

Meer bereik(t)*

Meer bereik(t) door intensievere kennisoverdracht en het aanboren van nieuwe gebruikersgroepen

Eindrapport Evaluatie van het Programmaonderzoek MKB en
Ondernemerschap voor de periode 2006 – 2009
Den Haag, 28 augustus 2009



Inhoud

1	Samenvatting en leeswijzer	4
	Doeltreffendheid: het Programmaonderzoek genereert additionele en bruikbare kennis, de kennisoverdracht naar gebruikers neemt toe	4
	Doelmatigheid: EIM realiseert de ambities.....	4
	Toekomst: het bereik van het Programmaonderzoek kan worden vergroot en de beleidsrelevantie kan worden verbeterd	5
	Leeswijzer.....	6
2	Aanleiding en achtergrond van het evaluatieonderzoek.....	8
	Aanleiding voor het onderzoek	8
	Beleidscontext en beleidsdoelen van het Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap	8
	Achtergrond van het onderzoeksprogramma.....	9
3	Belangrijkste onderzoeksvragen en gebruikte onderzoeksmethoden	13
	Focus op doeltreffendheid, doelmatigheid en gesignaleerde verbeterpunten	13
	Databronnen en methoden van onderzoek.....	14
	Literatuuronderzoek op basis van beschikbaar materiaal.....	14
	Internetenquête onder een zo breed mogelijke groep van gebruikers	14
	(Diepte) interviews met stakeholders van het Programmaonderzoek.....	15
	Telefonische interviews met 'niet-gebruikers'	15
4	Doeltreffendheid van het Programmaonderzoek.....	17
	De doeltreffendheid van het programma is gemeten aan de hand van kennisontwikkeling en kennisoverdracht	17
	Kennisontwikkeling: doeltreffendheid kan op een aantal punten verder worden verbeterd.....	18
	Wij reconstrueren de kennisontwikkelingfunctie aan de hand van drie prestatie-indicatoren.....	18
	De kennisontwikkeling is goed, maar er is ruimte voor verbetering	21
	Kennisoverdracht is sterk toegenomen, beleidsrelevantie kan worden verbeterd.....	22
	De output van het Programmaonderzoek is sinds 2005 licht gedaald, maar in de huidige programmaperiode constant gebleven.....	22
	Gebruikers vinden de kwaliteit van het Programmaonderzoek voldoende tot goed ...	22
	De kennisoverdracht neemt gemiddeld genomen toe	25
	De beleidsrelevantie van het Programmaonderzoek kan worden verbeterd door beleidsmakers meer bij de programmering te betrekken.....	26
	Doeltreffendheid is goed, maar laat op punten ruimte voor verbetering.....	27

5	Doelmatigheid van het Programmaonderzoek	29
	Inleiding	29
	EZ heeft duidelijke doelen gesteld die door EIM in meerderheid zijn gehaald	30
	Doelmatigheid is een aandachtspunt in de huidige programmaperiode	30
	EIM heeft duidelijk gewerkt aan het vergroten van de doelmatigheid van het Programmaonderzoek	31
	De prestatie-indicatoren van het Programmaonderzoek laten goede resultaten zien	32
	De governancestructuur is goed, invulling moet worden verbeterd	32
	Het ontwerp van de huidige governancestructuur is goed	32
	In de praktijk bestaan verschillende visies op de rol van de commissies	34
	De samenwerking met het CBS en het CPB kan worden verbeterd	37
	De doelstelling voor cofinanciering is ruimschoots gehaald	37
	De 'juridische basis' van de subsidieverstrekker/subsidieontvanger-relatie verdient nader onderzoek	40
	Verbeteringen in doelmatigheid en aandachtspunten	42
6	Aanbevelingen en mogelijkheden tot verbetering	43
	1. Mitigeer de risico's en verzilver de kansen die cofinanciering biedt	43
	2. Alloceer de bemensing en het budget zodanig dat de flexibiliteit en de creativiteit van het Programmaonderzoek verbeterd wordt	44
	3. Schenk meer aandacht aan het verbeteren van de bekendheid van het Programmaonderzoek	45
	4. Neem gezamenlijke initiatieven om de beleidsrelevantie te verbeteren	47
	5. Pas de governancestructuur op punten aan om met het Programmaonderzoek mee te groeien	48
	6. Onderzoek de juridische basis van de subsidieverstrekker/subsidieontvanger-relatie nader	49

Bijlagen

A	Begrippen en definities	51
B	Gebruikte literatuur	52
	Geraadpleegde websites	54
C	Lijst met geïnterviewde betrokkenen	55
D	Realisaties prestatie-indicatoren voor de periode 2004-2008	56
E	Indeling gebruikers van het Programmaonderzoek op basis van doelgroepen	58

1 Samenvatting en leeswijzer

1.01 Het Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap (hierna: Programmaonderzoek) wordt in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) uitgevoerd door EIM B.V. De huidige subsidieperiode van het Programmaonderzoek loopt van 2006 tot en met 2009. Medio 2009 wordt besloten over een nieuwe subsidierelatie van vier jaar. Tevens bestaat voor EZ de verplichting om de subsidie periodiek te evalueren. Deze verplichting is vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 van het ministerie van Financiën¹ (hierna: RPE). De doelmatigheid en doeltreffendheid van het Programmaonderzoek in de afgelopen vier jaar is geëvalueerd door PricewaterhouseCoopers Advisory NV (hierna: PwC). Dit rapport doet verslag van deze evaluatie.

Doeltreffendheid: het Programmaonderzoek genereert additionele en bruikbare kennis, de kennisoverdracht naar gebruikers neemt toe

1.02 Het Programmaonderzoek is van belang voor de **kennisopbouw** op het terrein van MKB en ondernemerschap in Nederland. Internationaal staat de kennisopbouwfunctie van het Programmaonderzoek goed aangeschreven. De kwaliteit van rapportages wordt door de gebruikers gemiddeld als “voldoende tot goed” beoordeeld. De kennisopbouw is in de afgelopen periode toegenomen en kent een hoge wetenschappelijke standaard.

1.03 De **kennisoverdracht** verloopt via verschillende kanalen: de producten van het Programmaonderzoek worden verspreid via de website www.ondernemerschap.nl (ondersteund door de nieuwsbrief van het Programmaonderzoek), het Datalab van EIM, de Quick Service voor vragen over MKB en Ondernemerschap en de EIM Beleidscafés. Ook het gebruik van het Programmaonderzoek is in de periode 2006-2009 toegenomen.

1.04 Het Programmaonderzoek heeft dan ook zijn doelstelling van bijdragen aan vernieuwende inzichten in MKB en ondernemerschap behaald en voldoet daarmee aan de voorwaarden van de subsidie van EZ.

Doelmatigheid: EIM realiseert de ambities

1.05 Op het gebied van doelmatigheid heeft EZ duidelijke doelen gesteld, te weten de het realiseren van cofinanciering van het Programmaonderzoek, het versmallen van de focus door een reductie van het aantal onderzoeksthema's en het vergroten van de doelmatigheid. EIM heeft hard gewerkt aan het halen van deze doelen. Zo is het hele Programmaonderzoek in 2006 bottom-up doorgelicht op doelmatigheid door de Programmacommissie en EIM. De datasets zijn geanalyseerd op kosten en baten, hetgeen heeft geleid tot het anders produceren, afslanken of stopzetten van een aantal van deze datasets.

1.06 Ook heeft EIM zich ingespannen om cofinanciering te verwerven voor het Programmaonderzoek en ook daarin de doelstellingen behaald. Daarbij wordt bovendien met

¹ Ministerie van Financiën (2006). Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

steeds meer verschillende partners samengewerkt. Al deze inspanningen hebben geleid tot het behalen van de doelstellingen op het gebied van doelmatigheid en een grote transparantie naar EZ als subsidiënt van het Programmaonderzoek.²

1.07 Bovendien is meer aandacht besteed aan verschillende onderdelen van de verantwoording over de inhoud en uitvoering van het Programmaonderzoek. Zo wordt EZ tweemaal per jaar ingelicht door de Programmacommissie en wordt structureel aan de Adviesraad van het Programmaonderzoek gerapporteerd over het al of niet overnemen van gegeven adviezen. Ook zijn voorafgaand aan de huidige evaluatie door EIM, de Programmacommissie en de Adviesraad evaluatieverslagen gemaakt van de huidige programmaperiode.

Toekomst: het bereik van het Programmaonderzoek kan worden vergroot en de beleidsrelevantie kan worden verbeterd

1.08 Wij signaleren een aantal verbeterpunten bij de huidige wijze van kennisoverdracht. Deze geschiedt veelal langs conventionele wegen, bijvoorbeeld de website, en overwegend naar bestaande, bekende gebruikers. Nieuwe gebruikersmarkten worden beperkt geëxploreerd. De legitimiteit van het Programmaonderzoek zou gebaat zijn bij een groter bereik, waarbinnen ook ondernemers en decentrale overheden vallen. Dit kan door de kennis – deels – laagdrempeliger aan te bieden.

1.09 De beleidsrelevantie kan worden verbeterd. Sommige gebruikers zijn kritisch over de toegevoegde waarde van de producten van het Programmaonderzoek. Hier betreft het niet zozeer het bereik, maar de toegevoegde waarde van de kennis voor gebruikers. Nadrukkelijk merken wij op dat ook de drie meest betrokken ministeries hier in de afgelopen jaren een te passieve houding hebben aangenomen. Hier is in een komende programmaperiode veel wederzijdse winst te behalen. De Programmacommissie zou hierin als verbindende factor tussen de overheid en EIM als uitvoerder een actieve(re) rol kunnen spelen.

1.10 De legitimiteit van het Programmaonderzoek is voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin het Programmaonderzoek door zijn uitvoerder onder de aandacht wordt gebracht en publiciteit krijgt buiten de kleine kring van belanghebbenden. EIM slaagde daar in de laatste jaren minder goed in dan in 2006, wat blijkt uit een dalend aantal verwijzingen naar het Programmaonderzoek in de media. In de komende programmaperiode zou meer aandacht moeten worden besteed aan het onder de aandacht brengen van het Programmaonderzoek.

1.11 Dat kan onder andere door meer aandacht te besteden aan 'creatieve onderzoeksprojecten', die ad-hoc worden geïnitieerd door EIM als uitvoerder van het Programmaonderzoek in samenwerking met de Programmacommissie, zonder dat daarbij de thans feitelijk bestaande voorwaarde om daarvoor cofinanciering te verwerven hoeft te worden vervuld. Via deze extra budgettaire ruimte kunnen Programmacommissie en EIM het Programmaonderzoek beter laten inspelen op maatschappelijke behoeften en actualiteiten.

² Naast de genoemde verbeteringen in doelmatigheid heeft de invoering van cofinanciering middels aanvullende vraagsturing ook geleid tot een toename van de doeltreffendheid van het Programmaonderzoek.

1.12 Een ander punt van aandacht is de huidige governancestructuur van het Programmaonderzoek, waarin naast EIM een Programmacommissie, een Adviesraad en twee expertcommissies bestaan. Hoewel deze structuur volgens ons een goed uitgangspunt is, zien wij ook dat betrokkenen verschillende visies hebben op hoe de verschillende organen hun rol moeten invullen, waardoor de toegevoegde waarde van de expertcommissies en de Adviesraad voor het Programmaonderzoek verbeterd kan worden.

1.13 Tot slot adviseren wij EZ zich bewust te zijn van regels omtrent de problematiek Markt en Overheid (M&O) en de aanbestedingsregels bij de overgang naar een nieuwe programmaperiode. Onze analyse op hoofdlijnen aangaande deze zaken laat een aantal vragen onbeantwoord. Belangrijke vragen waar onzes inziens voor die tijd een antwoord op moet worden gegeven zijn:

1. Is het correct te veronderstellen dat EIM – nog steeds – de enige partij is die het Programmaonderzoek integraal kan uitvoeren of zijn er ook potentiële concurrenten aan te wijzen? Als men logischerwijs concurrenten mag verwachten, is dat reden om aanbesteding van de uitvoering van het Programmaonderzoek te overwegen. Het is dan ook raadzaam om dit tegen het eind van de lopende programmaperiode te inventariseren.
2. Valt de gekozen meerjarige programmasubsidie, die formeel geen overheidsopdracht is, toch niet onder de werking van de aanbestedingsrichtlijnen? Met andere woorden; moet het Programmaonderzoek daarom toch niet worden aanbesteed?
3. Indien het Programmaonderzoek niet onder de werking van de aanbestedingsrichtlijnen valt en derhalve niet hoeft te worden aanbesteed, dient te worden onderzocht of aan alle formele juridische eisen van de programmasubsidie is voldaan. Is het Programmaonderzoek formeel juridisch een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB), is er geen sprake van overcompensatie en zijn hiervoor financiële controlemechanismen ingesteld?

1.14 Voordat het Programmaonderzoek de nieuwe programmaperiode ingaat, zou op de bovengenoemde vragen een antwoord moeten worden gegeven. Dit voorkomt mogelijke problemen met potentiële concurrenten van de huidige uitvoerder in de toekomst.

Leeswijzer

1.15 Het eindrapport is als volgt opgebouwd: Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de achtergrond en geschiedenis van het Programmaonderzoek voor de programmaperiode 2006-2009. De belangrijkste ontwikkelingen gedurende de te evalueren programmaperiode 2006-2009 komen later aan de bij de beantwoording van de belangrijkste vragen van het onderzoek in de volgende hoofdstukken. Hoofdstuk 3 bevat een verantwoording van de gehanteerde onderzoeks aanpak en onderzoeksmethoden.

1.16 Het hart van het rapport wordt gevormd door de hoofdstukken waarin de drie hoofdvragen van het evaluatie onderzoek worden beantwoord. In hoofdstuk 4 komt de doeltreffendheid van het Programmaonderzoek aan de orde, in hoofdstuk 5 de doelmatigheid en in hoofdstuk 6 zal worden ingegaan op de door ons gesignaleerde verbeterpunten voor het Programmaonderzoek en de daaraan gekoppelde aanbevelingen.

1.17 In dit rapport wordt een aantal termen gebruikt die in het kader van het Programmaonderzoek een specifieke toepassing kennen. De definities van deze termen zijn opgenomen in Bijlage A. Bij de evaluatie is gebruik gemaakt van verschillende documenten, die genoemd staan in Bijlage B. Waar wij direct citeren of verwijzen naar feitelijke of cijfermatige gegevens uit deze documenten, wordt in een voetnoot verwezen naar de relevante pagina's van het brondocument.

1.18 In het kader van de evaluatie hebben interviews plaatsgevonden met 20 bij het programma betrokken stakeholders. De namen van de geïnterviewden staan genoemd in Bijlage C. In het rapport wordt regelmatig verwezen naar de resultaten van de in het kader van de evaluatie uitgevoerde internetenquête. De integrale enquêteresultaten zijn op te vragen bij PwC.

1.19 Bijlage D en E bevatten gegevens die bij het onderzoek zijn gebruikt. Naar deze bijlagen wordt in de volgende hoofdstukken regelmatig verwezen.

1.20 Het onderzoeksteam wil ten slotte alle respondenten uit de interviews en de enquête, het programmasecretariaat van EIM en de Begeleidingscommissie van het onderzoek danken voor de constructieve samenwerking tijdens de evaluatie.

2 Aanleiding en achtergrond van het evaluatieonderzoek

Aanleiding voor het onderzoek

2.01 Dit rapport bevat de analyse en conclusies van de evaluatie van het Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap over de periode 2006-2009. Het Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap (hierna: "Programmaonderzoek" of "programma") wordt uitgevoerd door EIM B.V. in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ).

