot kwalitatief goede voorstellen. Vanwege demissie van het kabinet zijn de resterende projecten behandeld als een nieuwe FES ronde met een eigen proceduregang. Uiteindelijk zijn in de ronde 2006-2007 tien kennis- en innovatieprojecten ter waarde van € 630 mln goedgekeurd. Deze bedragen zijn o.a. ingepast door reservering, voorfinanciering via leenconstructie en voorsortering op een eventuele latere FES tranche.

Beschrijving ronde 2009

Vanaf november 2007 wordt gesproken over één enkele FES ronde in de kabinetsperiode Balkenende-IV. Uitgangspunt is te komen tot meer voorspelbaarheid en langere termijnen in de FES procedures.⁵ Nagenoeg heel 2008 is gebruikt voor de totstandkoming van projectvoorstellen en beoordeling, met besluitvorming in het voorjaar 2009. Beschikbare middelen bedragen € 279 mln geoormerkt voor maatschappelijke innovatieagenda's (met voorrang voor duurzame energie en agro-innovatie), onderwijs en grootschalige researchinfrastructuur. Daarbij is aansluiting gezocht bij de Nationale Roadmap Commissie Grootschalige Onderzoeksfaciliteiten (de Commissie Van Velzen) en het AWT-advies Weloverwogen Impulsen. De interdepartementale projectdirectie Kennis&Innovatie krijgt een prominente rol bij de totstandkoming van de voorstellen voor de MIA's en onderwijs. De CvW ondervindt enige strubbelingen bij de beoordeling van de projecten m.b.t. grootschalige

⁴ Eén van de twee later door de CWTI toegevoegde voorstellen is Biomedical Materials (BMM). Dit voorstel was niet tijdig uitgewerkt maar de CWTI stelt dat "in het licht van de situatie rond Nedcar zou dit voorstel een positieve bijdrage kunnen leveren aan de economische structuur in Zuid-Oost Nederland".

⁵ De CEKI werkgroep FES interpreteert één FES ronde in deze kabinetsperiode als zou het betekenen dat geen herkansingen worden toegestaan. Uiteindelijk komen die er wel.

researchinfrastructuur.⁶ Met inbegrip van de herkansingen zijn 12 projecten op het gebied van maatschappelijke innovatie en grootschalige research goedgekeurd voor € 259 mln. en is, na ongunstige CPB-beoordeling van alle onderwijsvoorstellen, € 20 mln gereserveerd voor experimenten gericht op innovatie in het onderwijs.

Beschrijving ronde 2009 selectieve continuering (zgn. "FES 500" ronde)

De FES 500 impuls uit 2009 is bedoeld voor "selectieve continuïteit" van in de kabinetsperiode Balkenende IV aflopende projecten die zijn gefinancierd uit de BSIK regeling (2004) en de FES rondes 2005 en 2006. Deze FES ronde is niet voorzien bij aanvang van de kabinetsperiode maar wordt tijdens de looptijd geïnitieerd, nog voordat de reguliere ronde 2009 is afgerond. Het veld verheugt zich over de additionele middelen voor het brede kennisdomein. Om focus en massa te creëren is gekozen om de projectvoorstellen te clusteren rondom acht thema's. Er worden departementale trekkers en veldregisseurs ingeschakeld. Voor elk thema is aangestuurd op inschrijving ter waarde van € 150 mln. (overintekening van 1: 2 ½). Twee projecten worden meteen goedgekeurd, zes andere krijgen een herkansing, terwijl drie als ongunstig beoordeelde projectvoorstellen de gelegenheid krijgen om geheel nieuwe voorstellen op het betreffende thema te ontwikkelen. Besluitvorming over de drie nieuwe voorstellen en twee verzoeken tot overbruggingsfinanciering loopt tot voorjaar 2010. Uiteindelijk wordt in totaal voor ong. €450 mln aan middelen geëncmitteerd.

⁶ De CvW vindt de criteria niet zondermeer toepasbaar op infrastructuur. De CvW vindt het niet goed inzichtelijk hoe de Cie Van Velzen de nationale roadmap heeft samengesteld, noch hoe de ambtelijke Cie Le Duc in opdracht van de CEKI tot voorselectie is gekomen (c.q. hoe de criteria die de Cie Le Duc heeft gehanteerd zich tot de andere verhouden).

Hoofdstuk 3: Bevindingen en conclusies

Op grond van zeven deelconclusies, komt de onderzoekscommissie tot de slotsom dat de huidige procedure inzake het FES op het domein van kennis, innovatie en onderwijs niet kan worden gecontinueerd. De deelconclusies zijn:

- FES-impulsen hebben een aantal positieve uitkomsten
- Productie-, transactie en frictiekosten zijn hoog
- Een lange termijn visie ontbreekt
- Departementen komen in een dubbelzinnige positie terecht
- Vereisten uit FES-wet en overige beoordelingscriteria zijn onvoldoende specifiek geoperationaliseerd
- Dubbele beoordeling werkt niet
- Onvrede over procedure neemt toe, vooral in de laatste ronde

3.1 FES-impulsen hebben een aantal positieve uitkomsten

In totaal is in de periode 2005-2010 bijna € 3 miljard besteed aan kennis, innovatie en onderwijs. Nagenoeg alle gesprekspartners geven aan dat de FES-impulsen hebben bijgedragen aan samenwerking tussen departementen, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Daarbij hebben een aantal departementen het proces van indiening ook gebruikt om de kennisvragen op de langere termijn inzichtelijk te maken. Mede door de FES-rondes zijn sterke netwerken gevormd, is de concurrentiekracht versterkt en is de wetenschappelijke excellentie verhoogd. Publiek private samenwerking is inmiddels een asset voor Nederland. Hoewel geen duidelijkheid bestaat over een situatie zonder FES rondes (de zogenaamde *counterfactual* ontbreekt), heeft volgens een aantal gesprekspartners de financieringsmethodiek van het FES met de vereiste *matching* van subsidies, wel degelijk katalyserend gewerkt op de private investeringen in kennis en innovatie. De koppeling aan enveloppes of thema's heeft tot focus en massa geleid. Daar wordt wel tegen in gebracht dat ook kleine concentraties of gelegenheidsconsortia, zijn ontstaan waardoor toch sprake blijft van verdeeldheid. Verder geven de departementen aan dat de FES bij uitstek een vehikel is geweest dat departementen uit hun kokers dwingt. Overleg en samenwerking is expliciet in de procedures verankerd sinds de FES ronde van 2006. Door de koppeling van het FES aan maatschappelijke vraagstukken is de sectorale benadering teruggedrongen.

3.2 Productie-, transactie en frictiekosten zijn hoog

De onderzoekscommissie heeft een eerste poging ondernomen om de kosten te kwantificeren die samenhangen met het tot stand brengen van een projectvoorstel en de beoordeling daarvan in de meest recente FES ronde. Bijlage 3 bevat een vingeroefening om deze kosten inzichtelijk te maken. Voor de casus *Delta in Transitie (later Duurzame Dynamiek in de Delta, DDD)* zijn bij het betrokken coördinerend departement data uitgevraagd om de kosten inzichtelijk te maken (geïnvesteerde tijd van betrokken ambtenaren en partners uit het veld, kosten van de beoordelaars, reguliere ambtelijke overleggen in het besluitvormingstraject etc.). Zo ontstaat een totaalbedrag aan geschatte kosten in de teller. Deze bedragen zo'n € 8 ton. Dit is fors, maar is, ten opzichte van de oorspronkelijk aanvraag van € 66 mln, 1%. Uiteindelijk wordt aan het project slechts voor € 5 mln toegekend waardoor de ratio verslechtert tot 16%.

Deze vingeroefening maakt duidelijk dat een lange doorlooptijd en een sterk teruggebrachte oorspronkelijk aanvraag met veel coördinatie leidt tot hoge totstandkomingskosten⁷. In de laatste FES ronde is sprake van zowel een teller- en noemereffect die de ratio van de kosten voor de totstandkoming ten aanzien van het toegekend bedrag verslechtert. Mede door aansturing op overintekening voor 2½ maal het beschikbaar bedrag worden uiteindelijk veel projectvoorstellen sterk

⁷ De range van toegekende bedragen in de meest recente FES ronde varieert uiteindelijk van €5 mln - €125 mln met een modus van €24 mln, een gemiddelde van €37 mln en een standaarddeviatie van €38 mln.

in omvang teruggebracht. Soms is sprake van halvering (HTSM, Be-Basic, LSH) of vermindering met een factor 3 (Food and Nutrition Delta, Commi(c)t) met factor 4 (Cato2, Iter-NL2), een factor 5 (creatieve clusters), of zelfs een factor 10 in het geval van Green genetics II en beroepsonderwijs in bedrijf. Dit terwijl juist in de laatste ronde veel is geïnvesteerd in de totstandkoming van projecten in de vorm van aansturing op grotere clusters met inschakeling van veldregisseurs en departementale trekkers. Daarbij komt de inhuur van externen voor een professionaliseringsslag in de zin van vormgeving, framing, departementale verankering, doorrekening en economische argumentatie omtrent legitimiteit.

De onderzoekscommissie vindt het niet goed verteerbaar om door te gaan met gecompliceerde procedures en daardoor kostbare totstandkoming van projectvoorstellen. Zeker in combinatie met de keuze voor een grote overtekening.

3.3 Een lange termijn visie ontbreekt

Departementen, kennisinstellingen en bedrijfsleven geven aan dat de opzet van het proces het ad hoc karakter van de FES ronden versterkt en tot versnippering leidt. Zo ontbreekt het aan heldere kennisvragen en een onderzoeksprogrammering op lange termijn, zodat kennisleveranciers daar geen strategie op kunnen bepalen. De onvoorspelbaarheid en haast in FES-procedures sluit het inrichten van een tenderdesk uit omdat timing en precieze voorwaarden niet goed in te plannen zijn. Subthema's variëren per ronde. In de afgelopen rondes zijn de volgende subthema's aan bod geweest: toponderzoek, innovatieprogramma's, maatschappelijke innovatieagenda's, grootschalige researchinstellingen en selectieve continuïteit gelinkt aan sleutelgebieden en onderwijs. Ook acuut gesignaleerde problemen zoals lerarentekorten krijgen een plek.

De FES ronden geven geen blijk van anticipatie op een passende levensduur of exit strategie bij de oprichting van programmatisch gefinancierde instituten. Daarmee ontstaat een risico voor de valorisatiemogelijkheden op langere termijn. Dit zet aan tot noodzakelijke vervolgfianciering (overbrugging dan wel continuering). Diverse instanties vragen om een betere inbedding van nieuwe instituten in de bestaande kennisinfrastructuur. De aandacht gaat in de opzet van de procedure steeds uit naar de indiening en beoordeling van projectvoorstellen en nauwelijks naar monitoring en evaluatie van behaalde resultaten en duurzaamheid van gevormde allianties. Ook de Commissie van Wijzen wijst diverse malen op een gebrek aan strategie en roept op om te komen tot focus en massa. Pogingen om via de procedures te sturen leiden in de loop van de FES ronden tot sterke inputsturing en overcoördinatie.

