

> Retouradres Postbus 30314 2500 GH Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Planbureau voor de
Leefomgeving**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag
Nederland
www.pbl.nl

T 070 328 87 00

Contactpersoon
Eva Kunseler

Datum 16 december 2024
Betreft Onafhankelijke Beoordeling Periodieke rapportage Kennis- &
Innovatiebeleid LVVN

Onze referentie
20240042

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

Geachte voorzitter

Op verzoek van het Ministerie van LVVN heb ik als onafhankelijk deskundige deelgenomen aan de begeleidingscommissie van de Periodieke Rapportage van het Kennis- & Innovatiebeleid, uitgevoerd onder artikel 23 van de LVVN-begroting, voor de periode van 2019 tot en met 2023. Ik heb alle stappen van de doorlichting meegemaakt zoals die door Berenschot zijn uitgevoerd. De begeleidingscommissie is zes keer bijeenkomen en tijdens de vergaderingen werden discussies op inhoudelijke gronden gevoerd.

Algemeen oordeel over de kwaliteit van de periodieke rapportage

De doorlichting is zorgvuldig volgens de eisen van de Regeling Periodieke Evaluatie uitgevoerd en de conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zijn goed onderbouwd. De periodieke rapportage is een synthese-studie: op basis van beschikbare evaluatiestudies van de beschikbare beleidsinstrumenten gaat de beleidsdoorlichting na of het gevoerde kennis- & innovatiebeleid doeltreffend en doelmatig is.

De kwaliteit van de beschikbare evaluatiestudies is daarmee van grote invloed op de conclusies van de periodieke rapportage. In de rapportage is de bewijskracht van de onderliggende evaluatiestudies op een zorgvuldige en transparante wijze meegewogen in de conclusies van de periodieke rapportage.

In deze beoordeling ga ik in op de hoofdlijnen die ik in de periodieke rapportage terugzie en benoem ik de strategische betekenis daarvan voor het Kennis- & Innovatiebeleid (K&I) van LVVN. Daarnaast trek ik een tweetal lessen uit deze rapportage voor doorontwikkeling van de evaluatierichtlijnen voor periodieke rapportages.

Hoofdlijnen uit de periodieke rapportage en betekenis voor K&I beleid

Met oog op de conclusie dat de doeltreffendheid van het Kennis- & Innovatiebeleid positief wordt beoordeeld, maar dat aansluiting op de praktijk en sturing met beleid op maatschappelijke opgaven versterkt moet worden, acht ik het van belang om op vier punten te wijzen:

16 december 2024

Onze referentie
20240042

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

1. De inrichting van het kennis & innovatiesysteem is gebaat bij een ketenbenadering.

Het synthese-onderzoek wijst uit dat inrichting van het K&I beleid baat heeft bij doorontwikkeling van een ketenbenadering. In het K&I beleid moet scherper aangegeven worden welke kennis nodig is (vanuit de opgaven geredeneerd), welke toepassing bereikt moet worden, en welke verbetering in de praktijk daarvan verwacht mag worden. De huidige bouwstenen in het K&I beleid: basisinfrastructuur, onderzoeksprogrammering, innovatiebevordering en kennisbenutting kunnen worden aangevuld met een extra schakel die de (samenhangende) impact van K&I beleidsinstrumenten bewaakt. Organiseer hiervoor ook de governance en beleg rollen voor 'oliemannetjes' en sleutelactoren om de verbindingen tot stand te brengen. Maak onderscheid tussen korte en lange ketens vanuit het streven naar kennisbenutting. Korte ketens kunnen worden gekoppeld aan beleidsondersteunend onderzoek en richten zich op kennisbenutting in beleid. De lange ketens zijn relevant voor innovatie onderzoek en gaan in op kennisbenutting in markt en maatschappij. Vul de inzet op technologische innovatie (via de MIS) aan met inzet op maatschappelijke en sociale innovatie, tezamen zijn dit de ingrediënten voor systeemverandering.

