

# **Evaluatie van het Stimuleringskader het subsidieinstrumentarium van LNV**

**Samenvatting**

© 1998 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Informatie- en KennisCentrum Landbouw, Postbus 482, 6710 BL EDE.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij stelt zich niet aansprakelijk voor eventuele schadelijke gevolgen die kunnen ontstaan bij het gebruik van gegevens uit deze publicatie.

**Oplage** 200

**Samenstelling** H. Soorsma, H. Davits en R. Bok

**Druk** Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Facilitaire Dienst





# Inleiding

In de nota Dynamiek en Vernieuwing heeft de minister van LNV de omvorming aangekondigd van een groot aantal subsidie instrumenten tot het zogenaamde Stimuleringskader (SMK).

Bij de introductie van dit subsidiekader heeft de Minister van LNV aangekondigd de werking ervan in 1998 te evalueren en de resultaten van de evaluatie aan te bieden aan de Tweede Kamer der Staten Generaal. De evaluatiemethodiek alsmede de uitvoering van afzonderlijke evaluaties is op verzoek van de Directeuren Landbouw en Groene Ruimte en Recreatie door het IKC-Landbouw ontwikkeld en uitgevoerd. De evaluatie van het Stimuleringskader 1997 is vastgelegd in IKC-publicatie 130; Evaluatie Stimuleringskader 1997. Dit is de samenvatting van deze publicatie.

## Afbakening evaluatie

De evaluatie beslaat voornamelijk de bevindingen over het SMK in het startjaar 1997. Uitspraken over de bijdrage van het SMK aan de versterking van de markt en concurrentiepositie van de land- en tuinbouw en het vitaliseren van het platteland zijn op deze korte termijn nog niet mogelijk. Wel zal worden gekeken in hoeverre het SMK voorwaardenscheppend is geweest om de beoogde doelen te kunnen bereiken. Ook wordt opgemerkt dat het Stimuleringskader slechts een van de ingezette instrumenten is om innovaties en de verspreiding daarvan te stimuleren. Hoewel de evaluatievragen ruim zijn geformuleerd hebben ze dus alleen betrekking op de bijdrage van het Stimuleringskader.

## Leeswijzer

De evaluatie is opgebouwd uit een reconstructie van de gedachte achter het Stimuleringskader, ofwel wat werd oorspronkelijk beoogd? Vervolgens is nagegaan hoe deze gedachte is vormgegeven (de inrichting van het instrumenteel kader), wat de uitwerking van de regelingen in de praktijk is geweest en hoe zich dat verhoudt tot dat wat oorspronkelijk werd beoogd. Langs deze lijnen is ook deze samenvatting te lezen. Iedere evaluatievraag wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen.

De eindconclusie van deze eerste overall evaluatie is opgenomen op bladzijde 11 van deze samenvatting.

## Waarom een SMK?

Met de vorming van genoemd subsidiekader had de Minister van LNV voor ogen om:

- Het subsidiekader te richten op de doelen die in de nota Dynamiek en Vernieuwing zijn genoemd, oftewel het richten van subsidieverlening op gesignaleerde knelpunten in de praktijk en het stimuleren van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.
- De verschillende, eigenstandige subsidieregelingen te integreren tot een subsidiekader op hoofdlijnen waarbij de invulling van de regelingen een tijdelijk karakter heeft en om criteria te stellen voor subsidieverlening.

De filosofie van het Stimuleringskader is vertaald in de volgende doelstellingen:

1. Het stimuleren van dynamiek en vernieuwing in sectoren en het landelijk gebied.
  - Bottom-up, gericht op de echte vernieuwingen in de praktijk en dus risicovol.
  - Mensen in de praktijk; de toepassers van de vernieuwingen, zijn de doelgroep.
2. Concurrentie tussen aanvragen op kwaliteit en een onafhankelijke externe beoordeling.
3. Ketengerichte inzet van instrumenten.
4. Vraaggestuurd kennisaanbod stimuleren.
5. Samenhang in inzet van instrumenten zodanig dat prioriteitenstelling tussen regelingen mogelijk is en dat de regelingen elkaars werking versterken (van innovatie naar demo en investeringen).
6. Waar mogelijk beleidsmatige en financiële ontschotting.

In het evaluatieonderzoek zijn deze doelstellingen verwoord in onderzoeksvragen.

## Hoe is het SMK vorm gegeven?

Vanuit de filosofie is het SMK als volgt opgezet:

Het SMK is opgebouwd uit twee hoofdsporen, waarin de prioritaire beleidsthema's tot uitdrukking komen. Deze hoofdsporen zijn onderverdeeld in programma's en deze programma's bestaan op hun beurt uit de subsidieregelingen.

De twee hoofdsporen van het SMK zijn:

1. Initiatieven gericht op versterking van markt- en concurrentiekracht.
2. Initiatieven gericht op de vernieuwing van het landelijk gebied.

Binnen deze hoofdsporen is het derde prioritaire beleidsthema, kennis- en innovatiebeleid, verweven.

Het spoor markt- en concurrentiekracht is onderverdeeld in een innovatieprogramma en een verspreidingsprogramma. LNV geeft binnen het innovatieprogramma geen prioritaire thema's aan. Sturing vindt plaats door middel van de criteria van de regeling. Het verspreidingsprogramma M&C is gericht op het versneld realiseren van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, waarbij door LNV wel nadrukkelijk prioritaire beleidsterreinen worden aangegeven. Het spoor vernieuwing van het landelijk gebied is ingericht op vernieuwende projecten. Evenals bij het innovatieprogramma vindt sturing hierin plaats door middel van de criteria van de regeling. Een schematische voorstelling van het SMK:

---

### STIMULERINGSKADER

#### Markt en Concurrentiekracht (M&C)

Innovatie      Stimuleringsregeling innovatie M&C (IM&C)

Verspreiding      Stimuleringsregeling investeringen:

- voor de primaire sector (IPL)
- verwerking en afzet landbouw producten (VAL)
- *verwerking en afzet bosbouwproducten*
- *verwerking en afzet visserijproducten*

Subsidieregeling demonstratieprojecten markt- en concurrentiekracht (Demo)  
Bijdrageregeling demonstratie en bewustwordingsprojecten milieu en natuurvriendelijke landbouwproductiemethoden (EU-demo)  
*Regeling stimulering biologische productiemethode*  
*Bijdrageregeling ARBO-projecten*

Het Innovatiesteunpunt (ISW)

*Gelabelde thema's*

---

In bovenstaand overzicht is het gehele Stimuleringskader opgenomen. Deze evaluatie heeft echter betrekking op een deel van het Stimuleringskader. De regelingen die in bovenstaand overzicht  *cursief* gedrukt zijn, vallen buiten deze evaluatie. De regelingen waar deze evaluatie betrekking op heeft zijn de IM&C, IPL, VAL, Demo en de VLG. Ook het Innovatiesteunpunt Wageningen, dat opgericht is om kleine bedrijven te ondersteunen bij het omzetten van perspectiefvolle ideeën in een kansrijke projectaanvraag, maakt deel uit van deze evaluatie.

Naast de hierboven genoemde opzet zijn binnen het Stimuleringskader bedragen gelabeld voor belangrijke politieke onderwerpen zoals biologische landbouw, Integrale Notitie, Veterinaire Prioriteiten e.d. Gedeeltelijk krijgt dit invulling door inzet van de regelingen van het Stimuleringskader, gedeeltelijk door financiering van activiteiten die niet via regelingen lopen.

## Evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van zes evaluatievragen. Deze evaluatievragen zijn afgeleid van de doelstellingen van het Stimuleringskader. Per evaluatievraag wordt in deze samenvatting eerst de filosofie achter de vraag aangegeven (wat was beoogd en waarom) en vervolgens wordt in de uitwerking per vraag besproken wat is bereikt en hoe zich dat verhoudt tot dat wat werd beoogd. Iedere vraag is afgesloten met een aantal aanbevelingen. Alvorens de evaluatievragen te behandelen volgt eerst een financieel overzicht van alle regelingen van het Stimuleringskader.

### Financieel overzicht

De Minister heeft voor 1997 bijna f 100 miljoen voor het Stimuleringskader uitgetrokken. Van deze f 100 miljoen is in 1997 voor f 84,1 miljoen aan verplichtingen aangegaan. Daarvan betreft 60,8 miljoen regelingen, 16,6 miljoen labellingingen en 6,7 miljoen uitvoeringskosten. Deze bedragen zijn exclusief de tweede tender van de VLG. In deze tweede tender (18 december 1997 – 20 juli 1998) is voor f 6,2 miljoen aan verplichtingen aangegaan. De EU financiering bedraagt ca 43 miljoen.

Financieel overzicht per onderdeel in mln. gulden

Regelingen	Realisatie 1997	Begroot 1997
<b>Markt- en Concurrentiekracht (M&amp;C)</b>		
• Innovatie	22,6	20,0
• EU-demo	2,3	10,0
• Demo	4,5 <sup>1</sup>	10,0
• IPL	6,0	6,0
• VAL	10,1	8,0
• Arbo	2,9	2,6
Totaal	48,4	56,6
<b>Labellingingen M&amp;C</b>		
• Integrale Notitie (IN), Nadere Uitwerking Brabant Limburg (NUBL)	3,7	9,6
• Biologische landbouw	4,2	5,3
• Diergezondheid	3,0	3,0
Totaal	10,9	17,9
<b>Vernieuwing Landelijk Gebied (VLG)</b>	12,4	11,6
<b>Labellingingen VLG</b>	5,7	5,1
<b>Uitvoeringskosten incl Het Innovatiesteunpunt</b>	6,7	8,4
<b>Totaal</b>	<b>84,1</b>	<b>99,6</b>

<sup>1</sup> Verplichtingen deels aangegaan begin 1998

## 1. Dynamiek en Vernieuwing

### Filosofie

In de nota Dynamiek en Vernieuwing is aangegeven dat bij de aanpassing en vormgeving van het LNV-beleid de landbouw, tuinbouw, visserij en agribusiness in staat gesteld dienen te worden hun concurrentiepositie te versterken en het platteland te vitaliseren. Daarnaast is door de Minister aangegeven dat bij het stimuleren van innovaties binnen de regeling Innovatie Markt en Concurrentiekracht (IM&C) geen prioriteiten worden gesteld omdat de ruimte voor vernieuwingen met name wordt bepaald door maatschappelijke en technische ontwikkelingen. Alleen een ondernemer zelf kan bepalen welke innovatieve ontwikkelingen voor zijn bedrijf het meeste perspectief bieden.

In de regelingen is ruimte gecreëerd om perspectievolle ideeën van ondernemers te ondersteunen om zo de concurrentiepositie van het eigen bedrijf te versterken en daarmee op termijn die van de agrarische sector.

Via het programma Vernieuwing Landelijk Gebied worden initiatieven gestimuleerd die vanuit nationaal perspectief het meest bijdragen aan de gewenste dynamiek en vernieuwing in het

landelijk gebied. Dit programma richt zich op de ontwikkeling van natuur, bos, landschap en recreatie, al dan niet in relatie tot agrarische bedrijfsvoering. Kernpunten uit dit programma zijn; sociaal-economische versterking landelijk gebied, verbetering relatie stad-platteland, vernieuwingen in beheer van natuur, bos en landschap door particulieren en agrariërs.