In de gesprekken is ook fundamentele kritiek op FES als financieringsbron voor kennis en innovatie. Dat de omvang daarvan afhangt van fluctuerende olie- en gasbaten, getuigt van onvoldoende visie op benodigde investeringen. De terughoudendheid in het maken van keuzes leidt tot een veelheid van initiatieven op nationaal en regionaal niveau, waaronder innovatieprogramma's, maatschappelijke innovatieagenda's, Pieken in de Delta, en de FES impulsen op het kennisdomein. Het gebrek aan samenhang in de bijbehorende geldstromen heeft bestuurlijke drukte als ongewenst neveneffect. Consortia en departementen maken daar gebruik van. Lokettoerisme komt voor bij zowel de vrager als de aanbieder van kennis. Dit gebrek aan samenhang ontstaat ook doordat een visie op een evenwichtige verdeling tussen structurele (omvang eerste en tweede geldstroom) en impuls gelden voor onderzoek en innovatie ontbreekt.

3.4 Departementen komen in een dubbelzinnige positie terecht

Consortia geven aan dat departementen tactisch gebruik maken van hun verschillende posities in het proces. Zo is de overheid speler in het netwerk, maar ook bovengeslikte. Is ze ontwerper van het proces, maar toetst ze ook welke projecten worden ingediend. Is ze regisseur maar ook belanghebbende. De betekenis van de rol van de overheid als indiener wordt door de departementen verschillend ingevuld. Voor het ene departement stopt deze verantwoordelijkheid bij de

vraagarticulatie. Andere departementen gaan verder. Dat varieert van het initiëren van projectvoorstellen, actieve betrokkenheid bij de totstandkoming van het consortium, ondersteuning bij het invullen van FES-rasters tot zelfs de penvoering voor het projectvoorstel en het uitspelen van de departementale machtspositie: "als je niet herformuleert, dienen we niet in". Ook worden consortia geholpen met het laveren tussen beschikbare financiële programma's. De mogelijkheid voor departementen om voor een te sponsoren project een beroep te doen op meer dan één financieel programma kan ertoe leiden dat deze keuze niet zozeer wordt gemaakt op de inhoudelijke merites van het project maar eerder op opportunistische gronden. De betrokkenheid van departementen bij de voorstellen leidt ertoe dat in de laatste besluitvormende stadia sprake is van "koehandel". Met name in de laatste ronde van selectieve continuering is dit aan de orde. Departementen spreken af wie wie steunt bij welk voorstel en voor welk (aangepast) bedrag. Ook de Commissie van Wijzen heeft aangegeven dat de departementale invloed op het procesverloop en indiening te groot is geworden doordat de departementen zich het proces meer toe-eigenen.

De ownership problemen worden volgens een gesprekspartner verklaard uit de "vermaatschappelijking" van FES. Daarmee wordt bedoeld dat het FES domein voor kennis, innovatie en onderwijs zich meer is gaan richten op maatschappelijke opgaven die gekoppeld zijn aan een uitgewerkte beleidsagenda. Door deze ontwikkeling gaan departementen zich meer eigenaar voelen van het probleem én de oplossing. Het opportunisme waarmee de departementen afwegen welke FES-voorstellen worden ingediend, komt volgens gesprekspartners voort uit het feit dat beleidsdepartementen in steeds mindere mate beschikken over eigen (nog vrij besteedbaar) onderzoeksbudget, in combinatie met politieke ambities. De meest vergaande vorm is dat vanuit het FES nieuwe herverdelingsinstituten ontstaan.

De onderzoekscommissie vindt het bovendien opmerkelijk dat in de procedurevoorstellen bij elke FES ronde de departementen ook verantwoordelijk zijn voor externe communicatie. Nagenoeg impliciet is verondersteld dat een heldere en eenduidige externe communicatie over proces, vormvereisten en beoordelingscriteria zonder meer verzekerd is door de verantwoordelijkheid te beleggen bij de vakdepartementen. Slechts op nadrukkelijk verzoek is pas bij de laatste FES ronde een brede voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd voor partijen uit het veld.

3.5 Vereisten uit FES-wet en overige beoordelingscriteria zijn onvoldoende specifiek geoperationaliseerd

In de FES-wet is aangegeven dat het bij FES-waardige projecten gaat om een extra investeringsimpuls van nationale betekenis die de economische structuur van Nederland versterkt. Deze begrippen worden niet nader geoperationaliseerd. In de verdere procedure wordt de operationalisering van de criteria overgelaten aan de beoordelende instanties. De CEKI reikt nauwelijks eisen aan ten aanzien van de criteria⁸ en heeft zelden kritiek op de wijze waarop de beoordelende instanties de criteria operationaliseren. In feite bestaat onvoldoende reflectie van de per ronde veranderde thematische accenten op de FES procedures en beoordelingscriteria. Zo gaf de CvW in de 2009 ronde aan dat dit tot strubbelingen leidde bij het beoordelen van grootschalige researchinfrastructuur.

Onvrede richt zich op de tijdshorizon van impulsfinanciering versus de benodigde tijd om tot valorisatie te komen (passende levensduur). Het FES heeft veel kennis en patenten opgeleverd, maar veel kennis blijft onbenut. De translationele fase tussen kennisgeneratie en het op de markt brengen, is essentieel. Het valoriseren van kennis vergt voor het merendeel van de sectoren een langere periode dan de generiek vastgestelde 4 jaar. Ook wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de dynamiek en aanpak van kennis en innovatie en tussen wetenschappelijke, technologische en onderwijsinnovatie.

⁸ Gaandeweg de FES impuls van 2005 komt de CEKI tot het inzicht dat aan de vaste criteria moeten worden toegevoegd: de staat van concrete uitwerking van de projecten en de mogelijkheid om snel van start te gaan.

Dat in de vereisten en criteria onvoldoende sprake is van sectorspecificiteit blijkt bijvoorbeeld ook uit het gewenste percentage van cofinanciering en de generieke matching-vereiste. In sommige sectoren, met voornamelijk familiebedrijven / MKB, is het moeilijker om in een vroegtijdig stadium financiële committering te verkrijgen, terwijl in de praktijk de bijdragen zowel in natura alsook financieel (*in kind* en *in cash*) wel degelijk tot stand komen.

3.6 Dubbele beoordeling werkt niet

Nagenoeg alle gesprekspartners onderkennen het belang van een gedegen toets op de FES-gelden. Toch uiten allen kritiek op het huidige beoordelingssysteem. De oorzaak ligt in de nevenschikte dubbele jurering die bij verschil in beoordeling spanning oplevert. In alle rondes is dit effect merkbaar, maar zeker in de laatste ronde van selectieve continuering. In deze ronde is veel tijd gaan zitten in het plooiën van de projectvoorstellen naar de vereisten van zowel de betrokken departementen als de beoordelende commissies. Opmerkelijk is dat deze kritiek de onderwijsvoorstellen niet treft. Deze voorstellen worden alleen door het CPB beoordeeld. Vanuit de idee dat (basis)onderwijs *per definitie* een legitieme overheidstaak betreft, ziet CPB daarbij met name toe op efficiëntie en effectiviteit.

Het CPB wordt ervaren als een organisatie die dicht bij de kaders blijft van de welvaartseconomische theorie. De CvW wordt ervaren als een commissie die sterk drijft op eigen ervaring. Soms geeft dit aanleiding tot verschillende overtuigingen tussen CvW en de indienende partij ten aanzien van marktomstandigheden en de gevolgde aanpak. Voor beide beoordelende partijen geven een aantal betrokken consortia aan dat actuele kennis van, en ervaring met, het werkgebied van het projectvoorstel ontoereikend is. Ook vinden betrokkenen dat de rol van de beoordelaars te ruim ingevuld wordt doordat er uitspraken worden gedaan over de wenselijkheid van projecten op een bepaald thema en CvW ook uitspraken doet over de wenselijke grootte van projecten.

Het beoordelen van de legitimiteit door het CPB roept vraagtekens op bij de projectindieners. Het betreffende projectvoorstel kan immers beleidsrelevant zijn, gebaseerd op kabinetsbeleid of ambtelijke betrokkenheid bij de totstandkoming van het voorstel. De toetsing op legitimiteit van overheidinterventie wekt dan de indruk dat niet zozeer sprake is van een aspect van een projectbeoordeling, als wel dat in feite het programmatisch innovatiebeleid ter discussie wordt gesteld. Bij meerdere projecten overweegt het CPB, in de beoordeling van efficiëntie en beleidsalternatieven, dat het algemeen belang meer is gediend door goedkoper te importeren dan tegen hogere kosten zelf te produceren. Projectindieners ervaren dit als niet aansluitend bij de realiteit van complexe (inter)nationale economische structuren met (internationaal verschillende) invullingen van handelspolitiek, acquisitiebeleid, ruimtelijk economisch beleid en programmatisch kennis en innovatiebeleid.

De begrippen legitimatie van overheidsoptreden en economische structuurversterking (waardecreatie) zijn meer tegenover elkaar komen te staan. CPB beoordelingen hebben volgens projectindieners een voorkeur voor fundamenteel onderzoek terwijl de CvW, vanwege de opbrengsten van translatie en valorisatie, een voorkeur heeft voor toegepast onderzoek. Het meest duidelijk komt dit naar voren in het projectvoorstel Commict, waarbij het CPB de onderdelen met betrekking op intellectuele eigendomsrecht (intellectual propertyrights, IPR) uit het projectvoorstel wilde schrappen, terwijl de CvW juist positief oordeelde over wetenschappelijke kwaliteit en potentiële waardecreatie. De beoordelende commissies zijn zich bewust van dit verschil van inzicht, getuige een gezamenlijke brief aan de CEKI over de beoordeling van dit aspect van het projectvoorstel "Towards biosolar cells". In deze casus oordeelt het CPB positief over legitimiteit en welvaartseffect. De CvW vindt echter de marktgerichte toepassingen te ver weg en oordeelde negatief.

Een ander verschil tussen CvW en CPB betreft de gewenste duidelijkheid over partners binnen en buiten het consortium. De CvW is kritischer als sprake is van subcontracting/open calls binnen een projectvoorstel, redenerend dat de uiteindelijke kwaliteit daardoor minder goed beoordeelbaar wordt. Terwijl het CPB daar gunstiger over oordeelt vanuit de redenering dat het de efficiëntie verhoogt doordat het de markt opent of open houdt voor nieuwe spelers. Verder bestaat kritiek op de cirkelredeneringen van het CPB, zoals bijvoorbeeld in de beoordeling van Biobased performance materials (BPM): "de houding van de private partijen en de participerende kennisinstellingen door niet bij te dragen aan fundamenteel onderzoek doet vermoeden dat de FES middelen voor BPM leiden tot

het uitvoeren van een onrendabele marktactiviteit dan wel zorgen voor overwinsten op een al rendabele investering.”