2. Sturing op kennis- en innovatiebeleid vraagt om stelselverantwoordelijkheid.

De minister van LNV is systeemverantwoordelijk voor de maatschappelijke opgaven die het ministerie aangaat, de kennis- en innovatieketen is randvoorwaardelijk voor het realiseren van deze opgaven. Directie SK&I is verantwoordelijk voor K&I beleid, maar het kennis- en innovatiestelsel van LNV is omvangrijk en is deels belegd bij beleidsdirecties. SK&I beperkt haar verantwoordelijkheid tot de instrumenten die onder begrotingsartikel 23 vallen. Er is diensgevolge geen totaalbeeld of stelselverantwoordelijke. Tegelijkertijd heeft SK&I de mogelijkheid voor sturing vanuit een strategisch meerjarig perspectief op de gewenste onderzoeks- en innovatiebehoefte. De Kennis- en Innovatie Agenda kan als medium steviger worden ingezet om dit strategisch perspectief te ontwikkelen, agenderen en bewaken, uiteraard in samenspel met alle beleidsdirecties. De directie SK&I zal op deze wijze meer verantwoordelijkheid nemen dan toegezegd in het begrotingsartikel. Ik acht het raadzaam om vorm te geven aan de organisatie van stelselverantwoordelijkheid voor K&I beleid. De noodzaak voor consistent K&I beleid en een lange-termijn oriëntatie op de maatschappelijke opgaven, in een wispelturig politiek klimaat, vraagt om stevige positionering en verankering binnen LNV.

3. Voor inrichting en sturing op kennis en innovatie is een samenhangend instrumentarium nodig.

Onderliggend aan de voorgaande twee bevindingen en aanbevelingen ligt de oproep om een samenhangend K&I instrumentarium te ontwerpen. De KIA kan een rol spelen aan de voorkant, in het programmeren van samenhangend K&I beleid. Ik acht het van belang om toe te werken naar een samenhangende beleidstheorie die de ketenbenadering – zie punt 1 – als vertrekpunt neemt. Een

belangrijke bouwsteen hierin is de kwalitatief hoogstaande basisinfrastructuur die met het K&I beleid wordt onderhouden. Kennispartners in de basisinfrastructuur kunnen steviger kunnen inzetten op het faciliteren en bewaken van de samenhang. Ook opdrachtnemers en opdrachtgevers kunnen de onderlinge samenhang van K&I beleid versterken, door op lerende wijze met elkaar in gesprek te zijn – zowel bij de programmering, als tussentijds - over wat wel en niet werkt om effect te sorteren, met oog voor de korte (beleidsondersteunend) en lange (systeemtransities) ketens waar K&I beleid voeding aan geeft. Een effectief K&I beleid vraagt om een adaptieve en lerende aanpak. Aan de achterkant (of liever: gaandeweg) kan de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) dienen als medium om de samenhang te borgen door programmering van instrumentevaluaties vanuit hun bredere rol in K&I keten.

4. Het K&I beleid is bij uitstek een beleidsveld dat vraagt om een lerende aanpak.

Werken aan innovatie gaat gepaard met toeval en vraagt ruimte voor mislukking. Vanwege de hoge werkdruk is er volgens deelnemers aan de leersessie die in het kader van deze doorlichting is uitgevoerd te weinig tijd om de opzet van het K&I beleid zo vorm te geven dat dit goed lukt. Geconstateerd wordt dat dit een primaire verantwoordelijkheid is die binnen directies gevoeld moet worden, maar dat de prioriteiten intern hier niet altijd gelegd worden. Maak vanuit het management voldoende tijd en aandacht vrij gemaakt om dit lerende element te bereiken, en pak vanuit SK&I een coördinerende rol. Juist via lerend samenwerken en evalueren kan de samenhang en effectiviteit van het K&I instrumentarium versterkt profiteren, waarmee ook de maatschappelijke opgaven gediend zijn. Trek het leerelement naar voren, niet alleen in periodieke rapportages, maar ook in beleidsvorming. Een logische koppeling met het Beleidskompas kan bijdragen aan versterking van de samenhang en benutting van kennis en innovatie met en in aanpalend beleid.

