

EVALUATIE INNOVATIEPLATFORM AQUACULTUUR (IPA)

BEDRIJF/ORGANISATIE	Ministerie van LNV
PROJECT	Evaluatie IPA
DATUM	juni 2006
REFERENTIE	BvdW/2006

INHOUDSOPGAVE	PAGINA
1 Inleiding	3
2 Activiteiten en resultaten IPA	4
3 Resultaten IPA	10
4 Conclusie en aanbevelingen	12

1 Inleiding

Aanleiding

Op 28 januari 2004 heeft minister Veerman het Innovatieplatform aquacultuur (IPA) geïnstalleerd. De centrale doelstelling van het IPA is het versterken van het innovatieklimaat en het bevorderen van de stabiele en duurzame ontwikkeling van de aquacultuur in Nederland. Om deze ontwikkeling te stimuleren richt het platform zich op het vergroten van de samenwerking, kennisdeling en innovatiemogelijkheden in de sector. Het IPA richt zich op de schelpdiersector, de viskweek en de zilte landbouw.

Evaluatie

Het platform is geïnstalleerd voor een periode van 2 jaar. De minister heeft toegezegd dat het platform na deze twee jaar geëvalueerd wordt. Rijnconsult heeft in opdracht van het ministerie de evaluatie van het IPA uitgevoerd. In deze notitie vindt u de resultaten van deze evaluatie.

Opbouw notitie

Deze notitie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk twee gaat over de activiteiten en resultaten van het IPA. In hoofdstuk worden conclusies getrokken. In de bijlage vindt u een overzicht van de gesprekspartners.

2 Activiteiten en resultaten IPA

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste activiteiten die in het kader van het Innovatieplatform zijn ondernomen en geeft antwoord op de vraag in welke mate het IPA de gestelde doelstellingen heeft gehaald.

De voorgenomen activiteiten van het IPA zijn in de strategie van het innovatieplatform aquacultuur omschreven.¹

- Identificeren van kansrijke thema's, speerpunten op het gebied van aquacultuur;
- Initiëren van samenwerking binnen de sector en het bijdragen aan de overbrugging van tegenstellingen tussen de sector en andere belangentegenstellingen;
- Formuleren van een nationale aquacultuur kennis&onderzoeksagenda en het bevorderen dat de onderzoeksonderwerpen op de kennisagenda ook worden gerealiseerd;
- Faciliteren van de totstandkoming van voorbeeldprojecten (o.a. door de coördinatie van de inzet van Europese, nationale en regionale en of provinciale fondsen);
- Signaleren van (beleids) belemmeringen die innovaties beperken en het 'agenderen' hiervan bij betrokken instanties.

Hieronder gaan we in op de uitwerking van deze activiteiten.

2.2 Identificeren van kansrijke thema's en speerpunten

In september 2004 heeft het platform een lijst van speerpunten vastgesteld voor de verschillende onderdelen van de aquacultuur. Uitgangspunt daarbij was dat het platform pragmatisch aan de slag zou gaan en dat zij op korte termijn – binnen twee jaar - resultaten zou boeken.

¹ Strategie van Het innovatieplatform aquacultuur, 28 januari 2004

In een persbericht zijn de speerpunten bekend gemaakt:

- Duurzaamheid in de viskweek. Met name het verder ontwikkelen van recirculatiesystemen waarmee een vis op land op een duurzame wijze geproduceerd kan worden, met aandacht voor dierenwelzijn, diergezondheid, en kwaliteitsaspecten van vis. Op termijn zal de sector voldoende kritische massa moeten bereiken om daadwerkelijk een alternatief te vormen voor wildvangst;
- Meer aandacht voor de (wensen van de) consument, waarbij de nadruk gelegd wordt op een meer marktgerichte i.p.v. aanbodgerichte benadering;
- Alternatieven voor het invangen van mosselzaad op geschikte substraten en installaties;
- Verzaaien van kokkelbroed op kweekpercelen;
- Kleinschalige en gemengde productie in het Waddengebied;
- Gecombineerde teelt van zilte gewassen, scheldieren en vissen.