3.7 Onvrede over procedure neemt toe, vooral in de laatste ronde

Tijdens de meest recente FES impuls stijgt de onvrede sterk onder ambtelijke indieners en de consortia. De oorzaken zijn de onvoorspelbaarheid van de impulsen, de tijdsdruk, de dubbelzinnige positie van de departementen, de nevenschikte beoordelingen en het zoeken van oplossingen in de procedure.

De ronde van selectieve continuering wordt ingevoegd om reeds gedane investeringen voort te zetten teneinde optimaal te renderen. Deze ronde komt onaangekondigd en onverwacht terwijl de “reguliere” FES 2009 ronde (grootschalige research-infrastructuur en maatschappelijke innovatieprogramma’s) nog niet geheel is afgerond. Het veld verheugt zich over de additionele middelen, maar er ontstaat ook een gevoel van haast en opportunisme om aan deze ronde mee te doen.

Ondanks complexe procedures ontbreekt het aan duidelijke ex ante communicatie naar alle betrokkenen over de uitgangspunten, criteria en wegingsfactoren, waardoor miscommunicatie ontstaat. Zo is vooraf niet duidelijk bij projectindieners dat de CvW, vanwege de korte looptijd van enkele projecten, deze als niet te beoordelen zal aanmerken. Aangegeven is om de mid term review (MTR) af te wachten. Ambtelijk zijn echter wel verwachtingen gewekt dat het hebben van geen MTR dan wel de korte looptijd een belemmering zou vormen in de verdere procedure. Richting beoordelaars ontstaat ruis over de uitgangspunten voor de ronde van selectieve continuering. Het CPB heeft moeite om continuering te rijmen met de impulsvereiste en de CvW met (de grootte van) de thematische clusters waar de CEKI door middel van de procedurevereisten op aan had gestuurd.

Een procedurevereiste luidt dat geïntegreerde projectvoorstellen van maximaal €150 mln, geclusterd per thema, moeten worden ingediend “waar mogelijk en zinvol”. Uiteindelijk hebben enkele departementen (LNV, EZ, OCW) zich niet kunnen of willen houden aan de procedure-afspraken om één voorstel per thema in te dienen. Ofwel doordat de projecten in de geclusterde thema’s te ver van elkaar afstonden ofwel doordat elk departement zijn eigen projectvoorstel wilde blijven herkennen. Ook het maximale bedrag is meermalen overschreden. De vereiste integratie tot clusters (ook wel genoemd ecosystemen) vergt veel departementale afstemming via de departementale trekkers en coördinatie onder beoogde consortiumpartners door middel van veldregisseurs. Alle afstemmen gaat met veel transactie/frictiekosten gepaard.

SenterNovem (tegenwoordig Agentschap NL) fungeert voor sommige projectvoorstellen als departementale trekker. Een indruk die sterk leeft bij projectindieners is dat EZ vanuit haar verschillende rollen makkelijker kan schakelen dan andere partijen en daarom een gewilde partner is. Enkele gesprekspartners trekken zelfs de conclusie dat projectvoorstellen waarbij SenterNovem als departementale trekker betrokken is, beter hebben gescoord. De grootte van de projectvoorstellen (€150 miljoen) wordt door de beoordelende instanties kritisch ontvangen. Zij geven aan dat dergelijke projecten moeilijk te managen zijn. Zelfs het beoordelen van dergelijke omvangrijke projecten is (te) complex. Het CPB schakelt externe ondersteuning in om de projectaanvraag in korte tijd inzichtelijk te krijgen.

Het bewust aansturen op een overintekening van €1,2 miljard op een beschikbaar budget van €500 miljoen betekent dat veel consortia teleurgesteld moeten worden. Voor een reguliere FES ronde zou een ratio van ongeveer 1: 2½ een adequate verhouding zijn, maar in dit geval gaat het om een ronde met het eigen karakter van selectieve continuering. Dit roept bij velen niet alleen verbazing op maar ook verontwaardiging. Ook de wijze waarop het uiteindelijke besluitvormingsproces verloopt verdient zeker geen schoonheidsprijs. Zowel departementen als indienende partijen spreken van “koehandel” waarbij departementen afspreken wie wie steunt bij welk voorstel en voor welk (aangepast) bedrag.

Verder interpreteren veel betrokkenen dat de CEKI werkgroep FES zijn de spelregel heeft losgelaten dat bij een negatief oordeel van één van de beoordelende partijen geen herkansing mogelijk is. Deze procedurele spelregel heeft de CEKI werkgroep FES in alle FES ronden tot nu toe gehanteerd. In de

laatste ronde is hiervan volgens sommigen afgeweken doordat toch geheel nieuwe voorstellen kunnen worden ingediend. Deze voorstellen zijn later, in de visie van sommige gesprekspartners, gaan concurreren met (overbruggings)financiering voor instellingen die beter inhoudelijk scoorden maar in eerste instantie nog geen MTR hadden.

De onvrede over onduidelijke c.q. niet nauw nageleefde spelregels slaat bij veel betrokkenen om in wantrouwen en achterdocht. In de interviews hebben betrokkenen aangegeven het vertrouwen in de procedures op te geven of de overheid een onbetrouwbare partner te vinden.

Hoofdstuk 4: Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies heeft de onderzoekscommissie scherpe kritiek op de huidige procedures en procesinrichting. De huidige systematiek leidt allereerst tot disproportionele productie-, transactie- en frictiekosten. Verder zijn de procedures en thematiek van de rondes dermate onvoorspelbaar dat het veld zijn werkwijze er niet op kan afstemmen/ normaliseren. Het totstandkomingsproces van projectvoorstellen wordt complexer door ambtelijke sturing op proces en inhoud. Tussen ambtelijke procesverantwoordelijken, overige ambtelijke betrokkenen en beoordelaars ontstaan divergerende interpretaties van procesmatige en inhoudelijke vereisten.

De huidige procedure van de impulsen vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) op het domein van kennis, innovatie en onderwijs kan niet worden gecontinueerd. Als in de nieuwe kabinetsperiode opnieuw FES gelden gealloceerd zullen worden aan het brede kennisdomein én als daarbij gekozen zal worden voor een programmatische benadering, is een verbeterde procesgang noodzakelijk. De onderzoekscommissie ziet de noodzaak tot spoedige opvolging hiervan mede gelegen in het feit dat gedurende de looptijd van het nieuwe kabinet bijna alle lopende FES-projecten op het gebied van kennis en innovatie zullen aflopen.⁹

In een nieuwe benadering is sprake van een integrale visie op de procesgang en wordt een geschikte uitvoerende partij (zoals Agentschap NL of NWO) aangesteld als procescoördinator. Consortia dienen de eigen projectvoorstellen rechtstreeks in. Departementen zijn niet langer indienende partij. Hun betrokkenheid richt zich op vraagarticulatie in het stadium van het vormen van het beleidskader. In het beoordelingsproces kunnen zij worden gehoord over beleidsrelevantie van het projectvoorstel. Daarmee wordt een betere invulling gegeven aan de beoordeling van legitimiteit dan nu het geval is. Er is ook geen rol voorzien voor een vaste beoordelaar zoals nu het CPB. Beoordeling van projectvoorstellen geschiedt onder verantwoordelijkheid van een gezaghebbend orgaan. Daarbij is geen rol voorzien voor een vaste groep inhoudelijk deskundigen zoals nu het geval is bij de Commissie van Wijzen. Het voorziene orgaan is samengesteld uit personen met het vermogen om deelbeoordelingen te mobiliseren en deze op inhoudelijke gronden af te wegen, leidend tot een afgewogen eindadvies dat publiekelijk wordt uitgebracht rechtstreeks aan het kabinet. De deelbeoordelingen vinden plaats door casusspecifiek samengestelde deeljury's.

De commissie komt tot de volgende specifieke aanbevelingen:

Visie en strategisch kader

- Hang FES impulsen op aan de inhoudelijke lange termijn strategie ten aanzien van kennis en innovatie, met heldere kennisvragen en onderzoeksprogrammering, waaruit zicht ontstaat op prangende beleidsvraagstukken en toekomstige behoeften aan kennis.
- Verlaat het principe dat departementen voorstellen indienen. De rol van de departementen richt zich op (c.q. beperkt zich tot) het formuleren van een lange termijn strategie met heldere kennisvragen en onderzoeksprogrammering. In het proces van totstandkoming van voorstellen is hun rol beperkt tot het bepalen van de doelstellingen en thema's.
- Zorg voor een langere financieringshorizon (6-8 jaar) en koppel de inzet van middelen aan de lange termijn strategie en onderzoeksprogrammering. Werk, vanuit een meerjarig fonds, op basis van een levenscyclusbenadering en exit strategie per consortium, zodat reeds bij de oprichting van programmatisch gefinancierde instituten wordt geanticipeerd op een passende levensduur en een verantwoorde inbedding in de kennisinfrastructuur. Maak hierbij ook gebruik van monitoring en evaluatie door middel van midterm reviews.

⁹ Het betreft 37 aflopende Bsik-projecten met een looptijd tot 2012 met een totale impuls van €800 miljoen en bijna alle FES projecten voor innovatie en onderzoeksprojecten vanaf 2005 met een looptijd tot 2013.

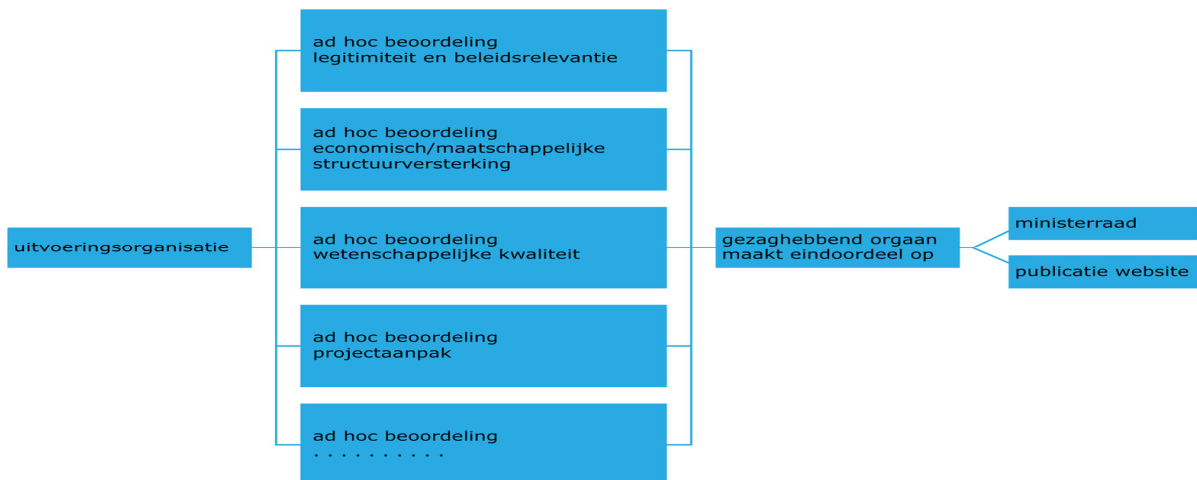
- Zorg voor een heldere definitie en operationalisering van de begrippen in de FES-wet en de overige beoordelingscriteria en schenk daarbij met name aandacht aan de begrippen die nu tot spanning leiden tussen de beoordelende instanties.