Opmaat naar een nieuwe programmaperiode

2.02 De huidige subsidieperiode loopt van 2006 tot en met 2009. Medio 2009 moet besluitvorming plaatsvinden over een nieuwe programmeringsperiode van vier jaar. Deze evaluatie is uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (PwC) in opdracht van EZ en dient bouwstenen aan te leveren voor besluitvorming op dit punt.

2.03 De evaluatie is uitgevoerd in de periode maart tot en met augustus 2009. Voor de begeleiding van het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld onder voorzitterschap van mevrouw Bertha Verhoeven - van Lierop (voorzitter KvK Limburg). Daarnaast hadden in deze commissie zitting: prof. dr. Henriette Maassen van den Brink (Amsterdam School of Economics, UvA), dr. Wim van den Goorbergh (oud-CFO Rabobank en lid van de Programmacommissie van het Programmaonderzoek), drs. Peter Martens (EZ) en drs. Bram van Dijk (EZ, secretaris).

Beleidscontext en beleidsdoelen van het Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap

Een zwaartepuntinstituut op het terrein van MKB en ondernemerschap

2.04 Het publieke onderzoeksprogramma MKB en Ondernemerschap maakt onderdeel uit van de operationele doelstelling "Stimuleren van meer en beter ondernemerschap", onderdeel van artikel 3 "Een concurrerend ondernemingsklimaat" van de EZ-begroting. Omdat de vorige evaluatie heeft aangetoond dat het onderzoeksprogramma bijdraagt aan het realiseren van deze doelstelling, ligt de focus van de huidige evaluatie op het vaststellen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Programmaonderzoek. Het programma moet vernieuwende inzichten in het functioneren van MKB en ondernemerschap in Nederland leveren. Het programma bereikt deze doelstelling door relevante, actuele, consistente en betrouwbare gegevens, informatie en kennis op te bouwen (de programmaonderdelen Datasets & Modellen en Kennisopbouw). Vervolgens stelt het programma deze kennis ter beschikking aan beleidsmakers, intermediaire organisaties, ondernemingen en kennis- en onderwijsinstellingen (het programmaonderdeel Kennisoverdracht).

2.05 Het Programmaonderzoek vormt daarbij een publiek toegankelijke kennisinfrastructuur en een kenniscentrum of zwaartepuntinstituut op het terrein van MKB en ondernemerschap in Nederland. Deze kennis moet onder andere beleidsmakers in staat stellen het beleid ten behoeve van meer en beter ondernemerschap beter te onderbouwen en zo te verbeteren. Daarnaast dient de kennis die wordt verkregen uit het Programmaonderzoek als 'halffabrikaat' voor wetenschappelijk en toegepast onderzoek door kennisinstellingen en brancheorganisaties en als bouwsteen voor het publieke debat over MKB en ondernemerschap.

Datasets en modellen, kennisopbouw en kennisoverdracht als belangrijkste bouwstenen

2.06 Het programma is opgebouwd uit de volgende drie onderdelen:

1. Datasets en modellen. Dit deelprogramma omvat verschillende activiteiten die tot doel hebben om a) primaire en secundaire data over het economisch belang van en de economische prestaties op het terrein van ondernemerschap en het MKB in Nederland te genereren, inclusief buitenlandse data voor internationale vergelijking en cross-sectie onderzoek; b) data en prognoses te kunnen ontwikkelen op het terrein van ondernemerschap en het MKB in Nederland en de gevolgen van overheidsbeleid en exogene ontwikkelingen voor ondernemerschap in Nederland te kunnen onderzoeken. Het deelprogramma datasets en modellen vormt daarmee het hart van het onderzoekprogramma en is input voor de overige twee activiteiten: kennisopbouw en kennisoverdracht.
2. Kennisopbouw. Dit deelprogramma omvat onderzoeken op het terrein van MKB en ondernemerschap in Nederland die richtinggevend en kaderstellend zijn voor het Programmaonderzoek of een nader kwantitatief of kwalitatief onderzoek beogen naar relevante verbanden op het terrein van MKB en ondernemerschap in Nederland.
3. Kennisoverdracht. Dit laatste deelprogramma omvat activiteiten die ten doel hebben de resultaten van het Programmaonderzoek te ontsluiten, geschikt te maken voor gebruik en bekend te maken bij verschillende categorieën gebruikers van het programma.

2.07 De publicaties en datasets worden voor een breed publiek beschikbaar gemaakt via de Kennissite MKB en Ondernemerschap (www.ondernemerschap.nl).

Achtergrond van het onderzoeksprogramma

Het Programmaonderzoek in combinatie met zijn uitvoerder kent een lange historie

2.08 Het Programmaonderzoek wordt sinds 1995 uitgevoerd door EIM B.V. In de periode tot 1995 voerde EIM met een exploitatiesubsidie van EZ zowel dataverzameling als onderzoek op het

terrein van het MKB uit. Daarnaast ondernam EIM vanaf de jaren '80 in toenemende mate contractresearch over alle aspecten van het bedrijfsleven.

2.09 In 1999 vond de eerste evaluatie van het Programmaonderzoek plaats door een commissie onder leiding van wijlen professor Paul Verhaegen. De belangrijke conclusies van die evaluatie betroffen de structuur (EIM moest een duidelijk vierjarig mandaat krijgen) en de governance (er moest meer afstand komen tussen EIM en EZ, om zo het publieke en langetermijnkarakter van het programma te garanderen).

Structuur en uitvoering van het Programmaonderzoek

2.10 Bij EIM werken ruim 60 onderzoekers. Van hen werken er circa 10 'dedicated' (bijna fulltime) aan het Programmaonderzoek en circa 30 zijn parttime (tot 50% van hun tijd) betrokken. Voor 1995 verrichtte EIM soortgelijk onderzoek met een instellingssubsidie (exploitatietekortfinanciering) van EZ. Sinds 1995 bestaat er een programmasubsidie, die sinds 2001 een vierjaarlijkse programmaperiode kent. De huidige programmaperiode loopt af aan het eind van 2009.

2.11 In de uitvoering van het Programmaonderzoek wordt EIM aangestuurd door een Programmacommissie met drie leden, die besluit over de jaarlijkse onderzoeksprogramma's en het publieke karakter van het Programmaonderzoek bewaakt. Ook bestaat er een Adviesraad, waarin de belangrijkste gebruikers en samenwerkingspartners van het Programmaonderzoek zijn vertegenwoordigd. EZ is vertegenwoordigd in deze Adviesraad, net als de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). Daarnaast zijn het CBS, het CPB, MKB-Nederland en verschillende brancheorganisaties en enkele hoogleraren lid van de Adviesraad. De belangrijkste functie van de Adviesraad is het initiëren van onderzoeksvoorstellen en het adviseren over uit te voeren onderzoeken.

2.12 Naast de Programmacommissie en de Adviesraad bestaan er twee expertcommissies, die EIM adviseren over de kwaliteit van de in het Programmaonderzoek uitgevoerde onderzoeken. Het betreft hier:

1. de Commissie *Datasets en Modellen* die adviseert over kwaliteit en inhoud van het deelprogramma Datasets en Modellen (waarin EZ, het CBS, de Kamer van Koophandel en de Rabobank vertegenwoordigd zijn);
2. De Commissie *SCALES* (SCientific AnaLysis of Entrepreneurship and SMEs) die adviseert over de kwaliteit en inhoud van het deelprogramma Kennisopbouw (waarin EZ, het CPB, de Nederlandse Mededingingsautoriteit en een drietal universiteiten vertegenwoordigd is).

Onderzoeken in het verleden gaven aanleiding tot wijzigingen in het programma, de uitvoering en de financiering

2.13 In 2004 is het Programmaonderzoek geëvalueerd door onderzoeksbureau Berenschot. Een belangrijk aandachtspunt dat Berenschot signaleerde was een beperkte betrokkenheid (zowel initiërend als controlerend) van EZ. In 2005 heeft een werkgroep onder leiding van professor Roy Thurik van de Erasmus Universiteit Rotterdam zich gebogen over mogelijke verbeteringen in het Programmaonderzoek.

2.14 Uit beide onderzoeken kwam naar voren dat de wetenschappelijke en inhoudelijke kwaliteit van het Programmaonderzoek hoog was en dat het van belang is dat er een onderzoeksprogramma met een publiek karakter bestaat op het gebied van MKB en Ondernemerschap. Daarnaast werden verbeterpunten gesignaleerd voor de organisatie en financiering van het Programmaonderzoek. Die aanbevelingen hebben geresulteerd in een drietal aanpassingen in het Programmaonderzoek in 2005³:

- Het schrappen van vier van de oorspronkelijke zes thema's uit het Programmaonderzoek, waardoor alleen de twee hoofdthema's MKB en Ondernemerschap nog door EZ werden gesubsidieerd; Hierdoor nam de omvang van het programma met € 0,6 miljoen af.
- Een algemene efficiencykorting werd doorgevoerd door EZ. Deze begon in 2006 met een reductie van de programmasubsidie van € 0,2 miljoen. Verondersteld werd een verdere efficiencyvergroting (met andere woorden: een toename van de resultaten van het Programmaonderzoek) met een waarde € 0,1 miljoen gedurende de programmaperiode 2006-2009.
- EZ introduceerde een doelstelling van cofinanciering in het programma: EIM diende medefinanciers en samenwerkingspartners (cofinanciering mag ook worden ingevuld als coproducties, waarbij een samenwerkingspartner onderzoekstijd ter beschikking stelt aan het Programmaonderzoek) te vinden voor een deel van de uitgevoerde onderzoeken. Dit diende twee doelen: vraagarticulatie en een budgetreductie van het Programmaonderzoek voor de overheid.

2.15 In totaal werd de programmasubsidie van EZ verminderd met de hierboven genoemde bedragen en het jaarlijks te realiseren bedrag aan cofinanciering. Hierdoor werd de subsidie, die in 2004 nog € 4,2 miljoen bedroeg, afgebouwd van € 3,4 miljoen in 2006 tot € 2,6 miljoen in 2009.

2.16 Zoals hierboven beschreven krijgt EIM van EZ een vierjarig mandaat. De huidige programmaperiode loopt van 2006 tot en met 2009. De huidige evaluatie heeft dan ook betrekking op het grootste deel van deze periode. In de evaluatie is vooral aandacht besteed aan de drie door EZ gedefinieerde hoofdthema's, namelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Programmaonderzoek en daarnaast de mogelijkheden die er zijn om het Programmaonderzoek in

³ Ministerie van Economische Zaken (2005). Kamerbrief "Toekomst Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap" van de Staatssecretaris van Economische Zaken, 24 juni 2005.

de toekomst te verbeteren. Gezien de bevindingen van de evaluatie uit 2004 en de werkgroep-Thurik is de keuze van EIM als uitvoerder voor de huidige programmaperiode geen onderwerp van deze evaluatie.

3 Belangrijkste onderzoeksvragen en gebruikte onderzoeksmethoden

Focus op doeltreffendheid, doelmatigheid en gesignaleerde verbeterpunten

- 3.01 De hoofdvragen van het onderzoek zijn:
1. In welke mate zijn de doelstellingen van het programma (zoals vastgelegd in de basisbeschikking) gehaald. Met andere woorden: Hoe doeltreffend is het programma geweest?
 2. Hoe heeft het Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap de afgelopen jaren gefunctioneerd? Met andere woorden: Hoe doelmatig zijn de middelen ingezet om de doelstellingen van het programma te halen?
 3. Hoe kan het programma in de toekomst worden verbeterd?
- 3.02 Richtinggevende vragen voor het vaststellen van de doeltreffendheid van het programma zijn:
- a. In welke mate heeft het programma vernieuwende inzichten in het functioneren van het MKB en ondernemerschap in Nederland opgeleverd door relevante, actuele, consistente en betrouwbare data, informatie en kennis op te bouwen (kennisopbouw)?;
 - b. In welke mate is deze kennis op adequate wijze ontsloten aan beleidsmakers, intermediaire organisaties, bedrijven, onderwijs- en kennisinstellingen (kennisoverdracht)?
- 3.03 De doelmatigheidsvraag is verder ingekaderd aan de hand van de doelstellingen van het Programmaonderzoek die vastgelegd zijn in de basisbeschikking. Dit betekent nadrukkelijk dat niet het instituut EIM onderwerp is van deze evaluatie. Wel zijn de datasets, modellen, kennisopbouw en kennisoverdracht die in het kader van het Programmaonderzoek door EIM worden gerealiseerd onderwerp van dit onderzoek.
- 3.04 Bij hoofdvraag 2 worden de vragen toegespitst op zaken over de doelmatigheid van het Programmaonderzoek en haar uitvoeringsstructuur. Hoe doelmatig wordt het Programmaonderzoek uitgevoerd, zijn de afgesproken streefwaarden op de prestatie-indicatoren van EIM gehaald, wat is de invloed van de huidige structuur hierop etcetera.
- 3.05 Daarnaast wordt ingegaan op de gebruikers van het Programmaonderzoek en de samenwerkingspartners van het Programma. Tenslotte wordt ingegaan op de vraag of de wettelijk verplichte regels met betrekking tot 'Markt en Overheid' worden nageleefd.
- 3.06 Als derde hoofdvraag van onderzoek zullen wij ingaan op verbeterpunten van het

Programmaonderzoek. Het aandragen van concrete verbeterpunten is een van de belangrijkste doelstellingen van deze evaluatie zoals verwoord door EZ.

Databronnen en methoden van onderzoek

3.07 Voor het evaluatieonderzoek hebben wij gebruik gemaakt van verschillende (data)bronnen en methoden van onderzoek:

1. Literatuuronderzoek (desk research);
2. Elektronische enquête;
3. Diepte interviews met gebruikers en andere stakeholders van het Programmaonderzoek;
4. Telefonische interviews met niet-gebruikers.

3.08 Analyse van de verschillende bronnen leidt er toe dat vanuit verschillende invalshoeken een antwoord wordt gevonden op de belangrijkste vragen van de evaluatie en dat belangrijke zaken kunnen worden geverifieerd vanuit andere bronnen en methoden (zogenaamde “triangulatie” van onderzoeksmethoden).

Literatuuronderzoek op basis van beschikbaar materiaal

3.09 Voor het literatuuronderzoek hebben wij gebruik gemaakt van bestaande bronnen die wij via EZ en EIM hebben verkregen, zoals de basisbeschikking 2006-2009 voor het Programmaonderzoek, zelfevaluaties van het programma, beleidsdocumenten van het ministerie, (jaar)rapportages van EIM en eerdere evaluaties van het Programmaonderzoek. Herhaaldelijk hebben wij met EIM en EZ op een constructieve manier de relevante literatuur en bronnen afgestemd. In bijlage B hebben wij de gebruikte documenten weergegeven. Deze bronnen zijn inhoudelijk geanalyseerd en hebben een eerste aanzet gegeven voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Internetenquête onder een zo breed mogelijke groep van gebruikers

3.10 Op basis van de deskresearch hebben wij met de belangrijkste onderzoeksvragen als leidraad een internetenquête opgesteld. Deze internetenquête hebben wij met hulp van EIM, dat ons hiervoor heeft voorzien van de benodigde e-mailadressen, verspreid onder de abonnees van de Nieuwsbrief. Deze hebben wij, mede gezien de laagdrempeligheid van de nieuwsbrief, gedefinieerd als ‘de brede groep gebruikers van het Programmaonderzoek’. De enquête is vooraf bij de doelgroep aangekondigd door de directeur van EIM.