Een deel van de speerpunten heeft daadwerkelijk gediend als leidraad voor de activiteiten van het IPA en zien we terug in de invulling van de workshops en de onderzoeksagenda.

2.3 Bevorderen samenwerking

Het IPA heeft zich tot doel gesteld om de samenwerking binnen de sector te versterken en tegenstellingen te verkleinen. Een belangrijke activiteit van het IPA om dit doel te bereiken zijn de workshops met vertegenwoordigers van de sector en ondernemers. In totaal zijn 9 workshops georganiseerd. In de workshops zijn de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

- Financiering van aquacultuur projecten
In deze workshop is nagedacht over de voor- en nadelen van verschillende financieringsvormen in de aquacultuur. In de workshop is geconstateerd dat de sector en de overheid zich hebben gecommitteerd aan een meer duurzame en vraaggerichte manier van opereren maar dat financiering vaak een knelpunt vormt voor de start van projecten.

- **Innovatie in de oestersector**
In deze workshop staan de plannen van ondernemers centraal om op een innovatieve manier oesters en oesterbrood te oogsten. Belangrijk thema daarbij is het wegnemen van barrières en zoeken naar oplossingsrichtingen.
- **Kunstmatige voortplanting van paling**
In deze workshop is met ondernemers gesproken over de mogelijkheden om paling op een kunstmatige manier voort te laten planten en is nagegaan welke belemmeringen daarbij weggenomen kunnen worden.
- **Recirculatie of integratie, nieuwe kansen voor de Nederlandse Aquacultuur**
In de deze workshop zijn de mogelijkheden van waterzuivering en combinatie van viskweek met andere soorten verkend. Conclusie is dat deze ontwikkelingen kansen bieden maar dat samenwerking in de sector niet optimaal is en regelgeving belemmerend werkt.
- **Kennis&onderzoeksagenda visteelt**
In deze workshop is nagedacht over de speerpunten voor de kennis en onderzoeksagenda. De resultaten van de workshop vormden de basis voor de kennis&onderzoeksagenda die het platform heeft vastgesteld.
- **Innovatiecentrum aquacultuur**
In deze workshop is de mogelijkheid verkend om in een publiek private samenwerking (PPS) te komen tot een fysiek centrum voor de aquacultuur. De conclusie was dat op dat een centrum niet haalbaar was.
- **Regelgeving**
In deze workshop is gesproken over belemmerende regelgeving voor de ontwikkeling van aquacultuur in Nederland.
- **Mosselzaadinvanginstallaties Workshop voor ondernemers**
Doel van deze workshop is om plannen van ondernemers voor innovatieve mosselzaadinvanginstallaties te bespreken en te inventariseren wat er voor nodig is om deze plannen en ideeën te realiseren

- Mosselzaadinvanginstallaties Workshop voor overheden
Doel van deze workshop is het leggen van een basis voor het creëren van mogelijkheden voor het uitvoeren van innovaties en experimenten met mosselzaadinvanginstallaties. Doel is om ondernemers te stimuleren om de innovaties, met voldoende zekerheid, uit te werken tot het niveau van commerciële perspectieven.

Centrale vraag die tijdens de workshops is gesteld luidde: wat heeft u nodig om tot realisatie van uw innovatieve ideeën te komen? Met de workshops heeft het platform bijgedragen aan de kennisvermeerdering over innovatie en duurzaamheid. Belangrijk effect van de workshops is verder dat zij beleidsmakers, onderzoekers en bedrijven samen hebben gebracht en zo hebben bijgedragen aan het vormen van netwerken van bedrijven in de aquacultuur. De workshops zijn breed bekend in de sector en zijn goed bezocht. De workshops worden bovendien inhoudelijk gewaardeerd.

De deelnemers maken een kanttekening bij de workshops: de opkomst onder de gevestigde ondernemers is niet altijd even groot geweest.