Procesontwerp

- Creëer regelmaat in de FES-rondes door voorspelbare periodieke indieningmomenten vast te stellen, met een uitvraag (call for proposals) met heldere spelregels t.a.v. criteria, procedures en tijdspaden. Draag zorg voor een goede informatievoorziening.
- Maak het beeld naar alle partijen toe eenduidig en scherp waarvoor de impuls is bedoeld (beleidsdoelstelling); wat de criteria zijn op basis waarvan de middelen worden verdeeld en toegewezen (verdeelmechanisme); wie welke rol heeft (taakverdeling en invloed) en wanneer wat moet worden aangeleverd (proces).
- Wijs een uitvoeringsorganisatie aan voor de praktische organisatie van het proces, externe communicatie, doorgeleiding naar de gezaghebbende beoordelingsautoriteit, monitoring en evaluatie.
- Creëer hiervoor geen nieuwe intermediaire geldverdelende instituties maar maak gebruik van de reguliere instanties. Bij voorkeur wordt gebruik gemaakt van een daarvoor geëigende partij als Agentschap NL en/of NWO die tegemoet kan komen aan de wens vanuit het veld tot helderheid en voorspelbaarheid van financiële regelingen.

Beoordelingsprocedure

- Creëer één gezaghebbend orgaan als alternatief voor de twee huidige beoordelende partijen. Leden van dat gezaghebbende orgaan zijn aangezocht op hun vermogen om deelbeoordelingen te mobiliseren en op inhoudelijke gronden af te wegen.
- Dit orgaan stelt een eindadvies op, gebaseerd op beoordelingen op deelaspecten door ad hoc samengestelde deeljury's. Er is dan niet langer sprake van nevenschikte deeladviezen. Het gezaghebbende orgaan heeft een functie in het verbinden van de diverse deelbeoordelingen.
- Beoordelingen blijven nodig over legitimiteit en beleidsrelevantie, economische en maatschappelijke structuurversterking, wetenschappelijke excellentie en projectaanpak. Ten opzichte van de huidige gang van zaken zal het gezaghebbende orgaan besluiten welke instantie naar welke aspecten kijkt en welke sector- en casusspecifiek geoperationaliseerde criteria daarvoor worden gehanteerd.
- Het gezaghebbende orgaan stelt op basis van de deelbeoordelingen een inhoudelijk afgewogen eindadvies op. Daarbij wordt uitgegaan van sector en casus specificiteit (dus zonder stelregels zoals de CEKI werkgroep FES die nu hanteert).
- De onderzoekscommissie neemt nota van het feit dat het landschap van financiering en beleid ten aanzien van kennis en innovatie aan herontwerp onderhevig is. Er wordt gedacht aan vernieuwing van het Innovatieplatform waardoor mogelijk een nieuwe raad ontstaat. Afhankelijk of een dergelijke raad wordt opgericht, legt de onderzoekscommissie voor om het gezaghebbende beoordelingsorgaan hierin opgaat.



Bijlage 1: Opdracht

STARTNOTITIE VOOR DE EVALUATIE VAN DE PROCEDURE(S) VOOR DE FES-IMPULSEN OP HET DOMEIN KENNIS, INNOVATIE EN ONDERWIJS VANAF 2005

1. aanleiding

Vanaf 2005 heeft het Kabinet door middel van een aantal impulsen met middelen uit het Fonds economische structuurversterking (Fes) geïnvesteerd in kennis, innovatie en onderwijs. Deze impulsen worden aangeduid als de Fes-impulsen 2005, 2006/2007 en 2009 en de Fes-impuls (ook in 2009) van € 500 mln., gericht op selectieve continuering van in deze Kabinetsperiode aflopende Fes-projecten op het kennisdomein.

Bij de invulling van de genoemde Fes-impulsen hebben de Fes-beheerders aan de CEKI (resp. de voorganger van de CEKI, de CWTI) om advies gevraagd. Voor de concrete invulling van deze adviserende rol heeft de CEKI in 2005 de CEKI-werkgroep Fes ingesteld, die daarvoor coördinerende activiteiten heeft verricht. Deze activiteiten betroffen o.a. de organisatie van de indiening van Fes-voorstellen, de organisatie en begeleiding van de beoordelingen van de voorstellen en het voorbereiden van het CEKI-advies over de invulling van beschikbare Fes-middelen. De CEKI wordt voorgezeten door de SG van OCW, het secretariaat wordt gezamenlijk gevoerd door EZ en OCW. Naast OCW en EZ hebben AZ, Financiën, LNV, V&W, VROM, VWS, Defensie, BZK, BuZa, SZW, Justitie, DNB en het CPB zitting in de CEKI. Behoudens DNB en CPB participeren de genoemde departementen ook in de CEKI-werkgroep Fes, waarvan het voorzitterschap is belegd bij EZ en het secretariaat eveneens gezamenlijk wordt gevoerd door EZ en OCW.

De Fes-impuls van € 500 mln. is -zoals het zich nu laat aanzien- de laatste impuls op het kennisdomein in deze Kabinetsperiode. In het CEKI-advies van eind juni jl. over de invulling van de € 500 mln. heeft de CEKI een evaluatie aangekondigd van de procedure(s) die in het kader van de genoemde Fes-impulsen zijn gevolgd. Met deze evaluatie wordt ingespeeld op geluiden van de indienende partijen, de beoordelaars en de departementen over de procedure als het gaat om bijvoorbeeld de administratieve lasten, de beoordelingscriteria en de beschikbare tijd. Wat betreft de planning heeft de CEKI besloten dat de evaluatie in de tweede helft van 2009 zal plaatsvinden. Voor de uitvoering van de evaluatie heeft de CEKI een voorkeur om die in handen te leggen van een externe partij.

De evaluatie betreft een procesevaluatie. De uitkomsten van deze evaluatie zijn relevant voor de inrichting van de procedure(s) bij toekomstige aanwending van Fes-middelen voor kennis, innovatie en onderwijs, om zodoende te borgen dat de procedure maximaal bijdraagt aan een effectieve en efficiënte inzet van Fes-middelen op het kennisdomein. Dat betekent dat in brede zin de gevolgde systematiek voor de aanwending van de Fes-middelen in relatie tot het beleid voor kennis, innovatie en onderwijs onderwerp van studie is in deze evaluatie. In meer engere zin gaat het om de effectiviteit en efficiëntie van de gevolgde procedure(s) zelf. Het gaat dus niet om een beleidsevaluatie waarin de bereikte beleidsresultaten centraal staan en of het daarvoor ingezette beleidsinstrument effectief en efficiënt is geweest of om een evaluatie van de bereikte resultaten van projecten of programma's. Een andere afbakening is dat in het kader van deze evaluatie geen waarderende uitspraken worden gedaan over de processen van vergelijkbare impulsen, zoals de Fes-impulsen voor de versterking van de ruimtelijke economie of op het energiedomein. Wel kan zo mogelijk van deze processen worden geleerd voor de inrichting van de Fes-procedure(s) op het kennisdomein. Hetzelfde geldt voor de gevolgde procedures voor de invulling van Fes-middelen voor kennis, innovatie en onderwijs vóór 2005, zoals bijvoorbeeld voor de drie opeenvolgende investeringsimpulsen in de kennisinfrastructuur (ICES/KIS-1 (1994), ICES/KIS-2 (1998) en ICES/KIS-3 (2004)). Een evaluatie van het proces van de ICES/KIS-3 impuls heeft in 2005 plaatsgevonden.

In deze startnotitie wordt eerst ingegaan op de doelstelling en procedure(s) van de Fes-impulsen op het kennisdomein (paragraaf 2). Daarna worden in de paragrafen 3 en 4 de doelstelling van de

evaluatie beschreven evenals de onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak. De notitie sluit af met beschrijvingen van de organisatie, het tijdpad en de communicatie (paragrafen 5 t/m 7).

2. doelstelling en procedure(s) Fes-impulsen op het kennisdomein

2.1 doelstelling Fes-impulsen op het kennisdomein

Het Fes is een begrotingsfonds voor investeringsprojecten van tijdelijke aard (impuls karakter) die van nationaal belang zijn en die beogen de economische structuur te versterken. Uit het Fes worden geen directe betalingen aan projecten gedaan. Het Fes is een verdeelfonds, hetgeen erop neer komt dat uit het Fes middelen worden toegevoegd aan een departementale begroting in het geval het Kabinet heeft besloten om een door het desbetreffende departement ingediend Fes-voorstel te honoreren.

De Fes-voorstellen moeten vallen binnen de in de Fes-wet gedefinieerde domeinen. Eén van die domeinen is het domein kennis, innovatie en onderwijs. Het Fes moet worden beschouwd als een bron voor financiële invulling van Kabinetsbeleid op (onder meer) het terrein van kennis, innovatie en onderwijs. In het kader van de Fes-wet worden over inhoudelijke richtingen binnen de Fes-domeinen geen uitspraken gedaan. Dat geldt ook voor het kennisdomein. Voor het bepalen van de inhoudelijke richting waarin Fes-middelen op het kennisdomein worden ingezet, is dus bij elke Fes-impuls een apart Kabinetsbesluit vereist. De Fes-wet zelf doet daarover geen uitspraken. Het Fes stelt wel eisen aan projecten, namelijk dat ze van tijdelijk aard zijn, van nationaal belang en leiden tot versterking van de economische structuur.