3.11 In totaal zijn er 2411 abonnees. Daarvan hebben er 273 (11,23%) de enquête volledig ingevuld. Omdat 93 respondenten een deel van de vragen van de enquête heeft ingevuld, kan het voorkomen dat bij bepaalde vragen de respons hoger ligt dan 273 (tot een maximum van 366). Bij

grafieken en tabellen in dit rapport die zijn samengesteld op basis van de enquête wordt steeds aangegeven hoe groot de respons (n) is.

3.12 De respons op de enquête is relatief laag, maar in absolute aantallen opvallend genoeg bijna gelijk aan de respons van een eerdere enquête uit de vorige evaluatie van het Programmaonderzoek, verstuurd door Bureau Berenschot in 2004. Helaas was het voor ons niet mogelijk het gebruikersbestand of de ruwe data uit 2004 te gebruiken. Wel zijn verschillende vragen uit de vorige evaluatie opgenomen in onze enquête, dit om de vergelijkbaarheid tussen beide onderzoeken te vergroten.

3.13 In de tabel in Bijlage E hebben wij aangegeven hoe de respons verdeeld is over de doelgroepen van het Programmaonderzoek. Uit de vergelijking van de verdeling over de doelgroepen in de populatie van de nieuwsbriefabonnees met de verdeling in de respons op de enquête blijkt dat de meeste doelgroepen goed zijn vertegenwoordigd. Uitzonderingen zijn de overheid (die is oververtegenwoordigd), studenten en de pers (beide zijn ondervertegenwoordigd).

(Diepte) interviews met stakeholders van het Programmaonderzoek

3.14 Daarnaast hebben wij 20 (verkennde en verdiepende) interviews afgenomen bij een populatie die wij omschrijven als 'stakeholders' van het Programmaonderzoek. Deze interviews zijn vrijwel allemaal face-to-face afgenomen. In overleg met de Begeleidingscommissie en op basis van informatie die wij hebben ontvangen van EIM hebben wij een groep relevante betrokkenen vastgesteld. Op basis van de eerste tranche van 10 interviews zijn wij gekomen tot een tweede tranche te interviewen stakeholders ter verdere verdieping van eerdere bevindingen. De belangrijkste gemeenschappelijke deler van de betrokkenen is dat zij een relatie hebben met het Programmaonderzoek. Zij kunnen een rol hebben als grootgebruiker, maar zij kunnen ook een functie hebben in de governancestructuur van het Programmaonderzoek. Een volledige overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in Bijlage C.

Telefonische interviews met 'niet-gebruikers'

3.15 Tot slot zijn telefonische interviews afgenomen met vertegenwoordigers van organisaties die niet bij EIM bekend zijn als gebruikers van het Programmaonderzoek, maar wel behoren tot een van de doelgroepen van het Programmaonderzoek. In totaal is gesproken met 15 aldus gedefinieerde 'niet-gebruikers'. Bij deze samenstelling hebben wij ons zoveel mogelijk gebaseerd op de verdeling tussen de doelgroepen die in Bijlage E is weergegeven. Daarnaast is uitgegaan van een lijst van mogelijke niet-gebruikers die door het onderzoeksteam van PwC in samenwerking met EIM is opgesteld. Naast deze lijst zijn door de onderzoekers zelf enkele organisaties geselecteerd, zoals grote gemeenten, waarvan mag worden verwacht dat het Programmaonderzoek voor hen relevante kennis produceert.

3.16 In een aantal gevallen kwam het voor dat ook na herhaalde pogingen om met een organisatie contact te leggen (via terugbelverzoeken en e-mails) geen reactie werd ontvangen door het onderzoeksteam. In dergelijke gevallen werd een nieuwe organisatie aangezocht, zodat het totaal aantal benaderde organisaties hoger ligt dan de uiteindelijke bereikte vijftien. Van de interviews met niet gebruikers wordt verslag gedaan in Hoofdstuk 6.

4 Doeltreffendheid van het Programmaonderzoek

De doeltreffendheid van het programma is gemeten aan de hand van kennisontwikkeling en kennisoverdracht

4.01 Een belangrijk onderdeel van de evaluatie is de doeltreffendheidsvraag. De eerder genoemde RPE⁴ definieert “doeltreffendheid” als “de relatie tussen de output (prestaties) en de effecten”. Bij het beoordelen van de doeltreffendheid van het Programmaonderzoek gaat het er dus om in welke mate de door EIM geleverde prestaties de beoogde effecten (namelijk het in stand houden, uitbreiden en voor gebruikers ontsluiten van een publieke kennisinfrastructuur met basisinformatie over MKB en Ondernemerschap⁵) realiseren.

4.02 Het gaat in deze evaluatie om de vraag hoe de doeltreffendheid van het Programmaonderzoek kan worden beoordeeld en vervolgens verbeterd, dus om in welke mate EIM er in slaagt om een kennisinfrastructuur rond het onderwerp op te bouwen, uit te breiden en in stand te houden. Deze kennisinfrastructuur moet basisinformatie over MKB en Ondernemerschap bevatten. In deze evaluatie richt de doeltreffendheidsvraag zich met name op twee onderliggende vragen namelijk:

- a. In welke mate heeft het programma vernieuwende inzichten in het functioneren van het MKB en ondernemerschap in Nederland opgeleverd door relevante, actuele, consistente en betrouwbare data, informatie en kennis op te bouwen (*kennisontwikkeling*)?
- b. In welke mate is deze kennis op adequate wijze ontsloten aan beleidsmakers, intermediaire organisaties, bedrijven, onderwijs- en kennisinstellingen (*kennisoverdracht*)?

4.03 In dit hoofdstuk stellen wij de doeltreffendheid vast in termen van de gerealiseerde kennisontwikkeling en kennisoverdracht. Onze bevindingen zijn onderbouwd door de onderzoeksuitkomsten uit de verschillende onderzoekselementen, desk research, de internetenquête en de (diepte)interviews.

4.04 Wanneer wij de doelstellingen definiëren in termen van de prestatie-indicatoren die EIM in overleg met EZ heeft vastgesteld, kunnen wij positief zijn. Gegeven deze prestatie-indicatoren worden ten aanzien van de kwaliteit en de output van het programma de doelstellingen behaald.

4.05 In dit hoofdstuk zullen wij daarnaast andere doelstellingen betrekken. Wij zullen kijken naar het inzicht dat het Programmaonderzoek levert in het MKB en Ondernemerschap. Dit blijkt van grote waarde. Ook zullen wij kijken naar de mate waarin het Programmaonderzoek erin slaagt de afspraken op het gebied van cofinanciering na te komen. Ook dit lijkt goed te lukken. Daarnaast zullen wij kijken naar de mate waarin het Programmaonderzoek slaagt in de verspreiding van de verzamelde kennis. Hier zien wij nog veel mogelijkheden voor verbetering.

⁴ Ministerie van Financiën (2006). Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006, p. 14.

⁵ Ministerie van Economische Zaken (2005). Basisbeschikking Subsidie Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap 2006-2009, pagina 1.

4.06 Wij merken daarbij op dat beide zaken, kennisontwikkeling en kennisoverdracht, regelmatig in elkaar over zullen lopen. Beide zaken zijn niet twee gescheiden werelden; zij beïnvloeden elkaar continu. Daarmee wordt in dit onderzoek rekening gehouden.

4.07 Kennisontwikkeling definiëren wij als het ontwikkelen van ruwe data en de rapportage daarover aan andere onderzoekers, bijvoorbeeld via wetenschappelijke publicaties. Voor deze evaluatie betekent kennisontwikkeling dus het samenstel van de deelprogramma's Datasets & Modellen en Kennisopbouw. Aangezien de wetenschappelijke kwaliteit van het programma geen doel op zich is, maar slechts een kwaliteitscriterium dat kan worden getoetst op basis van de door EIM verzamelde informatie over publicaties en presentaties op congressen, hebben wij tevredenheid onder wetenschappelijke onderzoekers buiten EIM niet separaat gemeten. Wel zullen wij de door EZ opgezette indicatoren voor kwaliteit van het programma betrekken in de analyse (deze staan genoemd in Bijlage D), evenals de door EIM en de Programmacommissie uitgevoerde 'peer review' onder wetenschappelijk onderzoekers op het gebied van ondernemerschap. Kennisoverdracht definiëren wij als de disseminatiefunctie van de ontwikkelde kennis naar een groter publiek, in overeenstemming met het door EZ en EIM gehanteerde gebruik van deze term.

Kennisontwikkeling: doeltreffendheid kan op een aantal punten verder worden verbeterd

4.08 Het Programmaonderzoek stelt zichzelf tot doel vernieuwende inzichten te leveren in het functioneren van het MKB en het ondernemerschap in Nederland. Dit moet worden gedaan door relevante, actuele, consistente en betrouwbare data te leveren. Hier wordt gesproken van kennisontwikkeling. Hieraan is ook onze bepaling van de doeltreffendheid van het Programmaonderzoek gekoppeld.

4.09 Wij zullen hierna de kennisontwikkelingfunctie van het Programmaonderzoek reconstrueren aan de hand van de prestatie-indicatoren en de toegevoegde waarde volgens de gebruikers, zoals die is gebleken uit de internetenquête.

Wij reconstrueren de kennisontwikkelingfunctie aan de hand van drie prestatie-indicatoren

4.10 EIM hanteert bij zijn zelfevaluatie van kwaliteit van het Programmaonderzoek een drietal prestatie-indicatoren. Deze zijn vastgesteld door EZ. De prestatie-indicatoren⁶ zijn:

- aantal wetenschappelijke artikelen, boekbijdragen en dergelijke;
- aantal papers dat geaccepteerd is op congressen;
- evaluatie onder lezers publieksgerichte rapportages.

4.11 Wij zullen deze indicatoren gebruiken om de kwaliteit van de kennisontwikkeling te reconstrueren. De eerste twee prestatie-indicatoren zien wij als de output van de

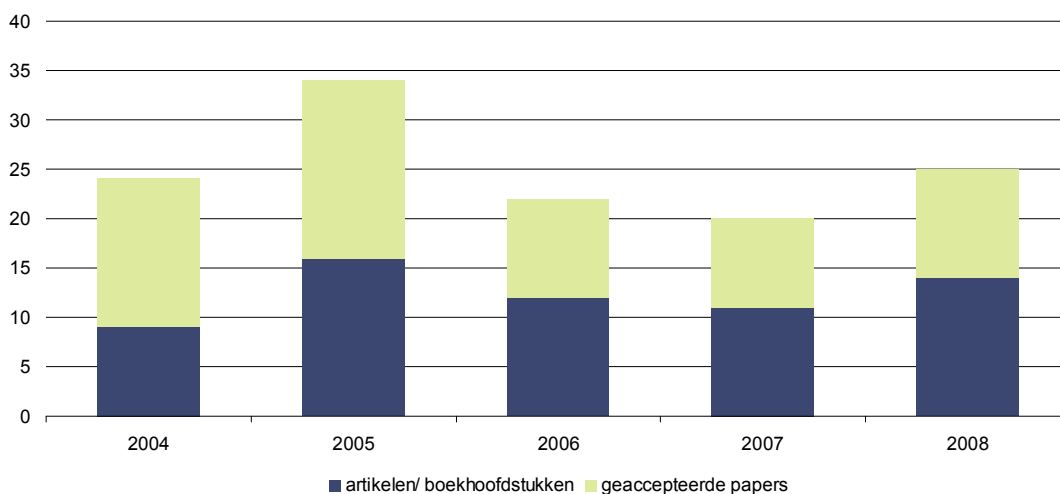
⁶ Indicatoren nr. 9, 10 en 11, zoals genoemd in Bijlage D.

kennisontwikkelingfunctie. Deze dienen om de wetenschappelijke waarde van de kennisontwikkeling te analyseren. De laatste dient om de toegankelijkheid van deze kennisontwikkeling te analyseren.

De wetenschappelijke output is over de jaren constant gebleven

4.12 In de onderstaande figuur zijn de ontwikkelingen van de eerste twee indicatoren tussen 2004 en 2008 gegeven. Deze indicatoren zijn relevant, omdat de wetenschappelijke wereld gelijksoortige criteria hanteert om onderzoekers te beoordelen. De kwaliteit van de output is volgens deze twee prestatie-indicatoren in de afgelopen vijf jaren niet substantieel veranderd. Gemiddeld produceert EIM plusminus 25 wetenschappelijke publicaties per jaar, waarvan ongeveer de helft uit congrespapers bestaat. De overige publicaties vinden plaats in zogenoemde 'peer-reviewed journals' op het gebied van MKB en ondernemerschap, waaronder het *Journal of Business Venturing* en *Small Business Economics*. Ook worden alle research reports van het Programmaonderzoek geplaatst op de website REPEC, waarop economische instituten en universiteiten uit de hele wereld economische onderzoekspapers publiceren.⁷

Figuur 4.1: Kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek over twee indicatoren (in aantallen)



4.13 Het Programmaonderzoek stelt zichzelf met zijn kennisontwikkeling tot doel een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke stroming van *entrepreneurial academics*.⁸ Dat betekent dat kennisontwikkeling ook moet worden gezien in termen van bijdragen aan deze wetenschappelijke stroming. Bovendien stelt EZ dat de kwaliteit van het Programmaonderzoek moet worden gemeten aan de hand van drie prestatie-indicatoren waarvan er twee direct betrekking hebben op wetenschappelijke kwaliteit.⁹

⁷ De onderzoekspapers van EIM zijn te vinden op <http://ideas.repec.org/s/eim/papers.html>.

⁸ EIM, *De 'ondernemende economie' Visies en analyses voor de programmering van het Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap in 2007-2009*, pagina 15.

⁹ Ministerie van EZ, *Basisbeschikking Subsidie Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap 2006-2009*, pagina 15.

4.14 Voor de twee hierboven genoemde prestatie-indicatoren worden jaarlijks streefwaarden vastgesteld door de Programmacommissie. Zowel de streefwaarden als de realisatie van de indicatoren zijn gedurende de huidige programmaperiode constant. Opvallend is wel dat het aantal geaccepteerde papers op wetenschappelijke congressen wel duidelijk gedaald is ten opzichte van het eind van de vorige programmaperiode. Het aantal artikelen en boekhoofdstukken is redelijk stabiel gebleven.

Met EIM bekende wetenschappers oordelen positief over de wetenschappelijke kwaliteit van de verzamelde data

4.15 In het kader van de Zelfevaluatie door de Programmacommissie zijn zestien "EIM goed bekende internationale topspecialisten op het gebied van MKB, ondernemerschap en/of innovatie" geënquêteerd¹⁰. Aan deze mensen zijn door de Programmacommissie vragen gesteld over het belang van het Programmaonderzoek, over de kwaliteit en relevantie van de data, over de programmawebsite en over hun suggesties voor de toekomst. Op deze manier heeft de Programmacommissie getracht de kwantitatieve gegevens een kwalitatieve invulling te geven.

4.16 De reviewers zijn zonder uitzondering positief over het belang van het Programmaonderzoek en de data die het Programmaonderzoek genereert. De (Nederlandstalige) publicaties van het programma kennen zij vanzelfsprekend minder goed. Zij noemen enkele verbeterpunten voor de ontsluiting van informatie via de website en voor het Programmaonderzoek als geheel. Zo zouden volgens de in de Zelfevaluatie geciteerde wetenschappers meer longitudinale datasets kunnen worden samengesteld en bestaat er behoefte aan meer kwalitatieve data en gegevens over een aantal specifieke onderwerpen.

4.17 Een kanttekening is bij het oordeel van de wetenschappers op haar plaats. De "topspecialisten" hebben vaak nauwe banden met het Programmaonderzoek, wat niet verwonderlijk is, omdat het Programmaonderzoek internationaal goed bekend staat. Een meer gebalanceerd beeld zou worden gegeven als ook niet met het Programmaonderzoek samenwerkende academici zouden worden bevroegd over de reden waarom zij niet betrokken zijn bij het programma.