### **Uitwerking**

Met het SMK wordt, zoals hierboven genoemd, getracht ruimte te creëren voor projecten die naar verwachting bijdragen aan dynamiek en vernieuwing en daarmee aan de concurrentiepositie door het geven van een financiële stimulans. Uit de evaluaties van de afzonderlijke regelingen is gebleken dat het SMK hiermee in het algemeen inspeelt op een deel van de belangrijkste door ondernemers ervaren knelpunten, namelijk tegenvallende projectkosten en een hoog risico, en dat het hiermee voldoet aan een behoefte. Ook bleek dat ondernemers naast financiële knelpunten tegen andere knelpunten zoals knellende regelgeving en een onzekere markt aanlopen. Tijdens de opstartfase van een project kunnen ondernemers van Het Innovatie Steunpunt ondersteuning krijgen bij de uitwerking van hun ideeën. In het begin heeft Het Innovatie Steunpunt zich voornamelijk bezig gehouden met adviseren bij het aanvragen van subsidie, gaandeweg heeft Het Innovatie Steunpunt zich steeds meer toegelegd op het ondersteunen bij de ideevorming. Door doelgroepen is aangegeven dat het wenselijk is om eerder in het innovatieproces (bij ideevorming) ondersteuning te verkrijgen.

Naar aanleiding van de uitvoering van de regelingen, met name IM&C en VLG, bleek dat de beleving over wat echt risicovolle vernieuwingen zijn bij de doelgroepen en de beoordelingscommissies te verschillen. Dit blijkt uit de beoordeling van de ingediende projecten. In het algemeen kan worden gesteld dat het geringe aantal honoreringen tot ongenoegen bij de doelgroepen heeft geleid. Met betrekking tot de beleving over echte risicovolle vernieuwingen geven de beoordelingscommissies aan dat de kwaliteit van de projecten gaandeweg duidelijk verbetert. Het ongenoegen over het geringe aantal honoreringen heeft verder betrekking op de projecten aangaande streekproducten die in het kader van de VLG niet konden worden gehonoreerd, omdat ze niet voldeden aan het criterium vernieuwend. Inmiddels wordt een verspreidingsregeling onder het programma Vernieuwing Landelijk Gebied uitgewerkt, waardoor veel beter op de behoeften van de doelgroepen en van LNV kan worden ingespeeld. De randvoorwaarden voor een toename van dynamiek en vernieuwing zijn ingevuld en hebben geleid tot een goed gebruik van de regelingen. De verwachting is dat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan een toename van de dynamiek en vernieuwing van sectoren en het landelijk gebied.

### **Aanbevelingen**

1. Bezie in hoeverre Het Innovatie Steunpunt een bijdrage kan leveren bij de eerste ideevorming van innovaties.
2. Schep ruimte voor projecten met betrekking tot vernieuwing Landelijk Gebied die aansluiten bij de gewenste beleidsontwikkelingen maar nu niet gehonoreerd (kunnen) worden in het kader van de VLG, met andere woorden stel een verspreidingsregeling in bij het spoor vernieuwing Landelijk Gebied en laat deze goed aansluiten bij het Verspreidingsprogramma M&C zodat er geen overlap tussen beide sporen (M&C en Landelijk Gebied), noch ongewenste hiaten ontstaan.

## **2. Concurrentie op kwaliteit**

### **Filosofie**

In de nota Dynamiek en Vernieuwing worden nieuwe accenten in het stimuleringsbeleid aangegeven; meer bottom-up en meer gericht op de echte, risicovolle vernieuwingen. Dit heeft onder meer gevolgen voor de doelgroepenkeuze, (de echte vernieuwers) en de procedure (concurrentie op kwaliteit tussen aanvragen en beoordeling door onafhankelijke deskundigen). Het doel van onderlinge concurrentie is dat de groep van echte vernieuwers komt bovendrijven. De verwachting is dat deze doelgroep de grootste bijdrage kan leveren aan dynamiek en vernieuwing. Om deze doelgroep boven te laten drijven is gekozen voor een sturingsconcept waarbij gewerkt wordt met een tendersysteem. Dit concept is hoofdzakelijk toegepast op de innovatie- en vernieuwingsprogramma's.

Bij het verspreidingsprogramma vindt in sterke mate sturing plaats vanuit het beleid door het benoemen van thema's of voorkeursinvesteringen in de regelingen.

Er wordt gewerkt met externe onafhankelijke beoordelingscommissies (BC's) omdat verwacht wordt dat deze kennis hebben uit de praktijk en niet opereren vanuit belangenbehartiging. De



BC's moeten in staat zijn een scherpe selectie te maken opdat de echte vernieuwers naar voren komen.

### **Uitwerking**

De concurrentie op kwaliteit is in de IM&C goed tot uiting gekomen omdat de beoordelingscommissie een duidelijke meetlat voor de kwaliteit van de projecten hanteerde. Onderlinge concurrentie tussen projecten op basis van het budget heeft niet plaats gevonden omdat het ingediende advies aan de Minister omtrent de volgens de BC te honoreren projecten door het budget werd gedekt.

De VLG kent een vergelijkbare beoordelingsmethodiek als de IM&C. Concurrentie op kwaliteit en advisering door externe deskundigen is hier een goede werkwijze gebleken. In het Verspreidingsprogramma is, met uitzondering van de VAL, een volgtijdelijke openstelling van regelingen gehanteerd.

De IPL wordt volgtijdelijk zonder beoordelingscommissie afgehandeld en maakt gebruik van gedetailleerde beschrijvingen van investeringen. Het omzetten van deze middelvoorschriften naar doelvoorschriften biedt de mogelijkheid om bij de IPL concurrentie op kwaliteit te laten plaatsvinden middels een tendersysteem en externe beoordeling.

Bij de openstelling in 1997 stuurt de Demoregeling niet expliciet op vooraf gedefinieerde beleidsdoelen en is volgtijdelijk opengesteld. Hiermee heeft de beoogde concurrentie op kwaliteit onvoldoende plaats gevonden.