2.4 Formuleren van een nationale aquacultuur kennis&onderzoeksagenda
Binnen het IPA is een kennis&onderzoeksagenda opgesteld. Hiervoor heeft het platform een workshop georganiseerd (zie ook paragraaf 2.3) . In het platform is op basis van de workshop de kennis&onderzoeksagenda vastgesteld. Daarbinnen zijn verschillende thema's gekozen. Voor de visteelt staan het zoeken naar rendabele soorten die binnen de Nederlandse context rendabel zijn. Voor de schelpdiersector is het stimuleren van de ontwikkeling van de mosselzaadinvanginstallaties als belangrijkste speerpunt geformuleerd.

Belangrijke kracht achter de kennis&onderzoeksagenda is de koppeling met de onderzoeksbudgetten van LNV. Er is een substantieel aantal onderzoeken uitgevoerd van de onderzoeksagenda:

- Potentiële soorten voor de Nederlandse Aquacultuur
- Quick Scan State of the Art Duurzame Viskweek
- Ondernemerschap in de kweekvis.
- Aquacultuur - een verkenning.

- Begeleidings- en onderzoek mosselzaadinvanginstallaties (samen met de sector)
- Onderzoek interactie vis- en kweeksystemen.

Het onderzoek naar vis- en kweeksystemen is een goed voorbeeld van de manier waarop de kennis&onderzoeksagenda wordt doorvertaald. Nadat in het IPA en de workshops is geconstateerd dat er meer kennis nodig is over vis- en kweeksystemen in relatie tot de groei wordt hier een onderzoek naar gestart.

2.5 Faciliteren van de totstandkoming van voorbeeldprojecten

Het IPA heeft op drie manieren bijgedragen aan de totstandkoming van voorbeeldprojecten.

Folder succesvolle projecten

Ten eerste is er, in 1000-voud een, folder uitgebracht waarin het IPA 29 succesvolle projecten voor het voetlicht brengt. Voor elk project is een korte omschrijving gegeven (doelstelling, deelnemers en contactpersoon). De deelnemers aan het platform en andere belanghebbenden hebben vraagstekens bij de impact van deze folder.

Subsidieregeling aquacultuur

Ten tweede heeft met ministerie van LNV in 2004 en 2005 de subsidieregeling aquacultuur opengesteld. In deze regeling is in totaal 4,9 miljoen euro beschikbaar voor innovatieve projecten op het gebied van aquacultuur. De projecten worden beoordeeld op innovativiteit, economisch en technisch perspectief en bijdrage aan een duurzame aquacultuur.

De rol van het IPA bij het uitvoeren van de regeling is beperkt. Omdat leden van het platform een belang hebben bij het toekennen en beoordelen van subsidieaanvragen is besloten om het IPA niet te betrekken bij de beoordeling van projecten.

In bijeenkomsten van het platform is gesproken over de criteria van de subsidieregeling. De afspraak was dat “de ambtelijke beoordelingscommissie de door het IPA geformuleerde speerpunten voor de aquacultuur zal betrekken bij de beoordeling van subsidieaanvragen”. Voor enkele leden was dit een werkbare constructie. Andere leden geven aan dat zij weliswaar opmerkingen hebben gemaakt over de subsidieregeling maar dat daar in de verwerking niets mee gedaan is.

In de perceptie van de gesprekspartners en de belanghebbenden is het niet duidelijk in hoeverre de subsidieregeling van het IPA is dan wel van het ministerie van LNV.

Adviesrol beoordeling plannen voor innovatieve mosselzaadinvanginstallaties

Ten derde hebben leden van het IPA hebben advies gegeven over innovatieve mosselzaadinvanginstallaties.

2.6 Signaleren van (beleids)belemmeringen die innovaties beperken

Een belangrijke doelstelling van het IPA is het signaleren en agenderen van (beleids)belemmeringen die innovaties in de weg staan. Het idee is dat het IPA op nationaal en lokaal/provinciaal beleidsbelemmeringen ruimte voor innovatieve projecten zou kunnen vergroten.