Wetenschappelijke kwaliteit is een basisvoorwaarde voor het Programmaonderzoek, maar geen hoofddoelstelling

4.18 Bij de interpretatie van de indicatoren en de visies van de geënquêteerde wetenschappers is een belangrijke overweging dat wetenschappelijke kwaliteit voor het Programmaonderzoek geen doel op zich is. Wel is wetenschappelijke kwaliteit een voorwaarde voor het leveren van betrouwbare, onomstreden en voor beleidsmakers en andere beoogde gebruikers relevante informatie. Zolang EIM er in slaagt om jaarlijks een substantieel aantal publicaties te realiseren

¹⁰ EIM (2009). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap 2006-2008; Zelfevaluatie door de programmacommissie. Zoetermeer, maart 2009.

(meer dan 20 zogenaamde “peer-reviewed” publicaties per jaar is in dit verband een reële ondergrens), is ons oordeel dat aan de voorwaarde van wetenschappelijke kwaliteit is voldaan.

De kwaliteit van de rapportages is volgens door EIM bevroegde gebruikers ruim voldoende tot goed

4.19 De derde prestatie-indicator waarmee de kwaliteit van de kennisontwikkeling in het Programmaonderzoek wordt gemeten betreft de kwaliteit van publieksgerichte rapportages. Dit zijn rapporten over onderwerpen die betrekking hebben op MKB en Ondernemerschap. Deze rapportages worden door gebruikers die EIM bevroegt, gedurende de huidige programmaperiode constant gewaardeerd als “ruim voldoende/ goed” (zie ook Bijlage D). Dit resultaat is in lijn met de uitkomsten van onze enquête.

Gebruikers beoordelen het Programmaonderzoek in de enquête van PwC als ‘voldoende’

4.20 Uit onze enquête blijkt dat de toegevoegde waarde van de output door 56% van de gebruikers als ‘voldoende’ wordt gekwalificeerd. Bijna een kwart van de gebruikers (23%) vindt de toegevoegde waarde beperkt. Slechts 21% vindt de toegevoegde waarde van het Programmaonderzoek groot.

4.21 De overgrote meerderheid (82%) van de in de enquête bevroegde gebruikers zou niet bereid zijn te betalen voor de producten en diensten van het Programmaonderzoek. Een kleine 18% geeft aan wel bereid te zijn te betalen van de producten en diensten die zij nu gratis afnemen. Dit percentage is iets lager dan in de evaluatie van 2004, toen de betaalbereidheid tussen de 19 en 23% lag voor de verschillende producten van het programma. Voor datasets en onderzoeksgerichte publicaties ligt de betaalbereidheid in 2009 iets hoger (respectievelijk 22% en 25%).

4.22 Een nuancerende opmerking hierbij is dat de respondenten die bereid zijn te betalen tot de veelgebruikers van het onderzoek (‘harde kern’ van gebruikers) behoren. Bij de respondenten die niet bereid zijn te betalen zitten betrekkelijk veel personen en organisaties op grotere afstand tot het Programmaonderzoek tot en met ‘toevallige abonnees’. Dit kan het beeld enigszins vertekenen.

De kennisontwikkeling is goed, maar er is ruimte voor verbetering

4.23 Blijkens het oordeel van wetenschappers en gebruikers heeft het Programmaonderzoek relevante, actuele, consistente en betrouwbare data, informatie en kennis opgebouwd en daarmee de doelstelling voor kennisontwikkeling gehaald. Wel kan de kanttekening worden geplaatst dat het gebruikersoordeel zoals vastgesteld door EIM al sinds het begin van de vorige programmaperiode gelijk is gebleven op het niveau “ruim voldoende tot goed”. Het zou van ambitie getuigen om te streven naar een verbetering tot het niveau “goed”.

Kennisoverdracht is sterk toegenomen, beleidsrelevantie kan worden verbeterd

4.24 Kennisoverdracht is de tweede belangrijke factor van belang wanneer wij kijken naar de doeltreffendheid van het Programmaonderzoek. De vraag is dan in welke mate de ontwikkelde kennis op adequate wijze wordt ontsloten aan beleidsmakers, intermediaire organisaties, bedrijven, onderwijs- en kennisinstellingen.

4.25 Daarbij is allereerst de kwantitatieve output van het Programmaonderzoek relevant. Deze is geanalyseerd aan de hand van concrete en meetbare prestatie-indicatoren. Daarna is gekeken naar de tevredenheid van de gebruikers met de door EIM verspreide informatie. Omdat met name de Nieuwsbrief een grote verspreidingsgraad heeft is hier extra aandacht aan besteed. Tot slot is gekeken naar de dataleveranties en de relevantie van het Programmaonderzoek voor beleidsmakers.

De output van het Programmaonderzoek is sinds 2005 licht gedaald, maar in de huidige programmaperiode constant gebleven

4.26 De output van het Programmaonderzoek wordt gemeten aan de hand van drie indicatoren¹¹:

- het aantal geactualiseerde en/of nieuwe datasets;
- het aantal eigen publicaties;
- het aantal publieksgerichte artikelen en boekbijdragen.

4.27 Als gevolg van het schrappen van de vier kleinste thema's van het Programmaonderzoek in 2005 is een lichte daling zichtbaar in de output van het programma in 2006. Deze daling heeft vooral betrekking op het aantal geactualiseerde en/of vernieuwde datasets. Sinds 2006, dus in de huidige programmaperiode, is de output echter constant gebleven.

4.28 In gesprekken heeft EIM aangegeven dat steeds meer data op de site www.ondernemerschap.nl worden gezet en zo worden ontsloten voor gebruikers. Dit gegeven wordt echter niet gemeld in bijvoorbeeld de jaarlijkse Prestatiemetingen of de Zelfevaluatie van de Programmacommissie. De ontsluiting via de website betreft overigens uitsluitend data op meso- en macroniveau (bedrijfstak- en landelijk niveau).¹²

Gebruikers vinden de kwaliteit van het Programmaonderzoek voldoende tot goed

4.29 EIM rapporteert de bevindingen van het Programmaonderzoek op een aantal manieren aan de gebruikers. Dat gebeurt via de nieuwsbrief, publieksgerichte rapportages,

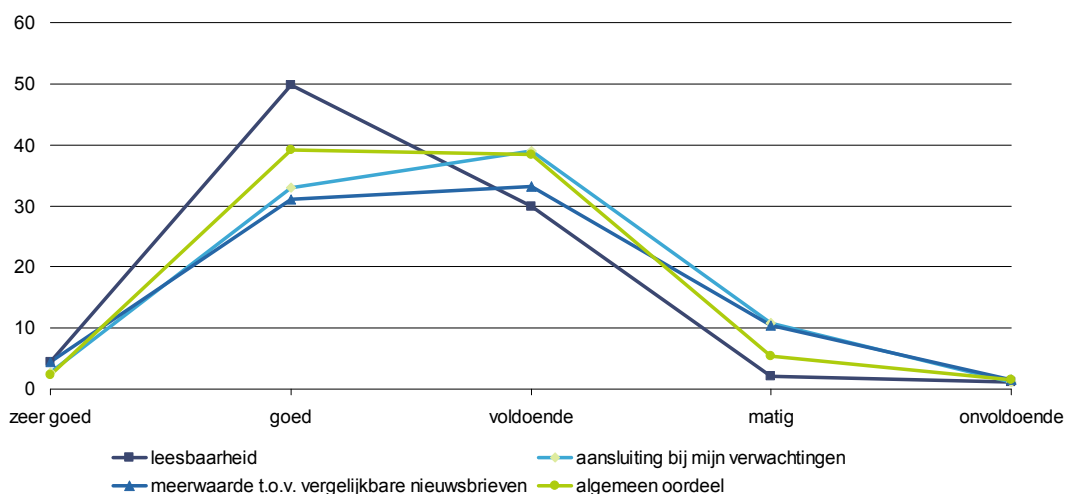
¹¹ Indicatoren nr. 12, 13 en 14, zoals genoemd in Bijlage D.

¹² Data op microniveau (geanonimiseerde data op het niveau van individuele bedrijven) kunnen worden gebruikt in het Datalab ten kantore van EIM. Het sterk toegenomen gebruik van het datalab in 2008 was het gevolg van een extra werkcollege voor studenten van de Erasmus Universiteit. Deze groei is naar verwachting dan ook niet structureel.

onderzoeksgerichte rapportages, het beschikbaar maken van datasets op de website en in het datalab van EIM en de zogenaamde Quick Service, waarmee specifieke vragen van gebruikers worden beantwoord en data ‘op maat’ wordt geleverd. Specifieke thema’s uit het Programmaonderzoek komen ook aan bod in de EIM Beleidscafés.

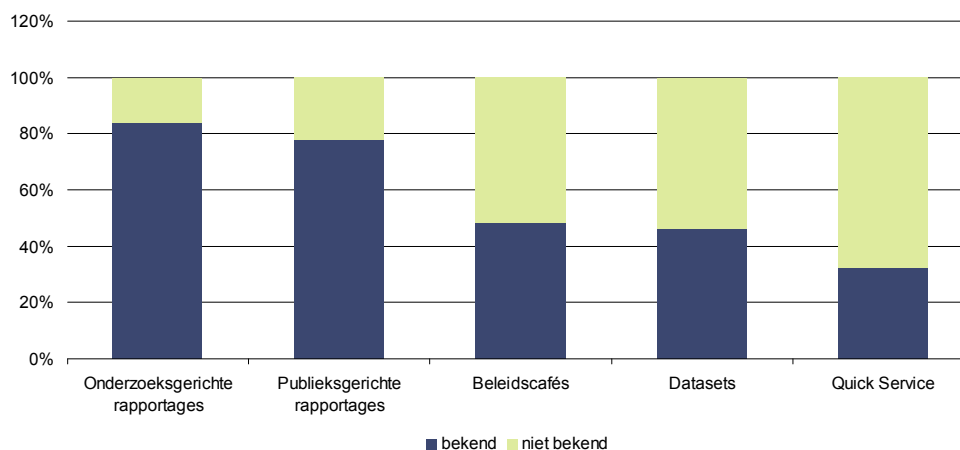
4.30 De gebruikers van het Programmaonderzoek zijn over de nieuwsbrief tevreden. Een ruime meerderheid van de respondenten op de enquête geeft aan de kwaliteit van de nieuwsbrief voldoende tot goed te vinden. Dit sluit aan bij de bevindingen van EIM zelf. Uit de onderstaande figuur blijkt dat met name de leesbaarheid van de nieuwsbrief goed scoort.

Figuur 4.2: Oordeel over de Nieuwsbrief (in percentages, n=311)



4.31 Naast de nieuwsbrief communiceert EIM ook via publieksgerichte rapportages, onderzoeksgerichte rapportages, datasets, Quick Service en Beleidscafés met het publiek. In de onderstaande figuur is de bekendheid van de respondenten met deze producten weergegeven.

Figuur 4.3: Bekendheid met de producten van het Programmaonderzoek (in percentages; n=311)

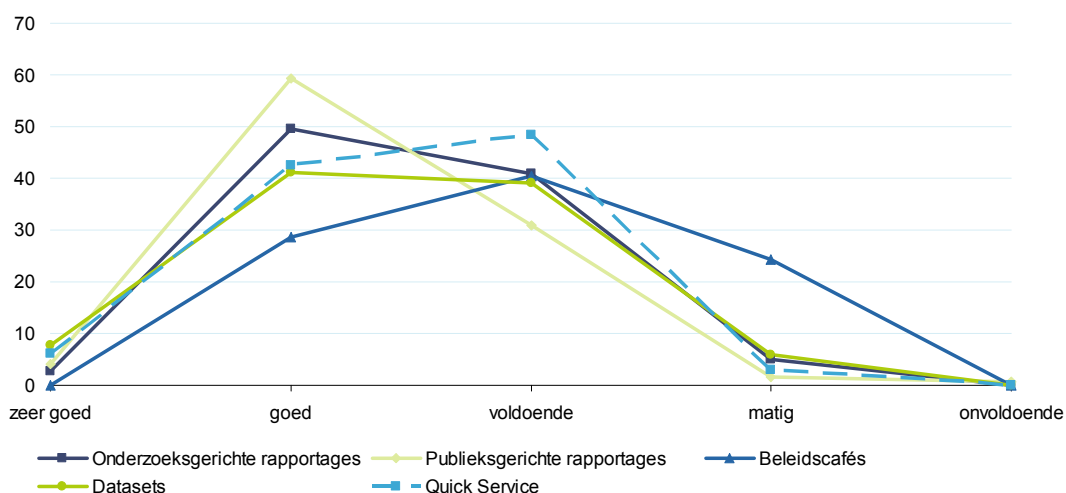


4.32 Gebruikers van het Programmaonderzoek¹³ zijn – naast de Nieuwsbrief – vooral bekend met de onderzoeksgesichte- en de publieksgesichte rapportages. De beleidscafés, datasets en met name de Quick Service zijn aanmerkelijk minder bekend. EIM geeft hiervoor als verklaring dat (i) de doelgroep voor het lezen van rapportages veel groter is dan de doelgroep voor het bijwonen van beleidscafés of het gebruik van de Quick Service; (ii) er veel meer rapportages (ongeveer 60 per jaar) zijn dan bijvoorbeeld beleidscafés (2 per jaar); en (iii) dat met het schrijven van de rapportages aanzienlijk meer budget gemoeid is dan met bijvoorbeeld de Quickservice of de beleidscafés.

4.33 Vier van de vijf producten worden voldoende tot goed beoordeeld (zie de grafiek op de volgende pagina). Met name de publieksgesichte rapportages springen er positief uit. De beleidscafés scoren in vergelijking met de overige producten minder goed. Wanneer EIM de doeltreffendheid van haar producten wil optimaliseren, zou meer aandacht aan dit laatste product moeten worden geschonken.

¹³ Zoals aangegeven zijn “gebruikers van het Programmaonderzoek” gedefinieerd als “abonnees op de Nieuwsbrief”. Dit is de meest ruime definitie van “gebruikers”. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat afnemers van andere producten van het Programmaonderzoek ook bekend zijn met de nieuwsbrief. Wij hebben gekozen voor deze definitie om de vergelijkbaarheid met de vorige evaluatie van Bureau Berenschot te waarborgen.

Figuur 4.4: Oordeel over de producten van het Programmaonderzoek (in percentages, n=186; 172; 37; 51; 56)



De kennisoverdracht neemt gemiddeld genomen toe

4.34 De kwaliteit van het door EIM uitgevoerde onderzoek is op basis van de met EZ vastgestelde prestatie-indicatoren niet rechtstreeks vast te stellen. Wel stellen wij vast dat zowel de indicatoren voor “kwaliteit van het programma” als de indicatoren voor het “bereik en gebruik van het programma” een stijgende tendens vertonen (zie Bijlage D). De indicatoren voor het bereik en gebruik van het programma (indicator nr. 1 t/m 8) betreffen het gebruik van de producten van het Programmaonderzoek (ongeacht hoeveel producten er zijn).

4.35 Uitzonderingen op de stijgende tendens in deze groep indicatoren zijn de indicatoren “aantal dataleveranties ‘op maat’” en “aantal berichten in schrijvende pers met verwijzing naar resultaten uit Programmaonderzoek”, die sinds het begin van de huidige programmaperiode een daling laten zien.¹⁴ Daarbij is de daling van het aantal dataleveranties ‘op maat’ met meer dan 50% zeer sterk te noemen. EIM schrijft in de toelichting op de prestatiemeting dat het een “opvallend laag” aantal verzoeken om dataleveranties ‘op maat’ heeft ontvangen en geeft als mogelijke verklaring dat de data steeds beter te benaderen zijn via de website van het Programmaonderzoek. In haar Zelfevaluatie suggereert de Programmacommissie dat dit “wellicht gevolg is van het feit dat steeds meer gebruikers hun weg rechtstreeks via de website weten te vinden”.