De concurrentie op kwaliteit is alleen toegepast als selectiemiddel bij reeds ingediende aanvragen. Er vindt echter pas werkelijk concurrentie op kwaliteit plaats als ondernemers bij het creëren van projecten goed doordrongen zijn van het feit dat ze moeten concurreren met andere projecten. Ondernemers kunnen zo geprikkeld worden om hun project zo innovatief mogelijk te laten zijn om andere projecten te kunnen aftroeven.

### **Aanbevelingen**

1. Specificeer bij de Demoregeling de beleidsdoelen en laat de Demoregeling via een tendersysteem verlopen om de projecten onderling op kwaliteit te laten concurreren. Zo kunnen de meest vernieuwende projecten die aan de beleidsdoelen voldoen via de Demoregeling worden verspreid.
2. Bezie de wenselijkheid van doelvoorschriften in plaats van of naast middelvoorschriften in de IPL en laat ook hier voor zover relevant concurrentie op kwaliteit plaatsvinden via het tendersysteem.
3. Communiceer heel duidelijk naar de doelgroepen dat ingediende projecten met elkaar concurreren op een aantal criteria. Daarbij is het van belang dat de criteria duidelijk bekend zijn bij de doelgroepen. Bovendien is het wenselijk het speelveld van aanvragers transparanter te maken waardoor de innovativiteit van ondernemers meer competitief van karakter kan worden. Openbaarmaking van onderwerpen die in eerdere tenders ingediend, gehonoreerd en afgewezen zijn kan daarbij behulpzaam zijn. Op deze manier kan concurrentie op kwaliteit middels prikkels naar ondernemers plaatsvinden.

## **3. Ketengerichtheid van instrumenten**

### **Filosofie**

Een goed innovatie- en marktaanpassingsvermogen van boer en tuinder, handel en toeleverende en verwerkende industrie en een goede samenwerking en samenhang in deze keten zijn noodzakelijk om in te kunnen spelen op de vraaggestuurde markt met marktverzadiging en verminderde overheidsinterventie. In het algemeen lijkt een verdere toename van de toegevoegde waarde mogelijk bij een ondernemersbeleid dat zich sterk richt op marktsegmentatie. Hiervoor is een betere samenwerking en meer integratie in de productiekolom vereist, zodat de wensen van de consument en de detailhandel beter vertaald worden naar de primaire producent. Om ketendenken te stimuleren is binnen het SMK ruimte gecreëerd voor ondersteuning van projecten op bovengenoemde terreinen, voor alle sectoren en alle schakels in de keten. Voor het hoofdspoor Vernieuwing Landelijk gebied betekent ketengerichtheid het realiseren van samenwerking. Om in het landelijk gebied de noodzakelijk geachte dynamiek te bevorderen is het noodzakelijk dat de direct betrokkenen zich snel aan nieuwe omstandigheden aanpassen en met energie andere zaken oppakken. Met name samenwerking tussen verschillende sectoren om zodoende mogelijkheden te scheppen voor verbreding, is dan ook noodzakelijk. Dit heeft er voor het hoofdspoor Vernieuwing Landelijk Gebied toe geleid dat samenwerking als voorwaarde voor

verlening van subsidie is opgenomen, in tegenstelling tot het hoofdspoor Markt en Concurrentiekracht.

### **Uitwerking**

Het SMK zou aan alle schakels in de keten de mogelijkheid moeten bieden aanvragen voor subsidie in te dienen. Dit in tegenstelling tot voorgaande regelingen, die zich vaak beperkten tot de primaire landbouw. Behalve bij de IPL en de VAL, waar vanuit EU-regelgeving aanvullende voorwaarden zijn gesteld, is aan deze voorwaarde voldaan.

Samenwerking wordt gezien als een belangrijke invulling voor ketengericht werken. De VLG is het meest op samenwerking gericht en lijkt hiermee een voorsprong in het ketendenken te hebben op de andere regelingen. De andere regelingen stellen samenwerking niet als voorwaarde voor het verkrijgen van financiële ondersteuning maar zien het wel als wenselijk.

Binnen de VLG is samenwerking als criterium opgenomen. Dit heeft er dan ook toe geleid dat binnen de in het kader van VLG ingediende projecten samenwerking tussen verschillende partijen en samenwerking tussen sectoren een belangrijke plaats inneemt. Hierbij ligt de nadruk op samenwerking tussen meerdere sectoren. Door samenwerking als voorwaarde voor het verkrijgen van financiële ondersteuning op te nemen, is de beoogde en noodzakelijk geachte samenwerking grotendeels gerealiseerd.

Nu zijn de innovaties nog vooral gericht op technische problemen welke zich vaak niet verder uitstrekken dan het eigen bedrijf of de eigen bedrijfspgroep. Uit het type innovatie, vernieuwing en investeringen kan de komende periode worden afgeleid in welke mate ketenintegratie werkelijk op gang komt. Bepaalde typen innovaties op het gebied van bijvoorbeeld markt-product combinaties zijn daarvoor illustratief omdat daarbij verschillende schakels in een keten betrokken zijn. Het is nog te vroeg om sturing op het type innovatie voor te stellen. Wel is monitoring van het type innovatie en vooral op de verandering in typen innovaties noodzakelijk. Overigens wordt opgemerkt dat zonder samenwerking als criterium op te nemen bij 25% van de aanvragen bij de IM&C sprake is van een combinatie van aanvragers, dus samenwerking komt ook zonder sturing tot stand. Of dat voldoende is om te spreken over ketenintegratie kan nog niet worden gezegd. Monitoring van samenwerkingsverbanden wordt aanbevolen en dan gericht op samenwerking tussen verschillende schakels in ketens.

### **Aanbevelingen**

1. Samenwerking tussen verschillende schakels in een keten is belangrijk. De mate van samenwerking tussen schakels wordt als kwaliteitskenmerk van projecten aanbevolen.
2. Monitor het type innovaties bij de in te dienen projecten. Als blijkt dat markt-product innovaties achter blijven bij technische innovaties is een extra stimulans voor de markt-product innovaties gewenst.