Het Fes kwam als financiële bron nadrukkelijk in beeld tijdens het Kabinet Balkenende II. Het Kabinet Balkenende II besloot om 50% uit eventuele meevallers uit het Fes te bestemmen voor de financiële invulling van de in het Regeerakkoord geformuleerde ambities voor de stimulering van de kenniseconomie. De omvang van de budgetten voor de Fes-impulsen 2005 en 2006/2007 zijn op grond van deze rekenregel becijferd. De omvang van de Fes-impuls 2009 is in het Beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV vastgelegd terwijl de Fes-impuls voor selectieve continuering van in deze Kabinetsperiode aflopende Fes-projecten op het kennisdomein resp. de financiële omvang ervan tijdens de looptijd van dit Kabinet is geïnitieerd resp. vastgelegd. Al met al hebben de vier Fes-impulsen geleid tot een totale investering op het kennisdomein van bijna € 3 mld.¹⁰ In bijlage 1 is per Fes-impuls een overzicht van de gehonoreerde Fes-voorstellen weergegeven. Uit dit overzicht wordt ook duidelijk op welke relevante speerpunten van het kennisbeleid de middelen uit de verschillende Fes-impulsen zijn ingezet. Het gaat dan bijvoorbeeld om de grootschalige researchfaciliteiten, innovatieprogramma's/toponderzoek, maatschappelijke innovatieprogramma's en onderwijs, waaronder het oplossen van toekomstige lerarentekorten.

2.2 procedure Fes-rondes op het kennisdomein

Voor de beschrijving van de gevolgde procedures voor de vier Fes-impulsen kunnen vier fasen in de procedure worden onderscheiden. Het betreft de fasen van:

1. formuleren en vaststellen van de te volgen procedure;
2. indiening van Fes-voorstellen;
3. beoordeling van Fes-voorstellen;
4. advisering/besluitvorming over de Fes-voorstellen.

Voor elke Fes-impuls geldt dat de vier fasen zijn doorlopen en dat de CEKI resp. de CEKI-werkgroep Fes daarin een rol hebben gespeeld, met name in de fasen 1 en 4. Hieronder wordt per fase de rode draad in de Fes-impulsen weergegeven.

¹⁰ Hierbij is er van uitgegaan dat het Fes-budget van € 500 mln. voor de selectieve continuering van in deze Kabinetsperiode aflopende Fes-projecten op het kennisdomein volledig zal worden uitgeput.

fase 1: formuleren en vaststellen van de te volgen procedure

Doelstelling van deze fase is om besluitvorming van het Kabinet te krijgen over onder meer:

- de bestemmingsrichting van de beschikbare Fes-middelen en de randvoorwaarden die daaruit voortvloeien voor de inhoudelijke inrichting van de voorstellen;
- de betrokken partijen en hun taken en verantwoordelijkheden in de fasen van indiening, beoordeling en besluitvorming;
- de beschikbare tijd voor het uitvoeren van de activiteiten in elk van deze fasen (rekening houdend met de totaal beschikbare tijd voor de invulling van de Fes-impuls in kwestie).

De procedure is dat op verzoek van de Fes-beheerders de CEKI op basis van een voorstel van de CEKI-werkgroep Fes een procedurenotitie opstelt, waarin de genoemde aspecten zijn uitgewerkt. De procedurenotitie wordt in de MR geagendeerd. Bij de Fes-impuls 2005 heeft de CEKI het procedurevoorstel aangeboden aan de ICRE, die tezamen met de Fes-impuls op het ruimtelijk-economische domein de MR-besluitvorming heeft voorbereid. Bij de Fes-impuls 2006/2007 heeft de CEKI de procedurenotitie in de MR geagendeerd. De procedurenotities over de Fes-impulsen 2009 en van € 500 mln. zijn door de CEKI aangeboden aan de Fes-beheerders (EZ en Financiën) die op basis daarvan de MR-besluitvorming hebben voorbereid.

fase 2: indiening van Fes-voorstellen

Doelstelling van deze fase is om binnen de door het Kabinet vastgestelde bestemming voor de Fes-impuls in kwestie voldoende voorstellen van goede kwaliteit te laten ontwikkelen. Conform de Fes-wet kunnen departementen voorstellen indienen. De ontwikkeling van de voorstellen gebeurt door de relevante publieke en private partijen, waarbij regelmatig afstemming plaatsvindt met het indienende departement.

Ten behoeve van de beoogde kwaliteit van de voorstellen worden door de CEKI-werkgroep Fes resp. CEKI voorwaarden geformuleerd, waarmee bij het opstellen van de voorstellen rekening moet worden gehouden. Het gaat dan om voorwaarden vanuit de Fes-wet (impuls karakter, investeringskarakter, versterking economische structuur), die door de CEKI-werkgroep Fes zijn aangevuld met voorwaarden t.a.v. de maatschappelijk-economische relevantie, de wetenschappelijke kwaliteit, de legitimatie voor een overheidsrol en de samenwerking tussen publieke en private partners (inclusief hun commitment voor financiering naast de Fes-bijdrage). Deze randvoorwaarden resp. criteria worden vastgelegd in een zogenaamd Fes-raster.

De CEKI-werkgroep Fes is gemandateerd door de CEKI om in deze fasen de communicatie richting departementen (en achterliggende kennisconsortia) te verzorgen over de geldende randvoorwaarden en criteria en de uiterste indieningstermijn. Gaandeweg de Fes-impulsen heeft de CEKI-werkgroep meer werk gemaakt van deze communicatie-activiteiten, met name in de richting van de relevante publieke en private partijen. Zo heeft de CEKI-werkgroep in het kader van de indieningfase van de Fes-impuls van € 500 mln. voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd over doel en aanpak alsmede over de voor de voorstellen geldende criteria. Ook is een aparte website met relevante informatie over deze Fes-impuls ingericht.

Nadat de voorstellen zijn ingediend, adviseert de CEKI-werkgroep Fes op grond van een globale toets op de geformuleerde randvoorwaarden en criteria aan de CEKI over de doorgeleiding van de voorstellen aan de beoordelende instanties. Op basis van dit advies neemt de CEKI een besluit.

fase 3: beoordeling van Fes-voorstellen

De Fes-voorstellen worden beoordeeld op maatschappelijk-economische relevantie en op wetenschappelijke kwaliteit (behoudens de onderwijsvoorstellen). Deze beoordelingen worden door onafhankelijke experts uitgevoerd, te weten het Centraal Planbureau en de Commissie van Wijzen Kennis en Innovatie (CvW). De onderwijsvoorstellen worden alleen door het CPB beoordeeld.

Bij de beoordeling van het CPB is de vraag aan de orde of het voorstel naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart (in brede zin). Het CPB hanteert hiervoor drie beoordelingsaspecten : legitimiteit (ligt overheidsingrijpen in de rede), effectiviteit (in hoeverre genereert het project

additionele maatschappelijke baten t.o.v. de situatie waarin geen Fes-bijdrage wordt verstrekt) en efficiëntie (hoe verhouden de verwachte baten van een project zich tot de kosten). Op basis van deze beoordelingsaspecten komt het CPB tot een eindoordeel gunstig, gemengd of ongunstig, waarbij de beoordelingsaspecten niet los van elkaar staan. Een voorstel met een ongunstig oordeel op het aspect legitimiteit scoort daarmee ook ongunstig op effectiviteit en efficiëntie. Een ongunstig oordeel op het aspect effectiviteit leidt tot een ongunstig oordeel over de efficiëntie. Een ongunstig oordeel op één of meerdere beoordelingsaspecten leidt in de CPB-systematiek tot een ongunstig eindoordeel.

De CvW beoordeelt de voorstellen op hun wetenschappelijke, maatschappelijke en economische relevantie, de financiering en de organisatie (governance). De twee laatstgenoemde criteria wegen bij de CvW het minst zwaar door in hun eindoordeel. Dit eindoordeel kan luiden: honoreren met een Fes-bijdrage (veelal onder voorwaarden), wel potentie maar nog niet honoreren (aanpassen van voorstellen aan kritiekpunten), niet honoreren. Anders dan het CPB geeft de CvW advies aan de CEKI over de omvang van de Fes-bijdragen voor de te honoreren voorstellen resp. de aan te passen voorstellen (reserveringen). Gaandeweg de Fes-impulsen heeft de CvW meer en meer gebruik gemaakt van de expertise van NWO wat betreft het oordeel van de wetenschappelijke kwaliteit van de voorstellen.

Het CPB en de CvW hebben hun beoordelingstrajecten vrijwel identiek ingericht. Beide beoordelaars houden bij aanvang van het beoordelingstraject een hoorgesprek met een delegatie van het ingediende voorstel, waarin het voorstel door de delegatie wordt toegelicht en vragen van de beoordelaars worden beantwoord. Bij de door de CvW georganiseerde hoorgesprekken was het CPB regelmatig als toehoorder aanwezig. Andersom hebben leden of het secretariaat van de CvW de hoorgesprekken van het CPB bijgewoond. Voorts hebben zowel het CPB en de CvW hun concept-beoordelingen voor commentaar aan de indieners toegezonden. Wat betreft de onderlinge communicatie houden de CvW en het CPB elkaar gedurende het beoordelingstraject op de hoogte gehouden van het verloop van hun beoordelingstrajecten en bespreken ze hun concept-adviezen onderling om eventuele onduidelijkheden op te helderen.

fase 4: advisering/besluitvorming over Fes-voorstellen

In de voorbereiding van de besluitvorming heeft de CEKI-werkgroep Fes bij elke Fes-impuls een concept CEKI-advies opgesteld. Voor het opstellen van het concept CEKI-advies hebben delegaties van de CvW en het CPB in een bijeenkomst van de CEKI-werkgroep Fes een toelichting gegeven op hun beoordelingsaanpak en -resultaten en vragen van werkgroepleden beantwoord.

De CEKI-werkgroep Fes heeft bij het opstellen van de CEKI-adviezen telkens het standpunt ingenomen dat de beoordelingsresultaten leidend waren. Op basis daarvan is de volgende advieslijn ontwikkeld:

- voorstellen met een positief eindoordeel van zowel CPB als CvW¹¹ worden gehonoreerd met een Fes-bijdrage (eventueel onder voorwaarden). Voor de omvang van de Fes-bijdragen zijn de adviezen van de CvW daarover opgevolgd;
- voorstellen die geen positief eindoordeel van de beide beoordelaars hebben gekregen, maar ook geen ongunstig eindoordeel van het CPB en/of de CvW, komen in aanmerking voor een herkansing door middel van indiening van een aangepast voorstel op basis van de door het CPB en/of de CvW geformuleerde verbeterpunten. Voor deze aangepaste voorstellen worden Fes-bedragen gereserveerd. Voor de omvang daarvan worden de adviezen van de CvW gevolgd. De aangepaste voorstellen worden alleen beoordeeld door de CvW, die daarbij toetst of zowel de eigen verbeterpunten als die van het CPB adequaat zijn opgepakt. Op grond van deze herbeoordelingen, stelt de CEKI (aan de hand van een voorzet van de CEKI-werkgroep Fes) weer een advies op ten behoeve van besluitvorming door het Kabinet.

¹¹ Aangezien de onderwijsvoorstellen niet door de CvW worden beoordeeld, gaat het bij de onderwijsvoorstellen alleen om de CPB-beoordeling.