Lessen voor evaluatierichtlijnen in periodieke rapportages

Er is sprake van een inherente spanning tussen aan de ene kant een verlangen om de doeltreffendheid en doelmatigheid vast te stellen, en aan de andere kant de wetenschap dat dit nagenoeg onmogelijk is voor middelen, zoals kennis & innovatie, die voorwaardenscheppend zijn voor grote systeemtransities in het natuur,- landbouw-, visserij- en voedselsysteem. Erkenning van deze spanning biedt ruimte om te reflecteren op de systematiek voor Periodieke Rapportages. Ik werk deze spanning verder uit met verwijzing naar de onderliggende periodieke rapportage uitgevoerd door Berenschot, waarna ik inga op kansrijke ontwikkelingen om samenhang en systeemverandering (de langere keten) een prominenter plek in beleidsdoorlichtingen te geven en daarmee de zeggingskracht van periodieke rapportages te vergroten.

Beperkte zeggingskracht van doelmatigheid en doeltreffendheid

De definities die de onderzoekers in dit synthese-onderzoek voor evaluatie op doeltreffendheid en doelmatigheid hanteren zijn toegespitst op de voorwaardenscheppende rol van kennis & innovatiebeleid. Zij leggen het accent op het *scheppen van de voorwaarden* voor doeltreffendheid en *het waarborgen*

van doelmatigheid als basis voor de meta-analyse. Deze periodieke rapportage doet hiermee een poging om de voorwaarden voor doelmatig en doeltreffend K&I beleid te definiëren en in te kleuren. Zij slagen hier ten dele in, door (het gebrek aan) verbindingen en samenhang tussen schakels in de K&I keten te analyseren.

Het is uitdrukkelijk niet mijn bedoeling om doeltreffendheid en doelmatigheid als criteria minder belangrijk te maken, maar om te verkennen wat de zeggingskracht van doeltreffendheid en doelmatigheid in kennis- & innovatiebeleid is, zodat het mogelijk ook anders kan worden gemeten. Dat gaat over het bewust matchen van de aard van het beleid met een daarbij passende systematiek voor evaluatie. Uiteraard geldt dat niet alleen voor het uitvoeren van een periodieke rapportage, maar ook voor de (onderliggende) evaluatieonderzoeken naar beleidsinstrumenten, waar de periodieke rapportage lessen uit dient te trekken. Uit deze periodieke rapportage blijkt dat in de onderliggende evaluaties op instrumentenniveau definitie- en interpretatiekwetsies spelen, waardoor het doen van uitspraken over het geheel en over de samenhangende werking van de K&I instrumenten in dit synthese-onderzoek heel lastig was. Bovendien is de zeggingskracht van doelmatigheid beperkt, zo blijkt uit deze rapportage, omdat een referentieniveau ontbreekt en onderliggende instrumentevaluaties geen uitspraken doen over doelmatigheid.

Met oog op de conclusie dat de zeggingskracht van de beoordeling van het kennis- & innovatiebeleid op doeltreffendheid en doelmatigheid beperkt is, acht ik het van belang om twee aanbevelingen mee te geven voor doorontwikkeling van de evaluatierichtlijnen voor periodieke rapportages (doorgenummerd op de vier voorgaande punten). Deze aanbevelingen reiken verder dan het K&I beleid en hebben betrekking op de RPE en de SEA. Er is een rol weggelegd voor de directies SK&I en FEZ bij het Ministerie van LNV en voor de directie IRF bij het Ministerie van Financiën om de zeggingskracht van periodieke rapportages van het K&I beleid te versterken.

5. Beoordeling op voorwaarden en samenhang binnen RPE vereisten kan de zeggingskracht van periodieke rapportages vergroten.