## **4. Kennisinstellingen**

### **Filosofie**

In de nota Dynamiek en Vernieuwing is aangegeven dat via het Stimuleringskader een vraaggestuurd financiering van kennisinstellingen bewerkstelligd dient te worden om zo in te kunnen spelen op de kennisbehoefte van ondernemingen. Naast financiering op programmabasis (strategisch en toegepast onderzoek en voorlichting) worden kennisinstellingen uitgedaagd om in te spelen op gesubsidieerde innovatieprojecten waarbij de kennisbehoefte achter het project leidend is en niet de onderzoekswens van kennisinstellingen. Daarnaast is het de bedoeling dat projectaanvragers het initiatief nemen en kennisinstellingen benaderen met hun onderzoeksvraag.

Het Kabinetsbeleid is erop gericht de vorming van samenwerkingsovereenkomsten te bevorderen, met het doel het mobiliseren van kennis vanuit verschillende instellingen en vanuit de praktijk.

Uit de doorgevoerde vernieuwingen en innovaties kunnen geheel nieuwe onderzoeklijnen en –vragen voortvloeien (spin off), waarmee ook het onderzoek een nieuwe stimulans krijgt.

### **Uitwerking**

Kennisinstellingen kunnen geen aanvraag voor subsidie indienen bij de regelingen van het SMK, wel kunnen zij participeren in projecten; projectaanvragers kunnen binnen hun project kennisinstellingen inhuren om een probleem op te lossen.

Van de IM&C en de VLG is bekend in welke mate kennisinstellingen zijn betrokken in de projectaanvraag. In de IM&C is ruim 17,5 % van de verleende subsidie besteed aan projectkosten

van kennisinstellingen. In de VLG werd 0,4 % van de subsidie daaraan besteed. In het innovatieprogramma blijken vragers en aanbieders van kennis elkaar te kunnen vinden, vooral inzake technische innovaties. In het programma landelijk gebied is daar nauwelijks sprake van omdat de projecten hier van een ander karakter zijn en niet, zoals binnen de IM&C, gericht zijn op technische problemen. De spin off van deze projectmatige samenwerkingen naar andere kennisaanbieders zal komende jaren duidelijk worden. In welke mate kennisinstellingen in het verspreidingsprogramma zijn betrokken is nog niet bekend.

Vraaggestuurd kennisaanbod stimuleren middels subsidieverstrekking via het SMK is voor IM&C projecten perspectiefvol. In hoeverre meer maatschappelijk georiënteerde projecten vraaggestuurd kennisaanbod stimuleren zal komende jaren duidelijk moeten worden.

### **Aanbevelingen**

1. Continueer de huidige aanpak van vraaggestuurd kennisaanbod binnen het SMK en monitor de mate van betrokkenheid van kennisinstellingen bij de verspreidingsregelingen en bij de VLG. Ga daarbij na of projectaanvragers de kennisinstellingen goed weten te vinden. Als uit bovenstaande toets blijkt dat de betrokkenheid van kennisinstellingen bij de verspreidingsregelingen en de VLG onvoldoende blijft en kennisinstellingen en projectaanvragers elkaar niet weten te vinden dan zouden "kennisfora" opgericht kunnen worden, waarin diverse vragers en aanbieders van kennis bij elkaar gebracht kunnen worden om zo de herkenbaarheid en toegankelijkheid van kennis te bevorderen.
2. Momenteel is onduidelijk in hoeverre voorlichtingsorganisaties gebruik maken van middelen uit het SMK. Communiceer nadrukkelijker naar voorlichtingsorganisaties over de mogelijkheid om door middel van participatie in projecten deel te nemen in particuliere initiatieven.

## **5. Samenhang en versterking**

### **Filosofie**

In de nota Dynamiek en Vernieuwing wordt aangegeven dat innovatie kansen biedt om zich te onderscheiden van concurrenten. Eén van de inhoudelijke veranderingen die het SMK wil bewerkstelligen is een verbetering van de samenhang tussen de instrumenten voor het ondersteunen van innovaties en verspreiding. Binnen de innovatieregeling worden geen prioritaire thema's aangegeven. Sturing vindt plaats door middel van de criteria van de regeling. Verspreiding is gericht op het versneld realiseren van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, waarbij door LNV wel nadrukkelijk prioritaire beleidsthema's worden aangegeven. De veranderingen zullen niet in alle onderdelen van het Stimuleringskader even ver gaan, omdat de aard van de te ondersteunen activiteiten verschilt.

Met betrekking tot versterking stelt de nota Dynamiek en Vernieuwing dat de noodzakelijke veranderingen in de eerste plaats vernieuwingsgezindheid vraagt van de mannen en vrouwen die in de sector werken. Het beleid zal er de komende jaren op gericht zijn deze vernieuwingsgezindheid te stimuleren.

### **Uitwerking**

Voor het stimuleren van innovaties en vernieuwingen zijn twee regelingen gecreëerd; één voor Markt & Concurrentiekracht (IM&C) en één voor Landelijk Gebied (VLG).

Uit de evaluaties blijkt dat de opzet van de regelingen zo gekozen is dat regelingen binnen een spoor elkaar kunnen versterken. Binnen het spoor markt- en concurrentiekracht is de samenhang tussen innovatie en verspreiding bewust opgenomen in de opzet van de regeling. Echter deze samenhang is nog onvoldoende tot stand gekomen. Dit is veroorzaakt door het feit dat de openstelling van de verspreidingsregeling dicht achter die van de innovatieregeling lag en de meeste innovatieprojecten nog tot realisatie moesten komen.

De samenhang is ook tot uiting gekomen in de flexibiliteit waarmee regelingen afgelopen periode zijn opengesteld. Zo is de demoregeling opengesteld voor de geïntegreerde aanpak van milieu en economie en zijn de IPL en de VAL opengesteld en gericht op de terugdringing van de Salmonellaproblematiek in de produktiekolom. Hierdoor kan snel op de actualiteit worden ingespeeld. Ook is het mogelijk prioriteiten te stellen tussen regelingen.