- voorstellen die van tenminste één beoordelaar een ongunstig totaaloordeel heeft gekregen, komen niet in aanmerking voor een Fes-bijdrage of een herkansing.

Met het formuleren van deze advieslijn heeft de CEKI-werkgroep Fes resp. de CEKI ervoor gekozen om zoveel mogelijk gebruik te maken resp. recht te doen aan de resultaten van de onafhankelijke beoordelaars. Hierdoor is een consistente advieslijn ontwikkeld die op alle voorstellen is toegepast. De door de CEKI-werkgroep Fes geformuleerde advieslijn is bij alle Fes-impulsen overgenomen door de CEKI, soms met minderheidsstandpunten van één of meerdere departementen over het beoordelingsresultaat of het belang van individuele voorstellen.

Na bespreking in de CEKI zijn deze adviezen vastgesteld en (via de REKI) in de Ministerraad geagendeerd. Voor de Fes-impuls 2009 en de Fes-impuls van € 500 mln. hebben de Fes-beheerders deze agendering voor hun rekening genomen door middel van een op basis van het CEKI-advies opgesteld advies van de Fes-beheerders aan de MR. Hierbij hebben de Fes-beheerders telkens de advieslijn van de CEKI en het resultaat daarvan overgenomen.

De uitkomsten van de MR-besluitvorming worden door het secretariaat van de CEKI-werkgroep Fes teruggekoppeld aan de leden van de CEKI-werkgroep Fes. Daarbij wordt ook ingegaan op de verdere procedure, bijvoorbeeld ten aanzien van Fes-voorstellen die een herkansing krijgen, en de externe communicatie. Het gaat dan om richtlijnen en data t.a.v. communicatie aan de Tweede Kamer en de consortia en de rol van de Fes-beheerders (o.a. Fes-toezeggingbrieven) en de departementale contactpersonen daarbij.

3. Doelstelling evaluatie en onderzoeksvragen

De evaluatie betreft een procesevaluatie, waarbij twee vragen centraal staan.

A. leiden de gehanteerde procedures tot een goed advies aan de MR (in brede zin zoals de CEKI dit georganiseerd heeft)? Een goed advies betreft een goede kwaliteit van zowel projectvoorstellen, als beoordeling van die voorstellen, gegeven de doelstellingen van het FES en van het beleid m.b.t. kennis, innovatie en onderwijs.

Over de gevolgde systematiek voor de aanwending van de Fes-middelen in relatie tot het beleid voor kennis, innovatie en onderwijs heeft de CvW in haar beoordelingsrapportage over de Fes-voorstellen voor de Fes-impuls van € 500 mln. reeds aan aantal relevante issues benoemd zoals de richtlijnen voor de financiële omvang van de voorstellen bij die impuls en de verhouding tussen publieke en private investeringen in de kennisinfrastructuur.

In elk geval zijn de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

- Hebben de activiteiten om voor de Fes-impulsen procedures te ontwikkelen en vast te stellen geleid tot gewenste resultaten? zijn deze activiteiten bij de juiste partijen (zie hierna) belegd? zijn ze opgevolgd?
- wat is de functie van het Fes-raster geweest? zijn de daarin opgenomen randvoorwaarden en criteria duidelijk en relevant?
- welke ontwikkeling(en) hebben de criteria als gevolg van de aanvullingen van de CEKI resp. CEKI-werkgroep Fes doorgemaakt? hebben deze invloed gehad op het type projecten dat positief geadviseerd wordt? sporen de uiteindelijk positief geadviseerde voorstellen nog met de bepalingen en criteria van de Fes-wet en de doelstellingen resp. bestemmingsrichtingen van de Fes-impulsen?
- interpreteren de beoordelaars de randvoorwaarden en criteria op eenzelfde wijze?
- zijn de rollen van de betrokken partijen duidelijk en voldoende onderscheidend t.o.v. elkaar? zijn ze volgens de 'spelregels' ingevuld?
- wat is/zijn de meningen over de gehanteerde advieslijn van de CEKI-werkgroep Fes resp. de CEKI?

B. is het proces efficiënt en ordentelijk ingericht, resp. zijn verbeteringen mogelijk zonder dat de kwaliteit van advisering aan MR in het gedrang komt?

Dit gaat zowel over het onderzoeken van de procedures als het functioneren van de betrokken partijen in het Fes-proces (partijen die voorstellen hebben opgesteld, departementale indieners van voorstellen, beoordelaars (CPB, CvW), CEKI-werkgroep Fes resp. CEKI en de Fes-beheerders).

Relevante vragen zijn hier:

- hoe is de beschikbare tijd voor de invulling van de Fes-impulsen verdeeld? zijn er verschillen tussen impulsfasen? Is er voldoende beschikbare tijd per verschillende fase?
- kunnen de administratieve lasten, onderscheiden naar partijen, omlaag zonder dat de kwaliteit van de advisering onder druk komt te staan?
- hoe zijn de aanpakken van de beoordeelden, beoordelaars en de beoordelingresultaten ervaren?
- hoe is de communicatie over de procedures en uitkomsten van politieke besluitvorming van de Fes-rondes ervaren qua transparantie en duidelijkheid? zijn er verschillen per Fes-impuls of per impulsfase? zijn de in het FES-raster opgenomen criteria voldoende duidelijk gecommuniceerd en benut?

Voor de beantwoording van bovengenoemde vragen geldt dat de meningen van meerdere partijen in het proces relevant zijn evenals de feiten waarop de meningen gebaseerd zijn.

Op basis van de antwoorden op de vragen kunnen aanbevelingen resp. verbeterpunten worden geformuleerd. Voor het formuleren van deze aanbevelingen resp. verbeterpunten kan zo mogelijk worden geleerd van processen van vergelijkbare impulsen, zoals de Fes-impulsen voor de versterking van de ruimtelijke economie of op het energiedomein of mogelijk van buitenlandse voorbeelden. Zoals gezegd, zijn deze processen van vergelijkbare impulsen op zichzelf geen onderwerp van studie in deze evaluatie. De aanbevelingen/verbeterpunten ter vergroting van de effectiviteit en/of de efficiency kunnen voor elk van de vier fasen van de Fes-impuls afzonderlijk worden opgesteld.

Wat betreft het functioneren van de eerdergenoemde betrokken partijen in het Fes-proces dient de evaluatie voor elke partij afzonderlijk een systematisch inzicht te geven in de ondernomen activiteiten en -op basis van concrete voorbeelden- in de waardering daarvan in termen van doelbereiking en efficiëntie. Vervolgens kunnen per partij zo mogelijk aanbevelingen over de gewenste rol en taken resp. over het vergroten van de effectiviteit resp. de efficiency van het functioneren worden opgesteld.

4. onderzoeksaanpak

De onderzoeksmethode zal bestaan uit (telefonische) interviews met vertegenwoordigers van de bij het Fes-proces betrokken partijen en uit deskresearch. In de interviews is het van belang om meningen te peilen maar ook (te vragen) naar de onderbouwing van die meningen bij voorkeur met concrete voorbeelden. Aangezien alle fasen van de Fes-procedure onderwerp van studie zijn, is het van belang om met input van meerdere partijen het beeld scherp te krijgen. Dit houdt in dat in elk geval (delegaties van) de volgende partijen geïnterviewd moeten worden:

- consortia van niet gehonoreerde Fes-voorstellen, van Fes-voorstellen die in een herkansingsronde zijn aangepast en van gehonoreerde Fes-voorstellen;
- departementale indieners/contactpersonen van niet gehonoreerde Fes-voorstellen, van Fes-voorstellen die in een herkansingsronde zijn aangepast en van gehonoreerde Fes-voorstellen;
- Centraal Planbureau en Commissie van Wijzen Kennis en Innovatie;
- CEKI-werkgroep Fes resp. CEKI;
- Fes-beheerders.

Andere relevante gesprekspartners die niet direct partij zijn in de Fes-procedure zijn VNO/NCW, MKB-Nederland, Innovatieplatform, KNAW, NWO, AWT.

De activiteiten in het kader van de deskresearch zijn van belang om een exact beeld te kunnen vormen van de (ontwikkelingen in de) inrichting van de processen (incl. de rollen en activiteiten van de betrokken partijen) en van de overwegingen die daarvoor zijn gehanteerd en de keuzes die daarbij zijn gemaakt. Nuttige bronnen voor het vormen van dit beeld zijn de Fes-documenten, die in het kader van

de genoemde Fes-impulsen zijn opgesteld (zie bijlage 2). Het gaat dan bijvoorbeeld om notities over de te volgen procedure(s), over de beoordelingsrapportages van CPB en CvW en de adviezen van de CEKI en de Fes-beheerders voor de besluitvorming over de beoordeelde voorstellen. Het op basis van deze documenten op te bouwen beeld biedt een referentiekader voor het beoordelen, verklaren en/of wegen van de meningen (en onderbouwingen daarvoor) die in de interviews naar voren komen.

Naast de bovengenoemde Fes-documenten komen resp. zijn inmiddels documenten beschikbaar, die niet alleen relevant zijn voor het vormen van het beeld over de inrichting van de processen en de rollen en activiteiten van de partijen daarin maar die ook van belang zijn voor het formuleren van aanbevelingen en het schetsen van alternatieven. Het gaat in elk geval om documenten van de CvW, het CPB en de Auditdienst van EZ. De CvW zal vóór 1 oktober as. schriftelijk ingaan op een aantal belangrijke vraagstukken, die tijdens het beoordelingstraject van de Fes-impuls van € 500 mln. naar voren zijn gekomen. Een aantal van deze vraagstukken, zoals de doelstellingen van het Fes als financieringsinstrument voor kennis en innovatie en de rol van de departementen bij de hantering daarvan, is relevant voor deze evaluatie. Het CPB heeft op 12 juni jl. een aantal algemene bevindingen naar aanleiding van het laatstgenoemde beoordelingstraject beschikbaar gesteld. De Auditdienst van EZ voert op dit moment een audit uit naar het besluitvormingsproces van het Fes-fonds. Deze audit wordt uitgevoerd voor alle domeinen binnen het Fes en zal ook voor het kennisdomein inzicht verschaffen in de huidige opzet en werking van het Fes-besluitvormingsproces en in eventuele verbetermogelijkheden. Deze audit zal naar verwachting vóór 1 oktober 2009 zijn afgerond.

Voor het opstellen van eventuele aanbevelingen of verbeterpunten is het ten slotte ook van belang om documenten te bestuderen, waarin de processen zijn beschreven van vergelijkbare (buitenlandse) impuls, zoals de Fes-impuls voor de versterking van de ruimtelijke economie of op het energiedomein.