De Regeling Periodieke Rapportage (RPE) biedt naar zijn aard en opzet een methode voor de periodieke rapportages vanuit de gedachte van het New Public Management, waar de overheid stuurt op prestaties (Vd Steen et al. 2015¹). Terwijl het kennis & innovatie beleid per definitie voorwaardelijk is voor het realiseren van beleidsprestaties en -effecten in de transformatie van het natuur-, landbouw-, visserij- en voedselsysteem die LNV nastreeft. Berenschot constateert de beperkingen van de huidige evaluatiesystematiek. Zij bevelen aan om beleid beter evalueerbaar te maken door de hardheid van triangulatie beter te funderen², ondermeer door de diepgang en nauwkeurigheid te specificeren, wat

¹ Van der Steen, M., Scherpenisse, J. & M. van Twist (2015) Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. Den Haag: NSOB.

² Het kennis- en innovatiebeleid is over de gehele linie op niveau 4 van de effectladder geëvalueerd omdat er gebruik is gemaakt van triangulatie. Dat betekent, volgens Berenschot, dat er vanuit kan worden gegaan dat de conclusies over de effectiviteit van het gevoerde beleid een hoge mate van waarschijnlijkheid hebben.

16 december 2024

Onze referentie
20240042

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

een poging lijkt om het beleid meer in lijn met de onderzoekssystematiek te brengen, zodat doelmatigheid en doeltreffendheid beter zijn vast te stellen. Ik stel echter dat het gebruik van de effectladder zijn limiteringen kent voor de beoordeling van opgavegericht en voorwaardenscheppend beleid. De effectladder richt zich op individuele instrumenten en kan de samenhang tussen effecten van diverse instrumenten en hun onderlinge relatie in de keten niet in beeld brengen. Andere actoren en contextfactoren zijn bovendien medeverantwoordelijk voor doelrealisatie. Ik acht het raadzaam om de RPE-eisen nader in te kleuren, want de RPE biedt ruimte om voorwaarden en samenhang kern van evaluatie te maken³, maar biedt op deze onderdelen nog weinig houvast. Dit werkt terughoudendheid bij beleidsdirecties in de hand: wat kan en vermag? Gezamenlijk optrekken met het Ministerie van Financiën is daarom van belang. Maar ook diepere reflectie is nodig, waar komen we buiten de lijntjes van de RPE en is dat erg, of biedt dat juist kansen om de evaluatiesystematiek te vernieuwen, en steviger in te richten om de bijdrage van systeem- en transitiebeleid te duiden? De evaluatie-wetenschap heeft zich doorontwikkeld en ontwikkelt nieuwe methoden (Terweel et al. 2022⁴, Vd Steen et al. 2018⁵) en evaluatiecriteria om vanuit een systeemblik de samenhang (i.e. beleidscoherentie), het transformatie potentieel en de legitimiteit van een beleidsveld onderdeel te maken van de beoordeling ervan (zie bijvoorbeeld: IOB 2022⁶, Kunseler et al. 2024⁷, Martens et al. 2023⁸)

6. Beoordeling op samenhang in de kennis- en innovatieketen versterkt koppeling tussen K&I beleid en transitieopgaven.

Periodieke rapportages kunnen een rol spelen in de context van duurzaamheidstransities. Voor transitieopgaven is het zaak om voorwaardenscheppende middelen beter in beeld te kunnen brengen dan nu mogelijk is, ten einde de beleidsinzet beter te kunnen verantwoorden. Want, ook dergelijke aanpakken moeten kunnen laten zien waaraan zij in welke mate bijdragen en hoe daarbij wordt omgegaan met publiek geld – wat iets anders is dan toetsen of een lineair verband tussen interventies en effecten kan worden vastgesteld. Dit is nog afgezien van het feit dat resultaten, laat staan maatschappelijke effecten, van kennis & innovatiebeleid vaak pas jaren later zichtbaar (kunnen) worden en dan ook nog op hele andere beleidsvelden dan het begrotingsartikel waaronder dit beleid is gefinancierd.