4.36 Deze verklaring is niet direct bevredigend, aangezien het aantal downloads van datasets op de website weliswaar is toegenomen ten opzichte van 2007, maar dat in eerdere jaren ook het

¹⁴ Overigens is het gemiddelde aantal persvermeldingen per jaar over de periode 2006-2008 hoger dan in de vorige programmaperiode. Voor gedetailleerde gegevens over de jaren 2004 t/m 2008 verwijzen wij naar Bijlage D.

geval was zonder dat het leidde tot een (scherpe) daling in dataleveranties 'op maat'. Bovendien blijkt uit de meest recente cijfers van EIM dat zowel het aantal verzoeken als het aantal gerealiseerde dataleveranties 'op maat' in 2009 weer toeneemt ten opzichte van 2008: over de eerste helft van 2009 zijn 42 dataleveranties gerealiseerd, tegen 52 in het hele jaar 2008.

4.37 Opvallend in de daling van deze indicator is dat deze niet te wijten lijkt te zijn aan afnemende belangstelling bij één specifieke gebruiker. Het aantal dataleveranties 'op maat' aan EZ (de grootste gebruiker van dit product van het Programmaonderzoek) is procentueel bijvoorbeeld nagenoeg in de zelfde mate gedaald als het aantal dataleveranties 'op maat' aan andere gebruikers¹⁵.

4.38 Een ander beeld komt naar voren uit de resultaten van onze enquête. Onder de respondenten van de enquête is het gebruik van de Quick Service van EIM is toegenomen ten opzichte van de periode 2001-2004. Dit betekent dat EIM vaker benaderd is met vragen in de huidige periode, maar dat bij de beantwoording van die vragen minder vaak informatie uit een dataset nodig was. Ook deze conclusie wordt bevestigd door de meest recente gegevens van EIM, al neemt de verhouding tussen het aantal vragen waarbij bij de beantwoording informatie uit datasets nodig is tot het totaal aantal gestelde vragen in het kader van de Quick Service in het eerste half jaar van 2009 weer toe.

De beleidsrelevantie van het Programmaonderzoek kan worden verbeterd door beleidsmakers meer bij de programmering te betrekken

4.39 In 2006 adviseerde de Adviesraad om "bij de uitwerking van de projecten te streven naar een zo groot mogelijke beleidsrelevantie." De overdracht van kennis wilde de Adviesraad onder andere vergroten door EZ direct te betrekken bij de uitvoering van onderzoeksprojecten. De Evaluatie van de Adviesraad over de periode 2006-2008 vermeldt: "Concreet wordt afgesproken dat direct na het vaststellen van de eerste tranche, EZ en MKB-Nederland uitgenodigd zullen worden om aan te geven bij welke projecten zij een klankbordrol willen vervullen."¹⁶

4.40 Op het gebied van de beleidsrelevantie schiet de toegevoegde waarde van het Programmaonderzoek momenteel echter tekort. Dit oordeel wordt althans gegeven in interviews met gebruikers en niet-gebruikers bij ministeries, provincies en gemeenten. Volgens betrokkenen heeft de kennisoverdracht naar het belangrijkste departement sinds 2006 beperkt aandacht gehad. Maar ook de rol van EZ in het Programmaonderzoek kan volgens de geïnterviewden over het algemeen actiever. Zo wordt aangegeven dat EZ duidelijker zou kunnen laten merken welke behoeften er bestaan aan kennis over MKB en Ondernemerschap. Ook zou een vaste contactpersoon aan de kant van EZ gewenst zijn, zo mogelijk op het niveau van directeur, omdat onderzoek "people business" is en het dus belangrijk is dat onderzoekers en opdrachtgever elkaar persoonlijk kennen. Ook de rol van de overige departementen is voor verbetering vatbaar. De rol

¹⁵ EIM (2009). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, Jaarverslag 2008, deel 1: Prestatiemeting, bijlage met achtergrondmateriaal, pagina 13-16 en EIM (2008). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, Jaarverslag 2007, deel 1: Prestatiemeting, bijlage met achtergrondmateriaal, pagina 12-17.

¹⁶ EIM (2008). Evaluatieverslag Adviesraad MKB en Ondernemerschap, pagina 11.

van de ministeries van SZW en OCW in de Adviesraad wordt door de geïnterviewden zelfs “marginaal” genoemd.

4.41 Ten aanzien van de beleidsrelevantie bestaat een belangrijk verschil in perceptie tussen gebruikers enerzijds en de direct betrokkenen bij het Programmaonderzoek anderzijds. Waar gebruikers stellen hun vragen niet altijd beantwoord te zien door de producten van het Programmaonderzoek, geven betrokkenen aan dat het Programmaonderzoek niet kan voorzien in informatie over thema's die niet binnen de doelstellingen van de basisbeschikking en de daaraan gekoppelde jaarprogramma's vallen. Wij zijn het met betrokkenen eens dat van het Programmaonderzoek niet verwacht mag worden dat het op vragen van individuele beleidsmakers kan inspelen indien die niet binnen de scope van het Programmaonderzoek vallen. Wij benadrukken wel dat een deel van de spraakverwarring kan worden opgelost door binnen de betrokkenen departementen meer ruchtbaarheid te geven aan het bestaan en de doelstellingen van het Programmaonderzoek en daarnaast meer beleidsmakers te betrekken bij de jaarlijkse programmering van het Programmaonderzoek.

4.42 De beperkte betrokkenheid van relevante departementen bij de strategiebepaling van het Programmaonderzoek komt de kennisoverdracht naar beleidsmakers niet ten goede. Voor EZ geldt dat in het begin van de huidige periode (de jaren 2006 en 2007) veel aandacht werd besteed aan de betrokkenheid van beleidsambtenaren bij het Programmaonderzoek, maar dat dit de laatste jaren weer veel minder het geval is. Dit heeft volgens ingewijden te maken met de frequente ‘wisselingen van de wacht’ aan de kant van het departement waardoor een duidelijk aanspreekpunt voor het Programmaonderzoek ontbrak. Ook EIM heeft er volgens geïnterviewden te weinig aan gedaan om deze ontstane kloof te dichten.

4.43 Volgens geïnterviewden zouden zowel EIM als de verschillende departementen moeten werken aan een grotere kennisoverdracht naar de departementen toe. EIM zou moeten sturen op een actieve betrokkenheid van de departementen in de verschillende gremia rond het Programmaonderzoek. De departementen aan hun kant zouden hier ook aan bij kunnen dragen door te zorgen voor een gecoördineerde vraagarticulatie richting het programmasecretariaat. Op die manier ontstaat een constante vraagarticulatie vanuit de departementen, die een eerste voorwaarde voor een solide kennisoverdracht naar beleidsmakers is.

Doeltreffendheid is goed, maar laat op punten ruimte voor verbetering

4.44 Over het algemeen is de doeltreffendheid van het Programmaonderzoek in de huidige periode dus goed. Het programma brengt een groot aantal diverse producten voort, die door gebruikers gemiddeld genomen als ‘ruim voldoende’ worden beoordeeld. Wel zijn op basis van de reacties van bepaalde gebruikers- en niet-gebruikersgroepen – bijvoorbeeld de geïnterviewde en geënquêteerde beleidsmakers – kanttekeningen te plaatsen bij de aansluiting van de producten op

de behoeften van verschillende doelgroepen. Door meer contact te zoeken met deze groepen, kan de doeltreffendheid van het Programmaonderzoek verder worden verbeterd.

4.45 Dit contact kan bijvoorbeeld worden gezocht door relevante (maar nog niet als gebruikers geregistreerde) ambtenaren bij gemeenten, provincies en ministeries periodiek aan te schrijven of uit te nodigen voor bijeenkomsten. Hiermee kan de groep gebruikers van het Programmaonderzoek sterk worden vergroot. Een andere mogelijkheid is om via de website van het Programmaonderzoek het aanbod van producten te verbreden om individuele ondernemers tegemoet te komen. Te denken valt aan een “zelf-benchmark”, waarin een ondernemer een aantal kerngegevens (als branche, aantal medewerkers en vestigingsplaats) over zijn bedrijf invult om vervolgens als resultaat te zien hoe zijn omzet en winstgevendheid zich ontwikkelen ten opzichte van vergelijkbare concurrenten.

4.46 Om de bestaande gebruikers beter te leren kennen en beter op hun behoeften te kunnen inspelen is het houden van een jaarlijkse enquête onder deze groep een mogelijkheid. Hiermee kan EIM meer gegevens van deze groep verzamelen dan tot nog toe bekend zijn. Het zou bijvoorbeeld waardevol zijn om te weten binnen welke organisaties gebruik wordt gemaakt van het Programmaonderzoek. Een laatste suggestie is om de leden van de Adviesraad, de Programmacommissie en de expertcommissies als een “tweede ring” rond het Programmaonderzoek te benutten om binnen hun eigen organisaties onderzoeksresultaten van EIM bekend te maken. Een dergelijke ambassadeursrol zou het gebruik bij bestaande gebruikers van het Programmaonderzoek verder kunnen vergroten.

5 Doelmatigheid van het Programmaonderzoek

Inleiding

5.01 Naast doeltreffendheid is ook doelmatigheid of efficiëntie van belang in de evaluatie van het Programmaonderzoek. “Bij het onderzoek naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering gaat het om de relatie tussen de output en de input. (...) Het onderzoek naar de doelmatigheid van het beleid richt zich op de relatie tussen de input en de effecten.”¹⁷ Concreet gaat het dus om de behaalde resultaten van het Programmaonderzoek (de doeltreffendheid), afgezet tegen de daarvoor ingezette (personele en financiële) middelen.

5.02 Wij hebben de doelmatigheid van het Programma onderzocht aan de hand van de doelstellingen die hiervoor zijn geformuleerd door EZ, zoals vastgelegd in de subsidiebeschikking voor het Programmaonderzoek¹⁸ en het door de subsidieverstrekker gevraagde in de uitvraag van dit onderzoek. Deze hebben wij geclusterd op basis van de volgende vijf onderliggende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre heeft het programma de afgesproken doelen gehaald en wordt kwalitatief goed onderzoek afgeleverd in relatie tot de ingezette middelen?
2. Hoe heeft de uitvoeringsstructuur van het Programmaonderzoek de afgelopen periode gefunctioneerd?
3. Is de samenwerking met het CBS, CPB en andere (kennis)instellingen in de omgeving van het Programmaonderzoek versterkt?
4. Heeft de invoering van cofinanciering hetgeen gebracht wat ervan verwacht was?
5. Worden door de gekozen uitvoering(sstructuur) en de uitvoerder de wettelijk verplichte regels inzake “Markt en Overheid” nageleefd?

5.03 Onze bevindingen zijn gebaseerd op analyse van door EIM en EZ beschikbaar gestelde documenten, zoals de onderzoeksprogrammeringen en jaarverslagen van het Programmaonderzoek, onze internetenquête met een brede gebruikersgroep van het programma en interviews met medewerkers van EIM en EZ, leden van de Programmacommissie, de Adviesraad en de expertcommissies enzovoort.

5.04 In dit hoofdstuk beantwoorden wij deze vragen aan de hand van daaraan onderliggende vragen die weer zijn onderbouwd door de onderzoeksuitkomsten uit de zojuist genoemde bronnen.

5.05 In dit hoofdstuk gaan wij achtereenvolgens in op het belang van doelmatigheid voor het Programmaonderzoek – dat in de huidige programmaperiode nog groter is dan normaal vanwege beleidswijzigingen door EZ, de activiteiten die door EIM en de Programmacommissie zijn ondernomen om de doelmatigheid te vergroten, het resultaat van deze activiteiten die zichtbaar

¹⁷ Ministerie van Financiën (2006). Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006, p. 14.

¹⁸ Ministerie van Economische Zaken (2005). Basisbeschikking Subsidie Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap 2006-2009.

worden in de prestatie-indicatoren van het Programmaonderzoek en de gerealiseerde verbeteringen en verdere aandachtspunten op het gebied van doelmatigheid die tijdens de evaluatie zichtbaar zijn geworden.

EZ heeft duidelijke doelen gesteld die door EIM in meerderheid zijn gehaald

Doelmatigheid is een aandachtspunt in de huidige programmaperiode

5.06 Doelmatigheid is voor de huidige programmaperiode een belangrijk aandachtspunt, aangezien in 2005 een aantal beleidswijzigingen heeft plaatsgevonden met betrekking tot het Programmaonderzoek. Deze beleidswijzigingen waren het resultaat van de evaluatie van het Programmaonderzoek over de periode 2001-2004 en het daarop volgende onderzoek van de door EZ in 2005 ingestelde werkgroep onder leiding van professor Roy Thurik, zoals in hoofdstuk 2 reeds is vermeld. De werkgroep had als taak om EZ te adviseren over de toekomst van het Programmaonderzoek. Hieronder gaan wij nader in op de resultaten van de evaluatie, het advies van de werkgroep-Thurik en de beleidswijziging die deels op beide onderzoeken gebaseerd zijn.

5.07 Bij de vorige evaluatie van het Programmaonderzoek in 2004 was er kritiek op de hoogte van de kosten die binnen een project werden opgevoerd voor managementactiviteiten zoals projectleiding, opstellen offerte, supervisie en coördinatie. Tevens werd in de evaluatie vastgesteld dat het moeilijk is om uitspraken over de doelmatigheid van de uitvoering van het programma te doen, omdat er geen externe benchmark beschikbaar was in de vorm van doelmatigheidsonderzoek bij vergelijkbare programma's. Een dergelijke benchmark bestaat nog steeds niet. Wel is een vergelijking tussen de kosten van het Programmaonderzoek in de periode 2001-2004 en de huidige periode mogelijk, met inachtneming van de hieronder beschreven beleidswijzigingen in het programma.

5.08 Naar aanleiding van de evaluatie uit 2004 en de aanbevelingen van de werkgroep-Thurik uit 2005 heeft EZ in de huidige programmaperiode drie aanpassingen doorgevoerd die een rol spelen in de doelmatigheid van de uitvoering van het Programmaonderzoek¹⁹:

- Het schrappen van 4 kleine thema's uit het Programmaonderzoek, alleen de twee hoofdthema's Ondernemerschap en MKB Bedrijfsprestaties werden behouden;
- De invoering van een doelstelling voor het realiseren van cofinanciering, gekoppeld aan een navenante verlaging van de subsidie van EZ van € 3,4 tot € 2,6 miljoen;

¹⁹ Ministerie van Economische Zaken (2005). Kamerbrief "Toekomst Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap" van de Staatssecretaris van Economische Zaken, 24 juni 2005.

- De invoering van een algemene efficiencykorting van € 0,2 miljoen in 2006, oplopend tot € 0,3 miljoen in 2009, waarbij de kwantiteit of de kwaliteit van de output voor de twee hoofdthema's behouden dient te blijven.

Op de twee laatste punten zal in dit hoofdstuk worden teruggekomen. Ten aanzien van het eerste punt vermelden wij hier alleen dat deze aanpassing door EZ en EIM is doorgevoerd en tot een afslanking van het programma met een omvang van € 0,6 miljoen heeft geleid.