5. organisatie

De evaluatie zal worden uitgevoerd onder leiding van een onafhankelijke externe commissie, die bestaat uit drie personen (inclusief de voorzitter). Van belang is dat de voorzitter en leden van de onderzoekscommissie niet betrokken zijn geweest bij één of meerdere van de Fes-impuls, die onderwerp van studie zijn. Daarnaast moeten ze beschikken over expertise en inzicht in interdepartementale besluitvormingsprocessen en in de wetenschappelijke wereld en de private sector en in de verbindingen daartussen. Voor het secretariaat wordt nog bezien of dit intern of extern belegd wordt.

Aan de commissie wordt gevraagd om, op basis van de onderzoeksvragen zoals opgenomen in paragraaf 3, gerichte aanbevelingen te doen en verbeterpunten te formuleren.

Conform bespreking in de CEKI-bijeenkomst van juni 2009 zijn de Fes-beheerders opdrachtgever voor deze evaluatie. Op een paar momenten in het evaluatieproces zal een voortgangsgesprek zijn tussen de opdrachtgever en de evaluatiecommissie.

6. tijdpad

Het streven is om de evaluatie in het eerste kwartaal van 2010 af te ronden.

7. communicatie

De evaluatierapportage zal ter beschikking worden gesteld aan de opdrachtgever (Fes-beheerders) die de rapportage zal toesturen aan de CEKI. Met inachtneming van de bepalingen in de Fes-wet zullen de Fes-beheerders in samenspraak met de CEKI-werkgroep Fes een reactie op de evaluatierapportage opstellen en in de CEKI agenderen.

Bijlage 2: Bestudeerde documenten

Fes impuls 2005:

CEKI/CWTI adviezen en notities:

- Notitie van de voorzitter van de CWTI-werkgroep Fes aan de Fes-beheerders over kennis- en innovatieclaims voor de vrije ruimte in het Fes tot 2010, 3 augustus 2005;
- Notitie CWTI werkgroep Fes over de procedure voor de invulling van de Fes-envelop van € 141 mln. voor innovatieprogramma's/toponderzoek, 23 september 2005;
- Advies CWTI over de invulling van de Fes-envelop van € 141 miljoen voor innovatieprogramma's en toponderzoekinitiatieven, 21 november 2005;
- Advies CWTI over de eerste tranche aangepaste voorstellen in Fes-envelop van € 141 mln. voor innovatieprogramma's/toponderzoek, 9 februari 2006;
- Advies CWTI over de tweede tranche aangepaste voorstellen in het kader van de Fes-envelop van € 141 mln. voor innovatieprogramma's/toponderzoek, 28 maart 2006.

Notities en adviezen beoordelende instanties (CPB, CvW):

- Beoordeling projecten in kader van Fes-meevaller, CPB notitie 2005/18/ICRE 05/23, 20 mei 2005;
- Beoordeling projecten ICRE kennisdomein, CPB notitie 2005/40, 16 november 2005;
- Advies Commissie van Wijzen over de honorering van voorstellen voor innovatieprogramma's/toponderzoek, Brief van de CvW aan de voorzitter van de CWTI werkgroep Fes, 2 november 2005;
- Rapportage CvW en CPB over de beoordelingen van opnieuw ingediende voorstellen voor innovatieprogramma's/toponderzoek (januari 2006), 3 februari 2006;
- Advies Commissie van Wijzen over de inrichting van toekomstige Fes-rondes, Brief van de CvW aan de voorzitter van de CWTI werkgroep Fes, 14 maart 2006.

Overige documenten:

- Brief voorzitter ICRE over de procedure besteding vrije ruimte Fes t/m 2010, Kenmerk: O/REB/ICRE 5011021.b41, 24 februari 2005;
- Brief voorzitter CWTI aan de voorzitter ICRE over kennisvoorstellen in het kader van de vrije ruimte Fes t/m 2010 (reactie op brief voorzitter ICRE van 24 februari 2005), Kenmerk: OI/I/DI/5016023, 25 maart 2005;
- Raster Fes impuls 2005, november 2005.
- Antwoorden op Kamervragen (van Dam en Tichelaar) over de beoordeling van het CPB van voorstellen voor investeringsprojecten op het gebied van kennis en innovatie uit de Fes-gelden, brief MEZ aan voorzitter TK, 25 mei 2006;

Fes impuls 2006/2007:

CEKI/CWTI adviezen en notities:

- Advies CWTI over prioritaire kennisthema's in het kader van de Fes-meevaller 2006, 17 maart 2006;
- Advies CWTI aan de Fes-beheerders over de invulling van het innovatiedeel binnen het kennisdomein in het kader van de Fes-meevaller 2006, 11 augustus 2006;
- Advies CEKI aan de Fes-beheerders over de 3 innovatievoorstellen binnen het kennisdomein in het kader van de besluitvorming in januari 2007, 18 januari 2007;
- Advies CWTI aan de Fes-beheerders over de 3 innovatievoorstellen binnen het kennisdomein in het kader van de afhechting van de Fes januarironde 2007, 13 juni 2007.

Notities en adviezen beoordelende instanties (CPB, CvW):

- Rapportage CvW en CPB over de beoordelingen van ingediende voorstellen voor innovatieprogramma's/toponderzoek (juni 2006), 14 juli 2006;
- Brief CvW over beoordeling Strategienota Netherlands Genomics Initiative 2008-2012, 26 oktober 2006;
- Rapportage CvW en CPB over de herbeoordeling van ingediende voorstellen voor innovatieprogramma's/toponderzoek (februari 2006), 18 december 2006;
- Brief CvW aan voorzitter CEKI werkgroep Fes over de adviezen onderzoek en innovatieprojecten mei 2007, 30 mei 2007.

Overige documenten:

- Afsprakenlijst bijeenkomst CWTI-werkgroep Fes tbv. invulling kennisdeel Fes-meevaller 2006, 16 februari 2006;
- Richtlijnen voor uitwerking thema's kennisdomein, CWTI-werkgroep Fes bijeenkomst 2 maart 2006
- Raster Fes ronde 2006, april 2006.
- Discussienotitie monitoringkader Fes 2005-2006 projecten kennis- en innovatiedomein t.b.v. overleg in CEKI werkgroep Fes op 1 juni 2007;
- Rapportage van de CEKI werkgroep Fes over de invulling en naleving van de subsidieverplichtingen van 12 Fes-innovatievoorstellen, CEKI 16 oktober 2007;
- Memo monitoringkader Fes 2005-2006 projecten kennis- en innovatiedomein tbv CEKI werkgroep Fes op 30 januari 2008;
- Rapportage van de CEKI werkgroep Fes over de invulling en naleving van de subsidieverplichtingen van Fes-innovatievoorstellen uit de Fes rondes 2005 en 2006, CEKI 22 april 2008;
- Notitie van de CEKI werkgroep Fes aan de CEKI inzake een monitoringkader voor de Fes-projecten 2005-2006 in het kennis- en innovatiedomein (en voor de toekomstige voorstellen in de ronde 2009), CEKI 10 juni 2008;
- Notitie van de CEKI werkgroep Fes aan de CEKI over de monitoringrapportage inzake de Fes projecten 2005-2006 in het kennis- en innovatiedomein, CEKI 14 oktober 2008.

Fes impuls 2009:

CEKI/CWTI adviezen en notities:

- Notitie van de CEKI werkgroep Fes aan de CEKI over de (te volgen procedure voor de) Fes-middelen voor kennis, innovatie en onderwijs in deze kabinetsperiode, 1 februari 2008;
- CEKI-notitie over de Fes-middelen voor kennis, innovatie en onderwijs in deze kabinetsperiode, 10 maart 2008;
- Notitie van de CEKI werkgroep Fes aan de CEKI over de doorgeleiding van ingediende Fes-voorstellen in het domein kennis, innovatie en onderwijs (Fes ronde 2009) naar de beoordelende instanties, 12 september 2008;
- Advies van de CEKI aan de Fes-beheerders over de invulling van de Fes-enveloppes van € 111 mln. voor de maatschappelijke innovatieprogramma's en € 168 mln. voor grootschalige researchinfrastructuur resp. het oplossen van toekomstige lerarentekorten, 20 januari 2009;
- Advies van de CEKI aan de Fes-beheerders over de aangepaste Fes-voorstellen voor de maatschappelijke innovatieprogramma's en de grootschalige researchinfrastructuur, 23 juni 2009.

Notities en adviezen beoordelende instanties (CPB, CvW):

- Rapportage CvW en CPB over de beoordeling van ingediende voorstellen voor Maatschappelijke Innovatieprogramma's en Grootschalige Onderzoeksinfrastructuur. Gezamenlijke aanbiedingsbrief CvW en CPB aan voorzitter CEKI werkgroep Fes, 16 december 2008;
- Rapportage CvW over de beoordeling van voorstellen voor Maatschappelijke Innovatieprogramma's en Grootschalige Onderzoeksinfrastructuur. Aanbiedingsbrief CvW aan voorzitter CEKI werkgroep Fes, 16 december 2008;
- Rapportage CvW over de beoordeling van voorstellen voor Maatschappelijke Innovatieprogramma's, 16 december 2008;
- Rapportage CvW over de beoordeling van voorstellen voor Grootschalige Onderzoeksinfrastructuur, 16 december 2008;
- Brief CvW aan voorzitter CEKI werkgroep Fes over de procedure bij de beoordeling van voorstellen voor Grootschalige Onderzoeksinfrastructuur, 16 december 2008;
- Beoordeling projecten FES december 2008. CPB notitie 2008/54, 16 december 2008;
- Beoordeling projecten innovatie en onderwijs 2008: Analyse ten behoeve van toewijzing FES-gelden. CPB document No. 183, april 2009;
- Rapportage CvW over de beoordeling van de voorstellen in het kader van de herbeoordeling van de Fes voorstellen voor Maatschappelijke Innovatieprogramma's en Grootschalige Onderzoeksinfrastructuur, 9 juni 2009.

Overige documenten:

- Raster voor Fes-voorstellen in het kennisdomein (Fes-ronde 2009) ten behoeve van voorstellen voor de thema's oplossen toekomstige lerarentekorten, grootschalige research infrastructuur en maatschappelijke innovatieprogramma's, maart 2008;
- Procedure KenI-voorstellen Fes-ronde 2009. Notitie van de Programmadirectie Kennis en Innovatie, 10 maart 2008.