Het IPA heeft op dit punt diverse activiteiten ondernomen. Er zijn zowel ambtelijk als bestuurlijk diverse brieven gestuurd waarin bestuurders en wetgever namens het IPA gewezen wordt op belemmerende regelgeving. Er is een workshop over regelgeving georganiseerd. Het IPA heeft zo een actieve rol gespeeld in het signaleren van beleidsbelemmeringen. De inspanningen daargelaten is het IPA er niet of nauwelijks in geslaagd om belemmeringen op het gebied van regelgeving weg te nemen.

Met deze activiteiten heeft het IPA op het punt van beleidsbelemmeringen gedaan wat zij volgend het strategisch plan had moeten doen: *Signaleren van (beleids) belemmeringen die innovaties beperken en het ‘agenderen’ hiervan bij betrokken instanties.* In de perceptie van de platformleden en de belanghebbende ligt dit genuanceerder.

Zij hadden verwacht dat het IPA daadwerkelijk een bijdrage zou leveren aan het wegnemen van belemmeringen en menen dat het IPA hier tekort is geschoten in deze activiteit.

3 Resultaten IPA

We kunnen vaststellen dat het IPA heeft bijgedragen aan het versterken van het innovatief klimaat in de aquacultuur. Dat is duidelijk zichtbaar door de overtekening van projecten in de subsidieregeling aquacultuur en de eigen innovatieagenda die de schelpdiersector heeft opgesteld.

Met name de workshops hebben in de visie van de leden van het platform en anderen belanghebbenden een belangrijke bijdrage geleverd. De workshops zijn bovendien goed bezocht en hebben het IPA een behoorlijke exposure gegeven. Belangrijk elementen daarbij zijn het vergroten van de kennis en het versterken van de netwerken.

Ook de onderzoek&kennisagenda is totstandgekomen en wordt goed beoordeeld. De speerpunten in de onderzoek&kennisagenda hebben doorgewerkt in de uitgevoerde onderzoeken. Weliswaar zijn deze activiteiten minder zichtbaar maar de link tussen de onderzoeksagenda en het onderzoeksprogramma van LNV is effectief geweest.

De activiteiten van het IPA voor de verschillende onderdelen van de aquacultuur zijn wel verschillend wat betreft thematiek en intensiteit. Aan de *schelpdiersector* is relatief veel aandacht besteed. Centraal thema daarbij was het stimuleren van nieuwe en innovatieve manieren om mosselzaak op te vangen. De *viskweek* heeft naar verhouding minder aandacht gekregen. Daar is met name ingezet op nieuwe soorten en versterken van de productieketen. *Zilte landbouw* is slechts zeer zijdelings aan de orde gekomen. De verschillen in intensiteit van de aandacht sluit aan bij de behoeften: het platform heeft de aandacht aan de juiste thema's besteed.

We kunnen dus vaststellen dat het IPA in vanaf januari 2004 tot halverwege 2005 de discussie en gedachtevorming binnen de sector heeft gestimuleerd. Daarmee is een belangrijke doelstelling gehaald. Hierbij kunnen we twee kanttekeningen maken:

- Het is van belang om het thema innovatie op de agenda te houden. Het IPA heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het versterken van het innovatief klimaat maar het is zaak om dit vast te houden. Dit is niet vanzelfsprekend. Het blijkt bijvoorbeeld niet haalbaar om (delen van) de activiteiten van het IPA met private financiering voort te zetten. De sector is daartoe niet bereid.
- De verbetering van het innovatief klimaat betekent werkt niet automatisch door in bedrijven. Bedrijven zijn bijvoorbeeld niet bereid om daadwerkelijk kennis te delen en te investeren in een vervolg van het IPA.

Op het punt van de regelgeving is het IPA tekortgeschoten. Alhoewel formeel de beoogde resultaten zijn behaald is het feitelijk niet of nauwelijks gelukt om beleidbelemmeringen voor innovatie weg te nemen. Het wegnemen van belemmerende regelgeving wordt wel gezien als een cruciale factor voor het welslagen van innovatie in de sector.