5.09 Wel is het opvallend dat EZ in de subsidieverstrekking aan EIM²⁰ melding maakt van “dezelfde tarieven per categorie medewerker als voor het contractonderzoek”. Dit impliceert marktconforme EIM-tarieven voor de uitvoering van het Programmaonderzoek. Dit aspect wordt verderop in dit hoofdstuk besproken, mede in verband met het M&O-vraagstuk. Niettemin vermelden wij hier dat de gehanteerde uur- en doorbelastingstarieven een mogelijkheid van sturing op doelmatigheid vormen die EZ in de huidige programmaperiode niet heeft gebruikt.

EIM heeft duidelijk gewerkt aan het vergroten van de doelmatigheid van het Programmaonderzoek

5.10 In 2006 is het hele programma door EIM en de Programmacommissie bottom-up doorgelicht op doelmatigheid. In het kader hiervan is er een kosten-batenanalyse gehouden ten aanzien van alle datasets en zijn er beslissingen genomen over het voortzetten, afslanken of anders produceren van datasets. Inmiddels worden naar EIM aangeeft alleen die databases opgebouwd en onderhouden waarvan de gegevens ook voor de programmaonderdelen Kennisopbouw en Kennisoverdracht worden ingezet. Naar schatting van EIM kosten de databases samen “zeker een ton minder”. Aangezien hiermee de zelfde Kennisopbouw wordt gerealiseerd, heeft de kritische evaluatie van de databases tot een doelmatigheidsverbetering geleid.

5.11 In het Programmaonderzoek wordt voor elk onderzoeksproject een offerte gemaakt. Deze offertes worden voorafgaand aan de uitvoering van de projecten gecontroleerd en beoordeeld door de programmaleiding van EIM. Sinds 2006 wordt ook achteraf steekproefsgewijs door de Programmacommissie gecontroleerd of de projecten conform offerte zijn uitgevoerd, wat volgens de Programmacommissie tot een betere kwaliteit van de offertes heeft geleid. Overigens valt bij analyse van een kleine steekproef van offertes uit verschillende jaren wel op dat er fluctuaties optreden in de begrote uren en de doorbelastingstarieven van de ene afdeling van EIM aan de andere. Navraag bij EIM leert dat deze fluctuaties het resultaat zijn van variaties in de uitvoering van zich herhalende onderzoeken en dat deze niet voortkomen uit een andere kostentoerekening.

5.12 Daarnaast worden in deze programmaperiode binnen een offerte alleen kostenposten geaccepteerd die direct gekoppeld zijn aan primaire activiteiten binnen een project. Dit is de doelmatigheid ten goede gekomen. Een uitzondering hierop is dat besprekingen binnen het projectteam wel expliciet worden toegerekend aan een project. Doordat dit lange vergaderingen

²⁰ Ministerie van Economische Zaken (2005). Basisbeschikking Subsidie Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap 2006-2009, 22 december 2005.

voorkomt, draagt het ook bij aan de doelmatigheid op projectniveau.

5.13 EIM, EZ en de Programmacommissie hebben in interviews aangegeven dat er sinds de Kamerbrief uit 2005 van de staatssecretaris van EZ nooit verder gesproken is over de algemene efficiencykorting die is doorgevoerd. Er zijn geen specifieke maatregelen ingevoerd om een algemene kostenreductie van € 0,3 miljoen te realiseren binnen de bestaande activiteiten van het Programmaonderzoek, noch om de resultaten van dergelijke maatregelen te monitoren.

5.14 Dit is begrijpelijk gezien de uitdaging tijdens de afgelopen programmaperiode om voor het eerst in het bestaan van het Programmaonderzoek cofinanciering te verwerven, maar hierdoor blijft ook onduidelijk wat de effecten zijn geweest van de algemene efficiencykorting.

De prestatie-indicatoren van het Programmaonderzoek laten goede resultaten zien

5.15 Uit de tabel in Bijlage D blijkt dat de meeste prestatie-indicatoren een stijgende lijn vertonen. Dat betekent dat de output op veel punten verbeterd is, zoals ook werd beschreven in Hoofdstuk 2. Gegeven de daling van de "index reële omvang van het programma" in de prestatie-indicatoren in Bijlage D, geeft EIM aan dat de toename van de doeltreffendheid van Programmaonderzoek gepaard gaat met een toename van de doelmatigheid.

5.16 Zoals eerder aangegeven is het echter niet geheel duidelijk wat het concrete resultaat is geweest van de algemene efficiencykorting van € 0,3 miljoen.

De governancestructuur is goed, invulling moet worden verbeterd

Het ontwerp van de huidige governancestructuur is goed

5.17 De huidige governancestructuur, met een Adviesraad, een Programmacommissie en twee expertcommissies, bestaat sinds 2001. De Adviesraad heeft als taak het articuleren van de kennis- en informatievragen van de verschillende gebruikers van het Programmaonderzoek. "Uitgangspunt blijft daarbij dat de adviesraad suggesties doet voor toekomstig Programmaonderzoek met hoge maatschappelijke relevantie en meerwaarde. De adviesraad geeft tevens advies over de ontsluiting van de resultaten van het Programmaonderzoek."²¹

5.18 De Programmacommissie heeft een meer sturende en controlerende taak. Zij stelt, na de adviezen van de Adviesraad en EIM te hebben ontvangen, het jaarprogramma voor het Programmaonderzoek vast. Voor alle onderzoeken van het programma maakt EIM een offerte. Mocht deze in prijs sterk afwijken van het vooraf geraamde budget, dan is goedkeuring door de Programmacommissie vereist. In haar activiteiten bewaakt de Programmacommissie onder andere het "publieke belang", waardoor gegarandeerd wordt dat het Programmaonderzoek niet alleen voorziet in de wensen van EZ, maar ook die van andere stakeholders. Daarnaast ziet de

²¹ Ministerie van Economische Zaken (2006). Toelichting bij het Instellingsbesluit Adviesraad Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap 2006, Staatscourant 16 juni 2006, nr. 115 / pag. 12.

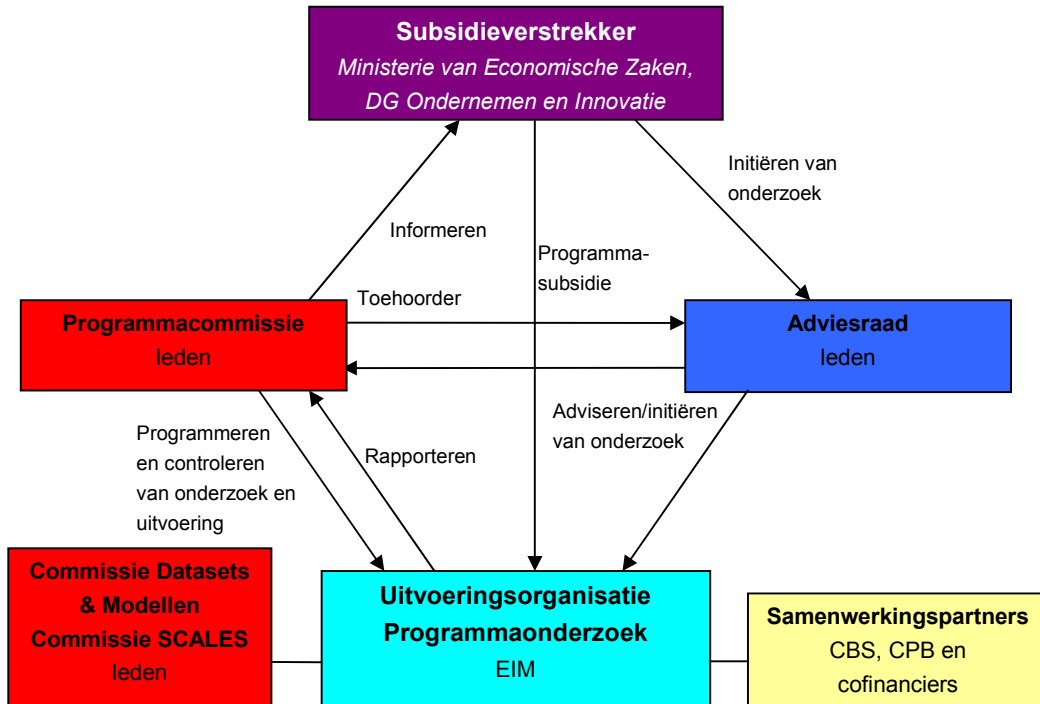
Programmacommissie erop toe dat er geen onderzoeken worden uitgevoerd in het kader van het Programmaonderzoek waarin de markt ook zou kunnen voorzien. Zo wordt het “publieke karakter” van het Programmaonderzoek gewaarborgd, hetgeen voor EZ een belangrijke voorwaarde voor de subsidieverstrekking aan het Programmaonderzoek is. Om het publieke karakter en daarmee de onafhankelijkheid van het Programmaonderzoek te kunnen waarborgen, staat het op afstand van EZ, dat de aansturing van het Programmaonderzoek volledig in handen heeft gegeven van de Programmacommissie.

5.19 Wel woont EZ de vergaderingen van de Adviesraad als lid bij en wordt ten minste tweemaal per jaar op directeursniveau met de Programmacommissie vergaderd om op de hoogte te blijven van de stand van zaken in het Programmaonderzoek. Hiermee is een van de aanbevelingen van de evaluatie uit 2004 opgevolgd.

5.20 In de figuur op de volgende pagina wordt zichtbaar dat EZ formeel een eenzijdige relatie met EIM heeft via de beschikking voor de programmasubsidie aan EIM. Ten aanzien van de uitvoering van het Programmaonderzoek loopt de relatie van EZ via de Adviesraad voor het initiëren van onderzoek (EZ heeft een zetel in de Adviesraad en kan zo onderzoeksvoorstellen indienen) en via de Programmacommissie voor het vaststellen van het onderzoeksprogramma en voor het controleren van de uitvoering ervan (EZ heeft de Programmacommissie gemandateerd om het onderzoeksprogramma vast te stellen en om de uitvoering ervan te controleren, waarbij belangrijke aandachtspunten door de Programmacommissie met EZ worden besproken in het overleg dat halfjaarlijks plaatsvindt). De Programmacommissie is toevoorder bij de halfjaarlijkse vergaderingen van de Adviesraad, zodat zij weet wat er speelt en haar controlerende taak goed kan uitoefenen.

5.21 De expertcommissies Datasets & Modellen en SCALES komen twee keer per jaar bijeen. Overigens wordt zowel door EIM als door de leden van beide commissies aangegeven dat dit eigenlijk frequenter zou moeten plaatsvinden. Vanuit hun eigen expertise zien de leden toe op de kwaliteit van het programma en de uitgevoerde en voorgestelde onderzoeken. Daarover geven zij gevraagd en ongevraagd advies aan EIM.

Figuur 5.1: Governancestructuur van het Programmaonderzoek



In de praktijk bestaan verschillende visies op de rol van de commissies

5.22 Zoals hierboven aangegeven functioneert de Programmacommissie goed. De betrokkenheid van de uit drie leden bestaande programmacommissie is groot en haar aanwezigheid en kritische toets draagt sterk bij aan de doelmatigheid van het programma. Een positieve bijdrage aan de transparantie van het functioneren van de Programmacommissie wordt geleverd doordat de commissie jaarlijks aan de Adviesraad (en daarmee ook aan EZ) rapporteert over hoe de adviezen van de Adviesraad zijn opgevolgd. Bovendien heeft de Programmacommissie als voorbereiding op de huidige evaluatie een zelfevaluatie uitgevoerd.²²

5.23 Wel valt op dat veel betrokkenen aangeven dat de Programmacommissie dichter bij het Programmasecretariaat staat dan zij bij EZ staat. Dit terwijl ook door veel geïnterviewden – onder wie betrokken beleidsambtenaren van EZ – wordt aangegeven dat EZ te ver van het programma af staat. De Programmacommissie is vanuit haar positie de natuurlijke verbindende schakel tussen EZ als subsidieverstrekker en EIM als subsidieontvanger van het Programmaonderzoek en zou zich dus meer kunnen inspinnen om de betrokkenheid van EZ bij het programma te vergroten is de mening van geïnterviewden.

²² EIM (2009). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap 2006-2008; Zelfevaluatie door de programmacommissie. Zoetermeer, maart 2009.

5.24 Veel geïnterviewde betrokkenen geven aan dat de rol van de Adviesraad beter zou kunnen worden ingevuld. Sommige leden van de Adviesraad laten regelmatig verstek gaan op vergaderingen en met name de vertegenwoordigde ministeries hebben de laatste jaren weinig inbreng. De geïnterviewde leden van de Adviesraad geven aan dat zij vooral van EZ als subsidiënt van het programma een grotere bijdrage verwachten. Deze visie wordt niet ondersteund door het advies van 16 september 2008 van de Adviesraad, waarin staat opgetekend dat “Aan het verslag zal worden toegevoegd dat de geëngageerde en uitgebreide inbreng van de EZ-vertegenwoordigers in de Adviesraad zeer gewaardeerd wordt.”²³ Een mogelijke verklaring van de bevinding dat door een aantal leden van de Adviesraad de inbreng van EZ niet wordt opgemerkt, is dat de inbreng van EZ voor een belangrijk deel voorafgaand aan de bijeenkomsten van de Adviesraad aan EIM wordt toegezonden. Mogelijk is de inbreng op deze wijze weinig zichtbaar voor sommige leden van de Adviesraad en/of zijn sommige leden van de Adviesraad onvoldoende bekend met de wijze waarop EZ zijn bijdrage levert.

5.25 In de Commissie SCALES worden twee keer per jaar onderzoekspapers uit het programma besproken. De Commissie SCALES wordt voorgezeten door professor Thurik van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Volgens een lid van de Commissie SCALES is de commissie erop gericht om het Programmaonderzoek voortdurend te helpen verbeteren. EIM nuanceert dit beeld door aan te geven dat de Commissie SCALES zich formeel dient te beperken tot het bewaken van de wetenschappelijke kwaliteit van het programma en zich dus met name dient te richten op het deelprogramma Kennisopbouw en daarnaast de modelbouw.

5.26 Vanuit de Commissie SCALES zelf komt ook kritiek over het functioneren. Volgens een geïnterviewde worden vooral onderzoekspapers van individuele EIM-medewerkers besproken en wordt weinig gesproken over de lijn van het Programmaonderzoek, daarop heeft de Commissie SCALES weinig invloed. Dit komt overeen met de visie van EIM, maar dus niet met de voorkeuren van de geïnterviewde leden van de Commissie SCALES.

5.27 De Commissie Datasets & Modellen werkt volgens een vaste aanpak: op de agenda staan normaliter één inhoudelijk onderwerp (een project), waarvan samen met de projectleider of onderzoeker de onderzoeksmethodiek wordt besproken, en één aspect van ontsluiting van de onderzoeksresultaten naar gebruikers (meestal via de website). Een lid van de commissie heeft in een interview aangegeven dat de agenda van de commissievergaderingen voor 90% door EIM wordt bepaald. De externe commissieleden nemen zelden het initiatief om zelf zaken op de agenda te zetten.

5.28 Overigens is de naamgeving van de beide expertcommissies dus verwarrend: daar waar de Commissie Datasets & Modellen zich eigenlijk beperkt tot het bijdragen aan de kwaliteit van datasets en de Commissie SCALES zich voornamelijk richt op modelbouw en wetenschappelijke kwaliteit, zijn de namen daarmee niet in overeenstemming. In dit licht is vanuit EIM gesuggereerd

²³ EIM (2008). Evaluatieverslag Adviesraad MKB en Ondernemerschap, periode 2006 – 2008. Zoetermeer, december 2008.

dat het verstandig lijkt de naamgeving van de expertcommissies te wijzigen.