Fes impuls selectieve continuering aflopende Fes-projecten (2009):

CEKI/CWTI adviezen en notities:

- Notitie van de CEKI over de procedure voor de nieuwe Fes-ronde voor de in deze kabinetsperiode aflopende Fes-projecten in het domein kennis, innovatie en onderwijs, 24 september 2008;
- Notitie van de CEKI werkgroep Fes met een nadere invulling van de indieningsfase van de nieuwe Fes-ronde voor de in deze kabinetsperiode aflopende Fes-projecten in het domein kennis, innovatie en onderwijs, 31 oktober 2008;
- Notitie van de CEKI werkgroep Fes aan de CEKI over de doorgeleiding naar de beoordelaars van de ingediende Fes-voorstellen in het kader van de Fes-ronde €500 mln. voor de aflopende Fes-projecten in het domein van kennis, innovatie en onderwijs, CEKI 24 maart 2009;
- Advies van de CEKI aan de Fes-beheerders over de invulling van de Fes-enveloppe van €500 mln. voor selectieve continuering van in deze kabinetsperiode aflopende Fes-projecten in het domein van kennis, innovatie en onderwijs, 26 juni 2009.

Notities en adviezen beoordelende instanties (CPB, CvW):

- Rapportage CvW Kennis en Innovatie over de beoordeling van voorstellen in het kader van de Fes-ronde van €500 mln. voor kennis, innovatie en onderwijs, 4 juni 2009.
- Beoordelingen projecten Fes ronde selectieve continuering. CPB notitie 2009/20, 12 juni 2009;

Overige documenten:

- Brief van de minister van Economische Zaken aan de voorzitter Innovatieplatform over de toetsingsprocedure voor de nieuwe Fes-ronde op het domein voor kennis, innovatie en onderwijs. Ministerie EZ, 7 november 2008;
- Raster voor de Fes-voorstellen voor de extra Fes-ronde 2009 voor de in deze kabinetsperiode aflopende Fes-projecten in het domein kennis, innovatie en onderwijs, 13 november 2008;
- Kaderbesluit EZ subsidies. Besluit van 21 november 2008. Staatsblad 2008, nr. 499;
- Verslag van de eerste informatiebijeenkomst van de CEKI werkgroep Fes en de bij de thema's van de Fes ronde €500 mln. betrokken departementale contactpersonen van 21 november 2008;
- Notitie over de werkwijze van de CvW Kennis en Innovatie bij de Fes-ronde voor selectieve continuering, notitie CvW december 2008;
- Verslag van de tweede informatiebijeenkomst van de CEKI werkgroep Fes en de bij de thema's van de nieuwe Fes ronde van € 500 mln. betrokken departementale contactpersonen en externe regisseurs van 20 januari 2009;
- Brieven van de voorzitter van de CEKI werkgroep Fes aan de departementale trekkers van de 8 Fes thema's in de Fes ronde voor selectieve continuering, 13 maart 2009;
- Brief van de voorzitter CEKI werkgroep Fes aan het CPB over de beoordeling van ingediende Fes-voorstellen voor de Fes-ronde van €500 mln. Brief van 27 maart 2009;
- Brief van de voorzitter CEKI werkgroep Fes aan de CvW over de beoordeling van ingediende Fes-voorstellen voor de Fes-ronde van €500 mln. Brief van 27 maart 2009;

Externe documenten:

- Evaluatie ICES/KIS-3 proces, De Beuk, 31 oktober 2005;
- Kabinetsstandpunt op evaluatie ICES/KIS-3 proces, brief MEZ aan TK, 8 maart 2006;
- Investeren in dynamiek. Eindrapport Commissie Dynamisering deel 1, pag. 32-33, maart 2006;
- Beter omgaan met Fes-middelen voor kennis en innovatie, brief AWT aan MP, AWT 13 april 2006;
- Brief van de voorzitters van NWO, KNAW en VSNU aan MOCW over de invulling van het Regeerakkoord en het Fes, brief van 23 april 2007;
- Weloverwogen impulsen, strategisch investeren in zwaartepunten, AWT-advies nr. 72, november 2007;

Rapport van de NWO-evaluatiecommissie, paragraaf 4.3 en 4.4, april 2008.

Bijlage 3: Interviewlijst

Organisatie	Personen	Categorie/Rol
EZ	Hans Vijlbrief, Arno Faassen en Bart vd Gevel	Ambtelijk FES beheerder en medewerkers
FIN	Peter van de Berg en Wijnand van Goudoever	Ambtelijk FES beheerder en medewerker
OC&W	Koos van der Steenhoven en Arnold Jonk	Vz CEKI en directeur Kennis
EZ	Renee Bergkamp en Bart Sattler	Plv vz CEKI en medewerker
EZ	Hans de Groene en Rik Timens	Vz CEKI werkgroep FES en secretaris
OC&W	Fred Eybergen	secretaris CEKI wg FES
EZ	Jan Nieuwenhuis	Lid CEKI werkgroep FES
FIN	Jos Huisman	Lid CEKI werkgroep FES
OC&W	Babs van de Berg	Lid CEKI werkgroep FES
LNV	Janneke Hoekstra en Helmy van Erp	Directeur Kennis en Innovatie en medewerker
V&W	Hans Leeflang en Hedy Poot	Lid CEKI werkgroep FES en medewerker
VWS	Hugo Hurts en Frank Flier	Lid CEKI werkgroep FES en medewerker
VROM	Ben Geurts	Lid CEKI werkgroep FES
DEF	Rob Dekker	Lid CEKI werkgroep FES
EZ	Fia Stein	Juridische Zaken
EZ	Margriet van Houwelingen	Accountantsdienst
Agentschap NL	Jeroen Heijs en Rosemarie Wijnands	Secretariaat CvW
CvW ICES-KIS	Wim van Velzen en Cees Kroeze	Vz en plv vz CVW
CvW ICES-KIS	Walter Zegveld	Vmlg vz CvW
CPB	Annemiek Verrips en Ruud Okker	CPB
EZ	Mirko Rossi	Secretaris REKI
EZ	Bram van der Wees	Projectleider Creatieve Energie
EZ	Michel Verhagen en Lars van Willigen	Directie ICT
EZ	Pieter Waasdorp en Karen de Ruijter	Directie K&I
OC&W	Vera Pieterman	Directie K&I, MIA Onderwijs
Agentschap NL	Sigrid Johannisse, Menno Horning en Janneke Timmermans	Departementale trekkers
TTI Groene Genetica	Bernard de Geus en Orlando di Ponti	Consortium
TU Eindhoven (ITER-NL)	Niek Lopes Cardozo	Consortium
WUR (BPM)	Christiaan Bolck en Jacco van Haveren	Consortium
UvA (Commit)	Arnold Smeulders	Consortium
ICTRegie (Commit)	Gerard van Oortmerssen	Consortium
Deltares (KvK)	Harry Baaijen en Jolanda van Bussel	Consortium
Eur (DiT)	Geert Teisman	Consortium
Curnet (DiT)	Henry Meijdam	Consortium, veldregiseur
TNO (Cato2)	Jan Hopman en Ruurd Schoolderman	Consortium
TNO (Holst Center)	Jaap Lombaers	Consortium
Van den Berg Advies (LSH)	Hans van den Berg	Consortium, veldregiseur
LUMC (CDC)	Frits Koning en Walter Zuijderduin	Consortium
TU Delft (TREND)	Frans van der Helm	Consortium

KNAW	Hans Chang	Directeur
NWO	Jos Engelen, Robert vd Drift, Jan Karel Koppen en Cees de Visser	Voorzitter en medewerkers
AWT	Joop Siermans en Leo Halvers	Voorzitter en raadslid

Bijlage 4: Kosteninschatting

FES Kennisdomein: productiekosten, transactiekosten, frictiekosten

Vingeroefening op basis van data / calculaties / schattingen vanuit VROM-VWS-EZ-ANL, WUR

Op basis van de projecten : Delta in Transitie oq Duurzame Dynamiek in de Delta; Life Sciences and Health, Biobased performance materials

Stelpost bruto uurtarief professionals: € 125. Bron: aanschrijving MinFin, ontvangsten van Dept AD

1 totstandkoming project		uur	waarde	TOELICHTING
a kosten vanuit consortium, wetenschappelijke kant project voorbereiding				
Productietijd: schatting VROM obv tijdsbesteding en aantal deelprojecten			€ 75.000	schatting vrom Schatting VROM, oplooppjes met wetenschappers op departementen: 6 * 30 personen * 2 uur : 360 uur Stelpost, overgenomen van project LSH, schatting productiekosten out of pocket, opgave door VWS nota bene, WUR, ohr Belok schat productiekosten trekkende kennisinstelling op 3 ton
Overleg wetenschappers met departementen, schatting vrom		360	€ 45.000	
Out of pocket: schatting VWS bij LSH			€ 200.000	
b ambtelijke bezigheid				
	vromzelf	640	€ 80.000	vrom: 2 jaar 1 dag per week= 640 uur - 10 keer aan de orde geweest in strat-directeuren overleg fysieke departementen (10 * 5 personen * half uur): 25 uur - 10 keer aan de orde geweest in SG-overleg fysieke departementen (10 * 5 personen * 15 minuten): 12,5 uur - vntedepartementale oplooppjes 4 * 30 personen * 2 uur : 240 uur - Departementale oplooppjes ???? (bij VROM niet veel 4x5x2, bij VenW meer 15x5x2; bij LNV en EZ 10x5x2 zou ik het nu Nota bene: K&I schat overhead door dept coordinatie MIAs in op ong 50 hr = 6250
	strategisch directeuren overleg	25	€ 3.125	
	SG overleg fysieke dept	12,5	€ 1.563	
	inter/dept overleg	340	€ 42.500	
d kosten inhuur coordinatie				
	current		€ 100.000	Opgaven VROM
	rabbinge		€ 20.000	
	schuifelaar en partners		€ 50.000	
	geoplan		€ 15.000	
	vertaling		€ 50.000	
e nro betrokkenheid bij totstandkoming voorstel DIT/DDD				
			€ 60.000	opgaven VROM
2 voorselectie en ambtelijke behandeling projecten				
	vergaderijd CEK/wg FES, CEKI, REKI, MR		€ 17.500	schatting VROM: plm 6x aan de orde geweest
3 beoordeling projecten				
a OvW: commissieleden zelf				
	OvW: commissieleden zelf		€ 15.145	benadering secr OvW, AgentschapNL
	OvW: secretariaat en bureaumedewerkers		€ 20.500	
b CPB kosten beoordeling FES projecten : 8 dagen per voorstel + 25 dagen totaal-overhead				
	CPB: eenmalige inhuur Ecoys oa 140000 ex BTW omgeslagen over gem. 15 voorstellen		€ 0.667	CPB: kosten obv opgave van CPB, afes omgeslagen naar 15 voorstellen
	CPB: publicatie, persbericht, plm 40 uur omgeslagen over gem 15 voorstellen		€ 11.107	
			€ 333	
			€ 816.439	
	ratio obv projectwaarde 5 min			16%

hypothese

tefel

nummer	tefel		
	klein	groot	
klein	6%	16%	obv vingeroefening DIT/DDD: grote tefel, kleine noemer
groot	1%	2%	2% obv bedrag in de noemer van 40 min