
Oordeel over de Evaluatie Innovatieagenda Energie

datum	3 november 2016
aan	(ministerie van Economische Zaken)
kopie	Joost Koch, Geert Thijssen en Frank Witte (RVO)
van	Carl Koopmans (SEO Economisch Onderzoek, VU)
rapportnummer	2016-84

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft een evaluatie uitgevoerd van belangrijke delen van de Innovatieagenda Energie¹. De evaluatie betreft € 117 miljoen aan publieke middelen die van 2008 t/m 2016 werden besteed voor energie-innovatie.

Onafhankelijk oordeel

Aangezien RVO een regeling evalueert die RVO zelf heeft uitgevoerd, zou de indruk kunnen ontstaan dat de evaluatie niet neutraal zou zijn ("de slager keurt zijn eigen vlees"). Daarom heeft RVO aan Carl Koopmans gevraagd een onafhankelijk oordeel te geven over de evaluatie. Hij is onderzoeksdirecteur van SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit. Hij was niet eerder betrokken bij de Innovatieagenda Energie en heeft de evaluatie niet (mede) uitgevoerd. Wel heeft hij de uitvoerders adviezen gegeven over de aanpak en de rapportage. Een concept van dit oordeel is voor commentaar voorgelegd aan de uitvoerders van de evaluatie.

De kwaliteit van de evaluatie

In de evaluatie is veel tijd en energie gestoken. De programma's zijn getoetst op relevante aspecten. Drie onderdelen (programma's) van de Innovatieagenda Energie die samen € 71 miljoen aan uitgaven beslaan, zijn grondig geëvalueerd. Bij deze programma's is een groot aantal verschillende effecten bekeken, zoals bijvoorbeeld de vraag of netwerken van bedrijven zijn gevormd, en of het subsidiebudget volledig is besteed. Vier andere onderdelen waaraan in totaal € 46 miljoen is besteed, zijn met een *quick scan* onderzocht.

De evaluatie is in meerdere rondes van aanpassing en uitbreiding verbeterd. Zo is een zichtbaar onderscheid gemaakt in de mate waarin effecten kunnen worden bewezen via de 'effectladder'. De hierboven genoemde *quick scan* is toegevoegd om een completer beeld te geven.

Het was niet mogelijk om de effectiviteit (additionaliteit) en de doelmatigheid (verhouding tussen ingezette middelen en bereikte effecten) van het beleid te evalueren. De reden is dat de relatie tussen innovaties en de uiteindelijke additionele maatschappelijke effecten daarvan nauwelijks te

¹ H.J. Koch, G.J. Thijssen, F. Witte, E.M. Bernsen, J.C. van den Berg, Evaluatie Innovatie Agenda Energie, Eindrapport, Ministerie van Economische Zaken, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 1-11-2016.

traceren is. Dit is in de evaluatie opgepakt door onderscheid te maken tussen verschillende voorwaarden voor effectiviteit en doelmatigheid, van ‘potentieel’ tot ‘doeltreffend’ (de ‘effectladder’). Dit is een passende ‘second-best’ benadering.

De wijze waarop de evaluatie invulling geeft aan “systeemfalen” en “transformatief falen” verdient navolging. Deze problemen worden in de evaluatie als redenen voor overheidsingrijpen beschouwd naast “marktfalen”. De begrippen “systeemfalen” en “transformatief falen” worden concreet uitgewerkt in indicatoren, bijvoorbeeld met betrekking tot de mate waarin netwerken zijn gevormd en of deze netwerken een diverse samenstelling hebben. Deze aanpak is innovatief en verrijkt het inzicht. Wel is een nadere afbakening ten opzichte van marktfalen nodig, maar dat valt buiten de scope van deze evaluatie.

Het totaalbeeld van de kwaliteit van de evaluatie is dat – gegeven de beperkte mogelijkheden om innovatiebeleid te evalueren – een goede aanpak is gevolgd, die bovendien deels vernieuwend is. Er is veel relevante informatie verzameld. De evaluatie leidt niet alleen tot conclusies over beleid in het verleden, maar ook tot belangrijke aanbevelingen voor toekomstig innovatiebeleid.

Conclusies van de evaluatie

De evaluatie geeft aan dat de doelbereiking en doeltreffendheid van de zeven programma’s (gemiddeld) matig is. Samenwerking tussen grote en middelgrote bedrijven, kennisinstellingen, gemeenten en provincies is bevorderd. Het ging deels om onderzoek en ontwikkeling, maar vooral om demonstratieprojecten. De bijdrage aan een gemeenschappelijk netwerk en aan meer interacties tussen de projecten is echter beperkt gebleven. Dat geldt ook voor institutionele belemmeringen.