Onafhankelijkheid van het Programmaonderzoek

5.29 Volgens een geïnterviewde is een vereiste voor goed onderzoek dat het in onafhankelijkheid plaatsvindt. In dat licht is de sterke verbondenheid tussen het Programmaonderzoek en de EUR een aandachtspunt: EUR-studenten studeren af bij EIM, EIM-onderzoekers promoveren aan de EUR en de hoogleraar die de EUR-vakgroep Entrepreneurship, Strategy and Organization Economics leidt (professor Thurik) is tevens wetenschappelijk adviseur van Panteia, de holding waaronder EIM valt en lid van de Commissie SCALES van het Programmaonderzoek. Het komt ook voor dat Thurik een masterstudent bij EIM laat meewerken om daarmee het programma te ondersteunen. Daarnaast draaien medewerkers van EIM soms mee in de onderzoeksgroep van Thurik of schrijven zij samen wetenschappelijke papers. In dit verband wordt gesproken van een “personele unie” tussen EIM en de EUR.

- 5.30 Deze constructie bevordert de doelmatigheid van het Programmaonderzoek, doordat
- EIM-onderzoekers toegang hebben tot de kennis, ervaring en het internationale academische netwerk van Thurik en dus makkelijker aan gegevens kunnen komen of papers kunnen publiceren;
 - EIM middels het inzetten van studenten voor ondersteuning bij onderzoeksactiviteiten zowel piekbelastingen in het onderzoek tegen relatief lage kosten het hoofd kan bieden als de gelegenheid heeft om toekomstige onderzoekers aan te werven voor de eigen organisatie (en daarmee voor het Programmaonderzoek);
 - producten van het Programmaonderzoek in een vroeg stadium kunnen worden beoordeeld op hun wetenschappelijke kwaliteit.

5.31 De keerzijde van de verwevenheid tussen de organisaties van EIM en de vakgroep van professor Thurik is dat de onderzoekers van de EUR en hun academische visie een sterke invloed kunnen uitoefenen op het Programmaonderzoek. Een bredere vertegenwoordiging van academische visies van verschillende hoogleraren van verschillende universiteiten zou bijdragen aan een groter wetenschappelijk draagvlak en daarmee het imago van onafhankelijkheid van het Programmaonderzoek versterken.

5.32 Samengevat kunnen er volgens ons duidelijke vraagtekens worden geplaatst bij de daadwerkelijke invloed die door de Adviesraad en de Expertcommissies op het Programmaonderzoek wordt uitgeoefend. Bij de Commissie SCALES is ook een aandachtspunt dat de sterke samenwerking tussen EIM en de EUR de onafhankelijkheid van EIM als uitvoerder van het Programmaonderzoek niet in gevaar brengt.

De samenwerking met het CBS en het CPB kan worden verbeterd

5.33 In het kader van het Programmaonderzoek is door EIM in de huidige programmaperiode geprobeerd om ook buiten de sfeer van cofinanciering meer samen te werken met andere (onderzoeks)organisaties. Samenwerkingspartners die al bij het programma betrokken waren, zijn het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Centraal Planbureau (CPB). Het CBS is voor EIM met name een bron van gegevens, die in de datasets van het Programmaonderzoek worden opgewerkt en 'bijgeschat' met behulp van de modellen van het Programmaonderzoek, om zo te kunnen worden toegepast in de onderzoeken van het programma. De benodigde (micro)data worden betrokken uit het Datalab van het CBS. In de huidige programmaperiode zijn nauwelijks samenwerkingsprojecten uitgevoerd door EIM en het CBS, maar beide partijen hebben wel een wederzijdse intentie tot samenwerking uitgesproken.

5.34 Overigens bestaan binnen het CBS verschillende visies op het samenstellen van datasets door EIM: één geïnterviewde vindt dat EIM deze taak efficiënt kan uitvoeren, omdat daarmee goed wordt aangesloten op de behoeften van andere onderdelen van het Programmaonderzoek; een andere geïnterviewde geeft aan dat dataverzameling (bijvoorbeeld door middel van enquêtes) tot de wettelijke taak van het CBS behoort en dat het CBS dit beter en goedkoper kan dan EIM. Onzes inziens bestaat er een duidelijke meerwaarde van het samenvoegen van dataverzameling, kennisontwikkeling en kennisoverdracht binnen het Programmaonderzoek, omdat het bundelen van deze taken in één organisatie optimale onderlinge afstemming mogelijk maakt. De winst van eventuele goedkopere "dataproductie" weegt niet op tegen de afstemmingsnadelen die het wegnemen van dit programmaonderdeel met zich mee zou brengen.

5.35 De samenwerking met het CPB is in de huidige programmaperiode minder sterk dan in voorgaande periodes. Dit heeft deels te maken met het gegeven dat het CPB sinds enkele jaren geen model meer onderhoudt met data over verschillende sectoren (waardoor de inhoudelijke raakvlakken met het Programmaonderzoek zijn verminderd), maar volgens de geïnterviewden van het CPB deels ook met een beperkte interesse van de kant van EIM voor een intensievere samenwerking. EIM geeft echter aan wel degelijk goede contacten met het CPB te onderhouden.

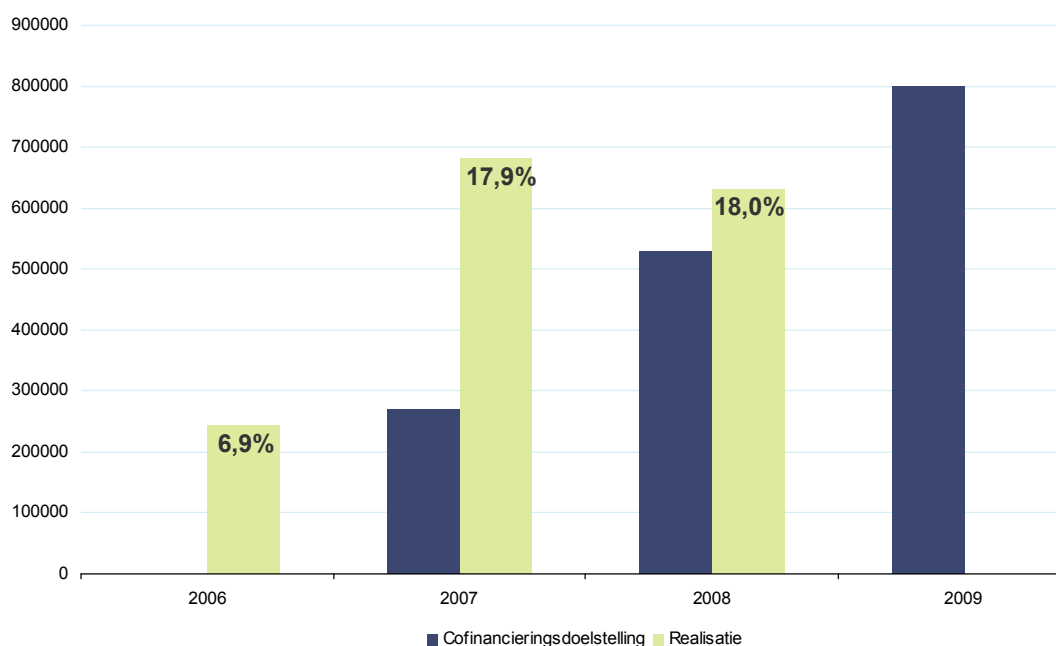
5.36 Het bovenstaande laat onverlet dat vanuit het CBS en het CPB wel zitting wordt genomen in de Adviesraad en de expertcommissies. De inhoudelijke betrokkenheid van (delen van) de beide organisaties is echter beperkt en er blijken verschillende visies op de relatie tussen EIM en de beide onderzoeksorganisaties te bestaan. Hierop zal in hoofdstuk 6 worden teruggekomen.

De doelstelling voor cofinanciering is ruimschoots gehaald

5.37 Uit de tabel met prestatie-indicatoren in bijlage A blijkt dat EIM in de periode 2006-2008 de jaarlijkse doelstelling van cofinanciering steeds heeft gehaald (zie ook de grafiek op de volgende

pagina). Daarbij valt wel op dat in 2008 een lichte daling in de gerealiseerde cofinanciering is opgetreden. Als percentage van het totale budget van het Programmaonderzoek is de cofinanciering in 2008 nagenoeg onveranderd ten opzichte van 2007.

Figuur 5.2: Cofinancieringsdoelstellingen en –realisaties voor de huidige programmaperiode (in euro's en als percentage van het totale budget van het Programmaonderzoek)



5.38 In de periode 2006-2008 zijn in totaal 101 cofinancieringsprojecten uitgevoerd.²⁴ In het kader van cofinanciering wordt met steeds meer verschillende partners samengewerkt. Zo zijn nu zes van de zeven Nederlandse economische faculteiten bij het Programmaonderzoek betrokken²⁵, waar dat eerder de helft was. Als gevolg van de cofinanciering zijn de relaties van het Programmaonderzoek met een aantal universiteiten dan ook versterkt. Ook andere samenwerkingspartners zijn door cofinanciering voor het eerst of in grotere mate bij het Programmaonderzoek betrokken geraakt. Volgens EIM en andere betrokkenen werkt cofinanciering disciplinerend: bij het formuleren van nieuwe projectvoorstellen wordt goed gekeken of er voldoende belangstelling voor (cofinanciering van) het betreffende onderzoek zal zijn. Hierdoor wordt een efficiënte werkwijze gestimuleerd.

²⁴ Dit blijkt uit de "Bijlage met achtergrondmateriaal" bij de jaarverslagen van het Programmaonderzoek over 2006, 2007 en 2008. De bijlage over 2006 vermeldt 18 projecten, die over 2007 46 projecten en die over 2008 52 projecten. 15 projecten staan echter in twee jaarverslagen genoemd, omdat zij niet binnen één jaar werden afgerond.

²⁵ Dit betreft de economische faculteiten van de Universiteit van Amsterdam, de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Universiteit Maastricht, de Universiteit van Tilburg, de Rijksuniversiteit Groningen en de Radboud Universiteit.

5.39 Het grootste deel van de cofinanciering vindt plaats in de vorm van coproductie. Coproductie vond bijna uitsluitend plaats samen met universiteiten en kennisinstellingen, terwijl bij cofinanciering in geld werd samengewerkt met centrale en decentrale overheden, kennisinstellingen, banken en branche- en belangenorganisaties. In 2006 werd voor € 219.000 (ofwel 90%) aan cofinanciering verworven in de vorm van coproductie en voor € 24.000 (10%) in de vorm van geld. Voor 2007 en 2008 waren deze bedragen respectievelijk € 517.000 (76%) - € 166.000 (24%) en € 454.000 (72%) - € 176.000 (28%). Hoewel het overgrote deel van de cofinanciering dus in de vorm van coproductie plaatsvindt, is het aandeel van de cofinanciering dat in geld beschikbaar wordt gesteld in de huidige programmaperiode dus toegenomen.

5.40 Daarnaast is bij de geïnterviewde cofinanciers een verschil merkbaar tussen de indrukken van cofinanciers binnen kennisinstellingen en cofinanciers binnen intermediaire en belangenorganisaties. Waar het eerste type cofinancier erg tevreden is over de manier van samenwerking geven cofinanciers van het tweede type aan dat de onderzoekers van het Programmaonderzoek inhoudelijk goed, maar in sommige gevallen iets weinig commercieel en flexibel zijn.

5.41 Door de invoering cofinanciering bestaat het gevaar dat sommige projecten vanwege “niet-cofinancierbaarheid” niet worden uitgevoerd, zoals door verschillende geïnterviewden is aangegeven. Een klein aantal concrete voorbeelden van projecten die om deze reden niet zijn uitgevoerd is in die gesprekken genoemd. Daarnaast heeft EIM een lijst beschikbaar gesteld met 21 projecten die volgens de betrokken onderzoekers “in gevaar komen dan wel reeds ‘wegbezuinigd’ zijn”. Volgens EIM ligt de oorzaak hiervan in het feit dat voor projecten die niet geschikt zijn voor cofinanciering veel minder budget beschikbaar is: enerzijds is de subsidie van EZ jaarlijks verlaagd met het bedrag van de doelstelling voor cofinanciering voor dat jaar, anderzijds dient de cofinanciering altijd “gematcht” te worden uit de subsidiegelden, zodat het mes aan twee kanten snijdt.

5.42 Het risico dat als gevolg van de cofinancieringsdoelstelling projecten die voor cofinanciers minder interessant zijn, niet meer worden uitgevoerd, neemt dan ook toe wanneer de cofinancieringsdoelstelling stijgt. Dit betreft met name projecten met een sterk publiek karakter en een relevantie die pas op lange termijn tot stand komt, zoals het opzetten van nieuwe panels van bepaalde groepen ondernemers en het uitvoeren van onderzoek waarvoor geen interesse bestaat bij universiteiten (die het grootste deel van de cofinanciering mogelijk maken).

5.43 Aangezien gedurende de huidige programmaperiode de programmasubsidie van EZ jaarlijks wordt verlaagd, zal het wellicht moeilijk blijken om de cofinancieringsdoelstelling voor 2009 te halen. Hoewel een groot aantal geïnterviewden aangeeft dat meer dan de huidige bedragen aan cofinanciering moeilijk realiseerbaar zal zijn, zijn er ook betrokkenen met een afwijkende mening. Zij geven aan dat naar het programmaonderdeel Kennisopbouw, waarin nu het overgrote deel van

de cofinanciering gerealiseerd wordt, ook gekeken kan en moet worden naar mogelijkheden voor cofinanciering in het programmaonderdeel Kennisoverdracht. Hierbij kan gedacht worden aan ministeries die over een bepaald onderwerp een (serie) publicatie(s) willen realiseren op basis van de resultaten van het Programmaonderzoek of samenwerking met een brancheorganisatie om haar leden van informatie te voorzien over een bepaald thema. EIM heeft de mogelijkheden van dit soort cofinanciering onderzocht, maar daarbij bleek dat dit moeilijk van de grond te krijgen was. Branchevereniging blijken bijvoorbeeld vaak alleen bereid te betalen voor een publicatie, als deze geheel op de branche is toegesneden. Daarmee wordt deze publicatie echter zodanig specifiek dat deze niet meer binnen het programma past. Vanuit de publieke taak van het programma mogen immers alleen publicaties gefinancierd worden die voor meerdere gebruikersgroepen interessant zijn en dus niet alleen voor de branche in kwestie. Vanwege bovenstaande redenen heeft EIM het verwerven van andere vormen van cofinanciering prioriteit gegeven en zijn er verder geen grote inspanningen gepleegd om dit soort cofinanciering van de grond te krijgen.