4 Conclusie en aanbevelingen

Het IPA heeft met een aantal activiteiten bijgedragen aan het innovatieve klimaat in de aquacultuur. Dat heeft zij gedaan met een beperkt budget in een beperkte tijdsspanne. Met name de workshops zijn zichtbaar en worden gewaardeerd, het onderzoeksprogramma en de koppeling met de onderzoeksactiviteiten fungeren meer als een stille kracht op de achtergrond.

Het ligt dan ook voor de hand om de rol van het IPA op het punt van kennis&onderzoek te bestendigen. Het IPA heeft hier een belangrijke rol gespeeld en kan met gerichte onderzoeken een bijdrage leveren aan innovatie. Kennis&onderzoek is echter een factor bij het stimuleren van innovatie maar niet alles bepalend en ook de rol van het IPA was breder dan alleen het stimuleren van kennis&onderzoek. Juist in de combinatie van kennis&onderzoek en netwerk kennisbijeenvakomen schuldte te kracht van het IPA.

Op het punt van het doorbreken van regelgeving en het creëren van (beleids)ruimte is het IPA, ondanks het gegeven dat zij formeel aan haar doelstelling heeft voldaan, in de ogen van de platformleden en de belanghebbenden tekortgeschoten. Dat heeft een aantal redenen.

Het was binnen het IPA niet goed duidelijk op welke wijze zij het onderdeel beleidbelemmeringen wilde aanpakken. De aanpak was pragmatisch. Men is snel aan de slag gegaan zonder lang stil te staan bij de manier waarop de regels doorbroken zouden moeten worden. Bovendien heeft het platform verzuimd om te bepalen wie verantwoordelijk is voor het wegnemen van beleidsbelemmeringen. Het resultaat is dat niemand zich verantwoordelijk voelde voor dit deel van de werkzaamheden.

Voor het effectief doorbreken van regelgeving had het IPA bovendien hoger in het ambtelijk apparaat gepositioneerd moeten worden. Dit had geholpen om meer druk uit te kunnen oefenen. Dit geldt zowel binnen het ministerie van LNV als richting andere ministeries zoals Economische Zaken en Volkhuysvesting en Ruimtelijke Ordening. Ook de bestuurlijke invloed van de voorzitter is te beperkt geweest om het IPA op dit punt effectief te laten zijn.

Het verdient aanbeveling om het doorbreken van regels niet geïsoleerd uit te voeren. Bijvoorbeeld door een koppeling te maken met het programma Andere overheid, waarin reductie van regels een belangrijk element is of een koppeling met de aanpak van tegenstrijdige regels van het ministerie van economische zaken, was het onderdeel van de beleidsbelemmeringen beter uit de verf gekomen.

Ook op andere onderdelen van de resultaten van het IPA is er twijfel. Dit geldt voor bestendigheid van de resultaten. Het IPA heeft wel dingen losgemaakt maar het is de vraag in hoeverre de resultaten echt doorwerken in de sector en in hoeverre de sector bereid is om activiteiten over te nemen en mede te financieren. Het eindoordeel hierover is genuanceerd.

Eenzijds is men van mening dat het IPA gezien het beperkte budget en de beperkte looptijd op een pragmatische en doelgerichte manier heeft gewerkt aan het verbeteren van het innovatief klimaat. Met het beperkte budget en de korte tijdsperiode heeft het IPA dit effectief en inventief gedaan.

Anderzijds is er ook kritiek. Het IPA is in deze visie te licht opgezet en heeft niet voldoende (financieel) gewicht en armslag om daadwerkelijke doorbraken te bereiken. Gezien het belang van innovatie in plannen voor de schelpdiersector (schelpdierbesluit) is de gewenste rol van het IPA groter dan zij in de lichte opzet waar heeft kunnen maken. Vanuit dit oogpunt heeft het IPA weliswaar de discussie aangezwengeld maar heeft zij op echte issues die in de sector spelen – meer (beleids)ruimte voor innovatie en meer financiële middelen – aan de zijlijn geopereerd.