Bij de opzet van de VLG is voornamelijk ingezet op innovatie. Gezien de eerdere opmerkingen die zijn gemaakt over de opzet van de VLG moet nog blijken of na de introductie van een verspreidingsprogramma de samenhang goed tot zijn recht komt.

Het SMK heeft als doel beleidsmatig gewenste ontwikkelingen te stimuleren.

Uit de evaluatie blijkt dat dit alleen wordt bereikt indien een beleidsthema overeenstemt met de behoefte van ondernemers. De huidige inrichting van het Stimuleringskader voorziet onvoldoende in het stimuleren van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen die door ondernemers niet worden opgepakt.

In een aanvullend onderzoek bij deze evaluatie is nagegaan welke gehonoreerde innovatieprojecten naast relevant voor de ondernemer ook beleidsrelevant zijn. Daarbij is onder meer gebleken dat soms sprake is van op zichzelf staande ideeën die, indien de innovators met elkaar in contact zouden worden gebracht, elkaar zeer goed zouden kunnen versterken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een teelttechnische innovatie bij de teelt van Miscanthus en een produkt-marktinnovatie voor hetzelfde gewas.

### **Aanbevelingen**

1. Breng ondernemers van elkaars idee (voor zover die elkaar zouden kunnen versterken) op de hoogte om zo ideeën perspectiefvoller te maken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de oplossing van knelpunten in de teelttechniek van een gewas en een idee over nieuwe afzetvormen van hetzelfde gewas. Hiermee kunnen innovatie- of kennisnetwerken ontstaan. Het Innovatie Steunpunt kan de instantie zijn om de organisatie van de kennisnetwerken inhoud te geven.
2. Om de effectiviteit van sturing op verspreiding van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen te vergroten is het zinvol om de bestaande thema's te screenen op relevantie voor ondernemingen. Ga na met welke instrumenten thema's die buiten het directe belang van de ondernemer vallen beter gestimuleerd kunnen worden.

## **6. Stroomlijning**

### **Filosofie**

Een van de doelstellingen van het SMK is tot meer transparante regels te komen en cumulatie van regelgeving te vermijden. Bovendien is de inzet de administratieve lastendruk van bedrijven te verminderen. Daarnaast zouden schotten tussen verschillende sectoren of beleidsthema's zoveel mogelijk beperkt moeten worden.

Voorkomen moet worden dat kleine bedrijven, zoals die van agrariërs, het onderspit delven, omdat men over onvoldoende kennis, deskundigheid en faciliteiten beschikt om prille, maar perspectiefrijke ideeën om te zetten in een kansrijke projectaanvraag.

### **Uitwerking**

De subsidieverstrekker heeft een forse inspanning geleverd om laagdrempeligheid van de regelingen te bewerkstelligen en is daarin ook grotendeels geslaagd. Dit valt op te maken uit het instellen van het Innovatiesteunpunt Wageningen (ISW), het realiseren van één loket voor alle regelingen (LASER) en de aandacht voor de administratieve lastendruk.

Echter met name in de introductiefase van het Stimuleringskader bestond bij de doelgroepen onvrede over de onbekendheid met beoordelingscriteria en met de openstellingstermijn van de verschillende tenders waardoor de regelingen als onvoldoende transparant werden ervaren. Het ISW werd door de projectaanvragers positief gewaardeerd.

De uitvoeringlasten zijn onder de norm van 10% van het totaal subsidiebedrag gebleven. Het geld is dan ook daar terechtgekomen waar het hoort, bij de ondernemingen.

Herverdeling van budget tussen tenders binnen een regeling is voorgekomen, herverdeling tussen verschillende regelingen ook. De beoogde variabele verdeling van subsidie over sectoren en schakels in de keten is voldoende gerealiseerd. Er is geen budget vastgesteld per sector. Daarmee is tegemoet gekomen aan het eigen initiatief van sectoren en schakels in de keten.

### **Aanbeveling**

1. Verbeter de communicatie over de uitvoering van de regelingen, zodat de regelingen transparant voor de doelgroepen zijn. Communiceer eveneens de visie achter de opzet van het Stimuleringskader beter, zodat het bij aanvragers duidelijk wordt wat volgens het SMK echt innovatief en risicovol is.
2. Werk met een langere termijn tenderplanning zodat doelgroepen inspanningen en investeringen beter kunnen plannen.

## Eindconclusie

1. De doelstelling om middels een instrumenteel kader de subsidieverlening te koppelen aan doelstellingen en uitgangspunten uit de nota Dynamiek en Vernieuwing komt goed uit de verf.
  - Financiële stimulans levert een wezenlijke bijdrage aan knelpunten van ondernemers
  - Concurrentie op kwaliteit loont en verdient verdere doorwerking in het instrument
  - Alle regelingen zijn ketengericht ingezet. Samenwerking tussen verschillende schakels in de keten zou beter kunnen worden ondersteund.
  - Vraaggestuurd kennisaanbod staat nog in de kinderschoenen, maar heeft – in ieder geval voor marktgedreven innovaties- perspectief
  - De stroomlijning van losse subsidieregelingen naar een doelgericht, flexibel subsidiekader is geslaagd te noemen
2. Aanpassing op onderdelen zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrument verder vergroten.
  - Uitbreiding van het programma Landelijk Gebied met een verspreidingsregeling speelt in op de behoefte van doelgroepen en LNV
  - Het vaststellen van thema's waarop verspreiding naar een bredere doelgroep gewenst is, is op zichzelf niet sturend. Pas als thema's overeenkomen met de behoefte van ondernemers ontstaat een verspreidingsimpuls
  - Communicatie over de filosofie van het Stimuleringskader en de beoordelingscriteria van projecten is onvoldoende geweest. De doelgroep heeft behoefte aan een langere termijnplanning van de openstellingstermijnen van de tenders.