Programma	Type evaluatie	Bestede subsidie	Potentieel	Veel-belovend	Doel-bereiking	Doeltreffend
Groene Grondstoffen	Diepgaand	€ 34,6 mln	Redelijk	Matig	Matig	Matig
Wind op Zee		€ 28 mln	Goed	Goed	Redelijk	Redelijk
Nieuw Gas		€ 8 mln	Goed	Redelijk	Slecht	Slecht
Warmte op stoom	Quick scan	€ 22 mln	Redelijk	Matig	Slecht	Niet onderzocht
Intelligente netten		€ 14,5 mln	Redelijk	Redelijk	Redelijk	Niet onderzocht
Procesintensificatie		€ 7 mln	Redelijk	Redelijk	Redelijk	Niet onderzocht
Integrated-PV		€ 2,6 mln	Redelijk	Matig	Matig	Niet onderzocht
Totaal		€ 117 mln	Redelijk	Redelijk	Matig	Matig

Bron: Evaluatie Innovatie Agenda Energie, tabellen S-1 en 6-3. Kleuren toegevoegd door Koopmans.

De evaluatie leidt tot diverse aanbevelingen die hier kort worden samengevat:

1. Beoordeel innovatieprogramma’s op maatschappelijke kosten, kwaliteit of vereenvoudiging voor klanten;
2. Formuleer concrete, meetbare en tijdgebonden doelstellingen;
3. Formuleer zo specifiek mogelijk wat de beoogde doelgroep van het programma is;
4. Formuleer de programmastrategie in de vorm van een bijdrage aan het beperken van marktfalen, transformatief falen en systeemfalen;

5. Gebruik de binnen deze evaluatie gehanteerde aanpak voor een jaarlijkse terugblik en evaluatie van de innovatieprogramma's binnen de topsector energie;
6. Organiseer dat op thema en programma niveau jaarlijks lessen worden getrokken uit de uitgevoerde projecten;
7. Werk de binnen deze evaluatie gehanteerde aanpak voor de evaluatie verder uit.

Opmerkingen bij onderdelen van de evaluatie

- Systeemfalen en transformatief falen hangen af van de vraag of het systeem niet goed functioneert. Dat is evident waar het gaat om marktfalen (innovatie heeft positieve externe effecten en energie heeft vaak negatieve externe effecten). Het lijkt plausibel dat systeemfalen en transformatief falen bestaan, maar of daarbij sprake is van extra "falen" ten opzichte van marktfalen dan wel van bijzondere vormen van marktfalen, vereist nader onderzoek².
- Een deel van de evaluatie is gebaseerd op enquêtes onder projectleiders van demonstratieprojecten. Zij stellen dat de projecten zonder subsidie niet zouden zijn doorgegaan. Zulke enquêtes lokken gekleurde en strategische antwoorden uit. De resultaten zijn daarom van weinig waarde. De evaluatie beveelt dan ook aan om in de toekomst robuustere methoden te gebruiken.
- In een eerdere beleidsdoorlichting van SEO (p. 197) wordt de Innovatieagenda Energie beschreven als bijzonder complex en gefragmenteerd³. Gaat dat ten koste van de mogelijkheden om het beleid goed te evalueren? Hier liggen misschien extra leerpunten voor toekomstig beleid.

Aanbevelingen voor toekomstig beleid en evaluaties

- Zet toekomstig beleid minder complex en gefragmenteerd op dan de Innovatieagenda energie;
- Gebruik in toekomstige evaluaties de effectladder;
- Gebruik in toekomstige evaluaties van innovatiebeleid de operationalisering van systeemfalen en transformatief falen in deze studie als ijkpunt en inspiratiebron;
- Baken systeemfalen en transformatief falen helder af ten opzichte van marktfalen;
- Gebruik in toekomstige evaluaties geen eigen inschattingen van effectiviteit door belanghebbers of direct betrokkenen.

² Zo geven Weber&Rohracher een vergelijkende beschrijving van marktfalen, systeemfalen en transformatief falen, maar zij geven niet aan waar systeemfalen en transformatief falen overlappen met marktfalen, dan wel waar systeemfalen en transformatief falen extra falen aanduiden. Weber, K. M., & Rohracher, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change: Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework. *Research Policy*, 41(6), 1037-1047.

³ De Innovatieagenda Energie omvatte 159 acties. Na het opheffen van het Regieorgaan energietransitie is de centrale aansturing en monitoring komen te vervallen. Het programma had een interdepartementaal karakter en een grote hoeveelheid deelnemende partijen. Daarmee samengaand was er sprake van versplintering van input en output variabelen. Zie Hof, B., V. Kocsis, W. Rougoor, B. Tieben (2014). Beleidsdoorlichting Energiebeleid 2007 t/m 2012, SEO-rapport 2014-38. <http://www.seo.nl/pagina/article/beleidsdoorlichting-energiebeleid-2007-tm-2012/>, blz. 194-201.