Uit deze doorlichting blijkt dat de koppeling tussen de inzet van K&I beleid en de maatschappelijke opgaven op hoog abstractieniveau blijft. Berenschot concludeert dat er nog weinig te zeggen valt over de mate waarin er met de instrumenten van

³ Ik verwijs hier met name naar RPE-eisen f en g uit artikel 4, lid 5 (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27/0>).

⁴ Ter Weel, B., Janssen, M., Bijlsma, M. & P.J. de Boer (2022). Durf te leren, ga door met meten. Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid. Den Haag: SEO.

⁵ Van der Steen, M., Faber, A., Frankowski, A. & F. Norbruis (2018). Opgavegericht evalueren: beleidsevaluatie voor systeemverandering. Den Haag: NSOB.

⁶ IOB (2022). Terms of Reference: Coherence of Dutch policy and effects on food security, water and climate in developing countries. Den Haag: IOB.

⁷ Kunseler, E., Verwoerd, L., Vandenbussche, L. et al. (2024). Klimaatbeleid richten op maatschappelijke transformatie: eindrapport van de lerende evaluatie klimaatbeleid. Den Haag/Amsterdam: PBL&VU.

⁸ Martens, A., Vringer, K., Porsius, J. & J. Tennekes (2023). Legitimiteit van beleid in beleidsevaluaties. Den Haag: PBL.

16 december 2024

Onze referentie
20240042

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

het beleid is geprioriteerd en gestuurd op het behalen van het beoogde maatschappelijke resultaat. Noch valt op basis van de evaluaties en gesprekken een uitspraak te doen of er per instrument en over alle instrumenten heen expliciet is bepaald welke kennisproducten of innovaties nu nodig zijn voor de uitdagingen waar kennis en innovaties de oplossing voor kunnen zijn.

Berenschot heeft verkend hoe de samenhang in de kennis-en innovatieketen versterkt kan worden, doordat verschillende instrumenten complementaire schakels vormen, of door interne samenhang bij instrumenten te creëren voor doorwerking in de keten. Het onderzoek concludeert dat voor de korte keten van kennisproductie voor beleidsontwikkeling de samenhang wel is geborgd. Voor langere kennis-en innovatieketens is de sturing op samenhang minder succesvol, in het bijzonder als het gaat om stappen te zetten in de aanpak van de grote maatschappelijke uitdagingen die het ministerie van LVVN zich ten doel stelt.

In lijn met deze doorlichting stel ik voor in de programmering van evaluaties vanuit de Strategische Evaluatie Agenda beleidsinstrumenten te beoordelen op hun (samenhangende) impact in de kennis-en innovatieketen om tot daadwerkelijke toepassing in de praktijk of markt te komen. Berenschot heeft gebruik gemaakt van inzichten uit de innovatiehoek met de criteria van *Technology Readiness Levels* (TRL - mate van technische en commerciële *readiness* om de innovatie in de markt te zetten) en *Society Readiness Levels* (SRL - mate van acceptatie en implementatie van een innovatie in de maatschappij). Een beperkte analyse was mogelijk, met name omdat er nauwelijks zicht was op de mate van kennisbenutting in markt en maatschappij.

Ik acht het raadzaam om in navolging van mijn aanbeveling voor de inrichting van het K&I beleid (zie punt 1) de ketenbenadering verder uit te werken zodat ontwikkelingen in samenhang tussen instrumenten met betrekking tot a) de opgaven en b) positie in de keten ook periodiek gerapporteerd kunnen worden. Een volgende periodieke rapportage zou dan in beeld kunnen brengen hoe het kennis- en innovatie beleid bijdraagt aan (het creëren van randvoorwaarden voor) de transformaties in het natuur,- landbouw,- visserij- en voedselsysteem.

Hoogachtend,



Dr. Eva Kunseler
Senior Wetenschappelijk Medewerker
Sector Integrale Beleidsanalyse Leefomgeving
Planbureau voor de Leefomgeving