## Bijlage 1 Conclusies uit de deelevaluaties

### Innovatieregeling Markt & Concurrentiekracht (IM&C)

De regeling draagt bij aan een versnelde en brede uitvoer van innovatieve ideeën omdat de subsidie een deel van de financiële risico's opvangt. Primaire bedrijven hebben goed gebruik gemaakt van de subsidiemogelijkheden. De doelgroep van innovatieve ondernemers is bereikt. De subsidiebijdrage verlaagt voornamelijk de financiële risico's en draagt slechts beperkt bij aan het oplossen van organisatorische en technische knelpunten.

Algemene gegevens	Aantal	Verdeling van aanvragen over sectoren (ketens)	%	Aangevraagde projecten per thema	%
Aanvragen	804	Veehouderij	25	Milieu	11
Gehonoreerde aanvragen	83	Akker- en tuinbouw	54	Diergezondheid/welzijn	5
Toegekend budget	f 22 mln	Visserij	3	Optimalisatie	31
		Bosbouw	1	Diversificatie	23
		Overig	18	Ketenversterking	4
				Overig	26

Verdeling aanvragen over typen aanvragers (schakels in de keten)	%
Dienstverlenend	3
Handel	3
Toelevering	6
Verwerking	14
Primair	40
Combinatie	25
Overig	6
Niet ingevuld	3

### Verwerking en Afzet Landbouwproducten (VAL)

Gezien het grote aantal aanvragen en het toegekende subsidiebedrag blijkt dat de VAL bij de doelgroep een grote belangstelling geniet.

De regeling heeft in het algemeen geleid tot de stimulering van beleidsmatig gewenste investeringen. Er is echter sprake van een scheve verhouding tussen de verschillende beleidsthema's waarop subsidie is aangevraagd en gehonoreerd.

Het beoogde effect 'samenwerking in de keten' heeft onvoldoende resultaat opgeleverd.

De regeling heeft niet direct geleid tot een vereenvoudiging voor de doelgroep.

Zowel de ontschotting tussen regelingen als de ontschotting tussen sectoren heeft goed gewerkt.

Het budget is op basis van het advies van de BC verhoogd en daarna volledig besteed.

Algemene gegevens	Aantal	Verdeling van aanvragen over sectoren (ketens)	%
Aanvragen	192	Veehouderij	47
Gehonoreerde aanvragen	75	Akker- en tuinbouw	40
Toegekend budget	f 35 <sup>1</sup> mln	Visserij	-
		Bosbouw	3
		Overig	10 <sup>1</sup>

1) incl EU bijdrage

<sup>1</sup>Biologische landbouw

Verdeling gehonoreerde aanvragen over de voorkeursinvesteringen	%
Nieuwe producten of productieprocessen	59
Specifieke en innovatieve logistieke investeringen die het gevolg zijn van integratie in de keten	3
(her)inrichting van de agrologistieke centra	1
Milieumaatregelen t.a.v. zuiveringsslib	3
Agrificatie	0
Biologische landbouw en veeteelt	10
Pluimvee, preventie Salmonella of Campylobacter	1
Samenwerking in de keten voedingstuinbouw	1
Combinaties van voorkeursinvesteringen	13
Geen voorkeursinvestering	9

### Investeringsregeling Primaire Landbouw (IPL)

Gemeten naar het aantal aanvragen is de IPL een groot succes.

Een deel van de beleidswensen is gerealiseerd. Dit staat los van de verhoogde subsidiepercentages. Kennelijk is het sturend vermogen ervan beperkt. Uit de verdeling van de aanvragen over sectoren, uit de verklaring daarvan en uit een studie uit 1994 blijkt dat de accenten in de aanvragen (en honoreringen) bepaald worden door bestaande behoeften in de sectoren, niet door de sturende werking van de IPL.

Algemene gegevens	Aantal	Verdeling van aanvragen over sectoren (ketens)	%
Aanvragen	771	Veehouderij	50
Gehonoreerde aanvragen	468	Akker- en tuinbouw	45
Toegekend budget	f 8 mln	Visserij	-
		Bosbouw	5
		Overig	-

Verdeling aanvragen over de investeringslijst	%
Ammoniak en stankemissie	12
Beperking mineralengebruik	3
Verbetering kwaliteit van de mest	5
Beperking emissie nutriënten en chemische middelen naar het oppervlaktewater	16
Beperking van emissie naar de lucht	0
Beperking gebruik chemische middelen	11
Vermindering energiegebruik	1
Verbetering hygiënische omstandigheden in veehouderijen	7
Verbetering dierlijk welzijn	21
Verbetering kwaliteit van de productie	2
Behoud van de gezondheid	2
Vermindering van de lichamelijke belasting	20

### Subsidieregeling Demonstratieprojecten (Demoregeling)

Het doel van de demoregeling is de verspreiding van vernieuwingen op beleidsmatig gewenste thema's. De regeling is in 1997 breed opengesteld, gericht op het verspreiden van vernieuwingen. Zoals beoogd en verwacht wordt er met deze wijze van openstelling niet of nauwelijks gestuurd op thema's. Het breed openstellen van de regeling biedt onvoldoende mogelijkheden om beleidsmatig gewenste ontwikkelingen naar thema's en doelgroep te sturen. Wellicht hebben de beleidsmakers van LNV hun beoogde verwachtingen onvoldoende concreet geformuleerd c.q. geëxpliciteerd in de schriftelijke en mondelinge informatie over de regeling. Het is twijfelachtig of de eerste openstelling van de demoregeling zal bijdragen aan de verspreiding van vernieuwingen,

omdat het vernieuwende karakter en de verwachte kennisverspreiding van de projecten matig zijn.

De regeling is aanvullend op de EU-demoregeling en voorziet in een behoefte.

De beoordelingscriteria bieden ruimte voor interpretatieverschillen door de wijze van formulering.

Algemene gegevens	Aantal	Verdeling van aanvragen over sectoren (ketens)	%
Aanvragen	60	Veehouderij	38
Gehonoreerde aanvragen	23	Akker- en tuinbouw	20
Toegekend budget	f 4,5 mln	Visserij	-
		Bosbouw	-
		Overig	42

Verdeling van aanvragen naar thema	%
Nieuwe markten, producten of productiemethoden	15
Diversificatie bedrijfsactiviteiten	0
Verbeteren logistieke systemen en informatietechnologie	3
Verbeteren arbeidsomstandigheden	2
Verbeteren hygiëne	2
Verbeteren van gezondheid en welzijn van dieren	29
Verbeteren kwaliteit productieproces/systeem	17
Verbeteren samenwerking in de keten (hor./vert.)	3
Beperking milieubelasting	2
Combinatie	27

### Vernieuwing Landelijk Gebied (VLG)

Uit het aantal aanvragen (347) blijkt dat veel boeren, burgers en maatschappelijke organisaties bezig zijn met het thema vernieuwing landelijk gebied. Hoewel een klein percentage is goedgekeurd (13%) is het aantal niet laag; 44 innovaties per jaar is een goede score.

De reden waarom veel aanvragen afgekeurd zijn heeft te maken met de gehanteerde criteria. Een kritische toepassing van het criterium 'vernieuwing' heeft hierbij een rol gespeeld. Een deel van de niet gehonoreerde projecten heeft wel de aandacht van het beleid en kan waarschijnlijk ook een bijdrage leveren aan (één van) de doelstellingen van de regeling. Een eventuele verspreidingsregeling biedt voor deze projecten betere mogelijkheden. De meeste projecten werken het criterium 'vernieuwing' uit via nieuwe samenwerkingsvormen en nieuwe allianties in het kader van beheer van natuur.

Samenwerking tussen verschillende partijen neemt een belangrijke plaats in binnen een groot aantal projecten. Dit geldt voor zowel samenwerking tussen partijen als ook voor samenwerking tussen sectoren. Hierbij ligt de nadruk op samenwerking tussen meerdere sectoren. De projecten richten zich grotendeels op de sectoren natuur en recreatie, maar ook landbouw is een belangrijke sector.

De invulling van de landelijke uitstraling krijgt vergeleken met de eerste tender, in de tweede tender meer aandacht. De vernieuwingen hebben vooral een gebiedskarakter. Hiermee krijgt de te realiseren vernieuwing een effect dat uitstijgt boven het bedrijfsniveau.

Het principe van "may the best win" op basis van budget is in beide tenders niet relevant geweest, om reden van het niet overschrijden, respectievelijk het onderschrijden van het beschikbare budget.



Algemene gegevens	Aantal	Verdeling van aanvragen over sectoren (ketens)	%	Aangevraagde projecten per thema	%
Aanvragen	347	Natuur/landschap	3	Sociaal-economische versterking	37
Gehonoreerde aanvragen	44	landbouw	12	Verbetering relatie stad-land	32
Toegekend budget	f 18,6 mln	recreatie	6	Vernieuwing in beheer	9
		anders	14	Combinatie	21
		Combinatie van sectoren	65		

Verdeling aanvragen over typen aanvragers (schakels in de keten)	%
Particulieren	4
Agrarische ondernemers	37
Commercieel bedrijf	10
Belangenbehartigingsorganisatie	9
Terreinbeherende organisatie	16
Vereniging, stichting, coöperatie of ander samenwerkingsverband	23
Overig	1

### Het Innovatiesteunpunt

Het Innovatiesteunpunt heeft voldaan aan de taken klankborden en kennismakelen. Dit is vooral veroorzaakt door een ruime definitie van klankborden in de afspraken tussen LNV en het Innovatiesteunpunt. Afsproken was tevens dat het accent van klankborden zou liggen bij ondernemers in de ideefase. Dit moet nog verder worden verbeterd.

Het Innovatiesteunpunt heeft zich in hoofdzaak op de juiste doelgroep gericht. Daarbij worden twee kanttekeningen geplaatst; het Innovatiesteunpunt moet zich nog sterker richten op ondernemers met innovaties (veelal blijkt dat het idee van een klant elders reeds wordt uitgevoerd en dus niet meer innovatief is), en het Innovatiesteunpunt zou zich meer moeten richten op samenwerkingsverbanden als doelgroep. Nu richt het Innovatiesteunpunt voor ideeën passend in de VLG zich nog vooral op de individuele boer.

De opbouw van het kennisnetwerk is voldoende. De samenwerking met Syntens is minder intensief dan LNV had gewenst. De reden hiervoor is met name de terughoudendheid bij Syntens. De onafhankelijkheid van de DLV is niet aantoonbaar en zal met name door het Innovatiesteunpunt zelf moeten worden aangetoond en gewaarborgd.

De dienstverlening van het Innovatiesteunpunt als helpdesk voor het Stimuleringskader vult het gat tussen de dienstverlening van LASER en de commerciële subsidieadviesbureaus. De klant is tevreden over het Innovatiesteunpunt.

De sterke kanten van het Innovatiesteunpunt zijn de niet-commerciële aanpak, het brede werkkterrein, de lage drempel voor de klanten en de goede bekendheid. De kansen voor het Innovatiesteunpunt liggen in het zich sterker profileren op bepaalde onderwerpen of doelgroepen, het versterken van de rol bij plattelandsvernieuwing en in het uitvoeren van landelijke stimuleringsprogramma's.

Geraadpleegd voor	Aantal	Uren → Regeling ↓	ISW	DLV	Andere externen
Klankbord-Functie	535	IM&C	886	739	317
Kennismakelen	101	VLG	28	24	8
Overig	453	%	46	38	16