De 'juridische basis' van de subsidieverstrekker/subsidieontvanger-relatie verdient nader onderzoek

EIM en het Programmaonderzoek zijn sterk verweven

5.44 Al jarenlang is EIM B.V. de uitvoerende organisatie van het programma. EIM voert zoals bekend naast het Programmaonderzoek ook marktactiviteiten uit. Dit betekent dat de onderzoekers die actief zijn voor het Programmaonderzoek ook in commerciële opdrachten actief zijn en de kennis en ervaring die zijn in het gesubsidieerde Programmaonderzoek opdoen ook kunnen inzetten in de marktactiviteiten van EIM. In dit kader concluderen wij – in overeenstemming met de conclusies van Berenschot in de vorige evaluatie – een aantal zaken:

1. Het Programmaonderzoek wordt door de buitenwereld min of meer vereenzelvigd met EIM en komt derhalve niet naar voren als een publieke kennisinfrastructuur van EZ. Daarmee komt EZ niet als belangrijkste financier en 'eigenaar' van het Programmaonderzoek naar voren.
2. Het Programmaonderzoek is sterk verweven met de marktactiviteiten van EIM en naar verwachting geeft het Programmaonderzoek het bureau voordelen bij haar marktactiviteiten. Het Programmaonderzoek dat EIM gedurende jaren uitvoert heeft er – met behulp van overheidssubsidie – toe geleid dat EIM hiermee een zeker concurrentievoordeel heeft weten op te bouwen ten opzichte van haar directe concurrenten. Vanuit dit oogpunt kan het Programmaonderzoek concurrentieverstorend werken.
3. Voor zover wij hebben kunnen constateren houdt EIM zich aan de verplichte gedragsregels inzake de relatie tussen markt en overheid. Zo is er sprake van een separate boekhouding, houdt EIM zich aan de regels van geheimhouding en bescherming van persoonsgegevens en verkoopt EIM geen publiek ingewonnen

- informatie op de markt.
4. Zoals al eerder is aangegeven heeft het ons verbaasd dat EIM – overigens conform de aanwijzingen in de subsidiebeschikking van EZ – marktтарieven hanteert bij de uitvoering van het Programmaonderzoek. In deze marktтарieven zijn ook acquisitiekosten verwerkt, die EIM voor de projecten van het Programmaonderzoek uiteraard niet hoeft te maken (behoudens de activiteiten voor het verwerven van cofinanciering). Wellicht zijn er gegronde redenen om te kiezen voor deze tariefstelling. Wij merken echter op dat in de marktconforme tarieven de ook het (reguliere) winstpercentage is opgenomen. Aangezien het bij de uitvoering van het Programmaonderzoek niet gaat om marktactiviteiten, maar om een subsidiestroom, zetten wij vraagtekens bij de wenselijkheid van een dergelijke opslag. Dit mede in het licht van het concurrentievoordeel dat EIM reeds heeft als gevolg van de uitvoering van het Programmaonderzoek.

Aanbesteden of niet?

5.45 De commissie-Verhaegen constateerde al in 1999 dat er indertijd in Nederland geen ander instituut dan EIM bestond, dat het onderzoeksprogramma als geheel zou kunnen uitvoeren. Openbaar aanbesteden was volgens de commissie om die reden geen optie. Formeel gezien is dit ook een legitieme reden om niet te hoeven aanbesteden. Wel heeft EZ toentertijd afgesproken de mogelijke consequenties en modaliteiten van een eventuele aanbesteding verder uit te werken.²⁶ Voor zover onze informatie strekt is dat tot nu toe nog niet gebeurd. Wel zal tegen het eind van iedere programmaperiode door EZ opnieuw moeten worden geïnventariseerd of er potentiële concurrenten van EIM zijn die het Programmaonderzoek zouden kunnen uitvoeren. Dat kan bijvoorbeeld middels een marktconsultatie. Indien dat het geval is, dient de beslissing om het Programmaonderzoek niet aan te besteden, te worden heroverwogen.

5.46 Er zijn veel voordelen en nadelen te noemen om het Programmaonderzoek wel of niet aan te besteden. De door EIM geleverde kwaliteit geeft vooralsnog geen aanleiding om tot aanbesteding over te gaan. Aanbesteding van de uitvoering van het Programmaonderzoek in de markt geeft overigens een grote kans dat EIM ook in de toekomst het Programmaonderzoek zal uitvoeren. Door de in de jaren opgebouwde kennis- en ervaringsvoorsprong kan het zo zijn dat concurrenten afzien van het inschrijven op een dergelijke openbare aanbesteding. Voor een dergelijke aanbesteding is het immers moeilijk het verstoorde *'level playing field'* te herstellen.

Gesignaleerde risico's van de huidige constructie

5.47 Voor alle betrokken partijen is echter van groot belang dat de juridische basis van de subsidieverstrekker/subsidieontvanger-relatie, en dus het al dan niet hoeven aanbesteden en de reden voor het verlenen van de programmasubsidie nader wordt onderzocht. Dit om te voorkomen

²⁶ Startnotitie Ministerie van Economische Zaken: een nieuwe sturingsrelatie EZ-EIM, 1999.

dat een potentiële concurrent met succes protest aantekent tegen de bestaande subsidierelatie. Een korte inventarisatie bij een aantal specialisten op het terrein van aanbestedingsrecht, staatssteun en marktwerking leert ons dat er mogelijke risico's schuilen in de huidig gekozen structuur die onzes inziens daarom nader onderzoek noodzakelijk maakt.

5.48 Zaken die in een dergelijk onderzoek achtereenvolgens zouden kunnen worden opgepakt zijn:

1. In eerste instantie zal moeten worden bekeken dat geen enkele andere organisatie het onderzoek zou kunnen uitvoeren. Op basis van een dergelijke marktconsultatie²⁷ kan worden geconcludeerd of EIM – nog steeds – de enige partij is die het Programmaonderzoek kan uitvoeren en of aanbesteden vanuit die optiek noodzakelijk is of niet;
2. Daarnaast is het raadzaam de huidige gekozen structuur (de subsidie) tegen het licht te houden om te kijken of daar de potentiële risico's voldoende zijn afgedekt. Het kan volgens onze aanbestedingsspecialisten namelijk zo zijn dat een subsidie toch gezien wordt als een overheidsopdracht en derhalve toch onder de werking van de aanbestedingsrichtlijnen valt. Niet alle subsidies voor diensten van publiek belang vallen automatisch buiten de werking van de Aanbestedingsrichtlijnen.
3. Als er gekozen wordt voor een programma subsidie zal moeten worden nagegaan of aan de regels van de Europese Commissie is voldaan. Zo rijst bij ons de vraag of het Programmaonderzoek juridisch een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) is, of er geen sprake is van overcompensatie en of er financiële controlemechanismen zijn ingesteld om dit te monitoren.

Verbeteringen in doelmatigheid en aandachtspunten

5.49 Samengevat is tijdens de afgelopen projectperiode door EIM een groot aantal verbeteringen gerealiseerd in de doelmatigheid van de uitvoering van het Programmaonderzoek, maar wordt dit niet door alle betrokkenen op de zelfde manier ervaren. Daarnaast is zoals gezegd de huidige governancestructuur op papier een goede benadering. In de praktijk wordt de kritische functie van de Expertcommissies en de Adviesraad nog onvoldoende gerealiseerd en geven verschillende geïnterviewden aan dat de betrokkenheid van de verschillende departementen voor verbetering vatbaar is.

²⁷ Wij hebben geen marktconsultatie uitgevoerd maar in diverse interviews zijn potentiële concurrenten voor het Programmaonderzoek genoemd. Dit is niet verder uitgezocht.

6 Aanbevelingen en mogelijkheden tot verbetering

6.01 Een van de belangrijkste elementen van het onderzoek is de vraag hoe het Programmaonderzoek in de toekomst kan worden verbeterd. Op basis van ons onderzoek komen wij tot een aantal aanbevelingen en mogelijkheden om het Programmaonderzoek op bepaalde punten te verbeteren. Op basis van de onderzoeksresultaten en de meningen van geïnterviewden doen wij aanbevelingen die de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het programma ten goede zullen komen.

6.02 Samengevat betreft het de volgende zaken waarop wij hierna verder zullen ingaan:

1. Mitigeer de risico's en verzilver de kansen die cofinanciering biedt.
2. Alloceer de bemensing en het budget zodanig dat de flexibiliteit en creativiteit van het Programmaonderzoek verbeterd wordt.
3. Schenk meer aandacht aan het vergroten van de bekendheid van het Programmaonderzoek.
4. Neem gezamenlijke initiatieven om de beleidsrelevantie van het Programmaonderzoek te verbeteren.
5. Pas de governancestructuur aan om met het Programmaonderzoek mee te groeien.
6. Voer een zuivere discussie betreffende de mogelijke juridische complicaties in de subsidieverstrekker/subsidieontvanger-relatie.

6.03 Hieronder worden zijn deze aanbevelingen verder uitgewerkt. Enkele aanbevelingen zijn van toepassing op de subsidieverstrekker, enkele op de uitvoerder van het Programmaonderzoek en enkele op hen beiden.

1. Mitigeer de risico's en verzilver de kansen die cofinanciering biedt

6.04 Zoals eerder aangegeven is EIM er goed in geslaagd om aan de doelstellingen voor de huidige periode van het Programmaonderzoek te voldoen. Wel bestaat bij cofinanciering het gevaar dat sommige projecten vanwege "niet-cofinancierbaarheid" niet worden uitgevoerd, zoals door verschillende geïnterviewden is aangegeven.

6.05 Een ander risico is dat er weinig tot geen vrije ruimte in het budget overblijft voor het uitvoeren van ad hoc onderzoek, wat de flexibiliteit en de creativiteit van het programma kan schaden. Hierover in aanbeveling 2 meer.

6.06 Hoewel een groot aantal geïnterviewden aangeeft dat meer dan de huidige bedragen aan cofinanciering moeilijk realiseerbaar zal zijn, is er ook een aantal betrokkenen met een afwijkende mening. Zij geven aan dat naast het programmaonderdeel Kennisopbouw, waarin nu het overgrote

deel van de cofinanciering gerealiseerd wordt, ook gekeken kan en moet worden naar mogelijkheden voor cofinanciering in het programmaonderdeel Kennisoverdracht. Hierbij kan gedacht worden aan ministeries die over een bepaald onderwerp een (serie) publicatie(s) willen realiseren op basis van de resultaten van het Programmaonderzoek of samenwerking met een brancheorganisatie om haar leden van informatie te voorzien over een bepaald thema. Op dit gebied zijn door EIM nog geen grote inspanningen geleverd.

6.07 Aangezien het advies van de Werkgroep-Thurik voor een cofinancieringdoelstelling van € 800.000 in 2005 is vastgesteld op basis van de toenmalige omvang van het programma van € 4,2 miljoen lijkt het ons niet raadzaam deze verder te verhogen tot boven de € 800K, tenzij het totale programmabudget toeneemt. Wel bevelen wij aan op zoek gaan naar nieuwe vormen van cofinanciering, minder gericht op “productie” en meer op “distributie”. Als suggesties noemen wij een jaarlijkse uitdraai van relevante gegevens in een folder voor ambtenaren en relaties OCW (kennis-MKB) en SZW (ZZP’ers) in aanloop naar Prinsjesdag en de volgens ons kansrijke samenwerking met grote gemeenten.

2. Alloceer de bemensing en het budget zodanig dat de flexibiliteit en de creativiteit van het Programmaonderzoek verbeterd wordt

6.08 Veel betrokkenen zien het gevaar dat de flexibiliteit en ‘de creativiteit’ uit het Programmaonderzoek verdwijnt omdat vooraf, aan het begin van de programmaperiode en door middel van de jaarplannen veel zaken vooraf worden vastgelegd. Hier is op een aantal manieren iets aan te doen.

6.09 De Afdeling Strategisch Onderzoek, die een belangrijke bijdrage levert aan de uitvoering van het Programmaonderzoek, zou moeten worden versterkt. De rest van de medewerkers van het programma’s moet efficiënt worden bemenst uit de overige afdelingen. Strategisch Onderzoek lijkt volgens een aantal betrokkenen met zes medewerkers wel erg klein te zijn geworden.

6.10 Daarnaast zouden de Programmacommissie en EIM meer ‘strategisch’ moeten kunnen budgetteren. Zo zou men budget kunnen alloceren om op korte termijn ad hoc interessante onderzoeken te kunnen opzetten. Ter illustratie: de afwezigheid van een dergelijke constructie wordt gezien als een van de redenen van de beperkte zichtbaarheid van het Programmaonderzoek in het debat rond de financiële crisis gedurende het afgelopen halfjaar.

6.11 In lijn met wat door een aantal geïnterviewden is gezegd stellen wij voor een maximale zittingstermijn van tweemaal vier jaar in zowel de Adviesraad als ook de Programmacommissie in te voeren. Dit kan een positieve invloed hebben op het innovatieve vermogen en de proactieve externe focus die het Programmaonderzoek nodig heeft.

3. Schenk meer aandacht aan het verbeteren van de bekendheid van het Programmaonderzoek

Verdiep bestaande relaties met het Programmaonderzoek

6.12 De gebruikers van het Programmaonderzoek zijn te identificeren op basis van (onder andere) lidmaatschap van de Nieuwsbrief. Dat geldt ook voor hun achtergrond. In de tabel in Bijlage E is deze achtergrond weergegeven.

6.13 Gedurende het onderzoek is gebleken dat het Programmaonderzoek gedurende de jaren een redelijk goed af te bakenen groep gebruikers heeft opgebouwd, een soort 'inner circle'. Die groep gebruikers is te vinden bij organisaties die ook al gedurende jaren een connectie hebben met het Programmaonderzoek. Ons onderzoek geeft aanleiding te veronderstellen dat de bekendheid met en het gebruik van het Programmaonderzoek sterk persoonsgebonden is. Dit heeft tot als consequentie dat als de betreffende persoon vertrekt het Programmaonderzoek niet meer op het vizier van de organisatie staat. Daarom is het zinvol om in deze bestaande contacten te bestendigen en te verdiepen door deze binnen de bekende organisaties uit te breiden.

6.14 "EIM en EZ zouden het Programmaonderzoek in bepaalde gevallen ook meer moeten 'pluggen' als "Programmaonderzoek, gefinancierd door EZ", men kent in bepaalde gremia EIM en zijn rapporten wel, maar weet niet dat het met geld van EZ gaat en Programmaonderzoek heet", aldus een van de geïnterviewde gebruikers.

Verbreed de bekendheid onder nieuwe gebruikersgroepen

6.15 Afgezien dat er inspanningen nodig zijn om de bekendheid van het programma te vergroten (verdiepen) bij de bestaande groep van gebruikers is het tevens zinvol om de groep gebruikers van het Programmaonderzoek te verbreden met de groep niet-gebruikers oftewel de groep potentiële gebruikers.

6.16 Eveneens op basis van de tabel in Bijlage E is het mogelijk een beeld te krijgen van 'de potentiële gebruiker' van het Programmaonderzoek. Dit is iemand voor wie het Programmaonderzoek interessante informatie zou kunnen opleveren, maar die momenteel geen gebruik maakt van het Programmaonderzoek.

6.17 In een aantal door ons uitgevoerde inventariserende interviews met deze 'niet-gebruikers' blijkt met name de onbekendheid met het Programmaonderzoek een grote rol te spelen. Deze interviews zijn niet representatief voor de populatie niet-gebruikers, om de eenvoudige reden dat deze populatie niet afgebakend kan worden en de steekproef (n=15) klein is. Wel geven de korte gesprekken een goede indruk waar EIM haar voordeel mee kan doen.

Het Programmaonderzoek kent niet-gebruikers met verschillende achtergronden

6.18 Zoals in Hoofdstuk 3 stond vermeld, zijn 15 telefonische interviews gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties die bij EIM niet bekend zijn als gebruikers. De 15 geïnterviewden zijn werkzaam bij departementen, belangenorganisaties, middelgrote en grote gemeenten, provincies en onderzoeksorganen van de overheid.

6.19 Van de 15 geïnterviewden gaven zeven aan bekend te zijn met het Programmaonderzoek. Van deze zeven personen gaven vijf aan de producten van het Programmaonderzoek nooit te gebruiken. De overige twee gaven aan soms interessante publicaties te zien van het Programmaonderzoek, maar er niet actief naar op zoek te gaan.

6.20 De overige acht geïnterviewden gaven aan het Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap niet te kennen. De helft van deze groep bleek echter wel bekend met het bedrijf EIM en zijn publicaties en drie van de vier personen gaven aan in beperkte mate gebruik te maken van de producten van EIM, waarbij zij zich dus niet bewust waren van het bestaan van het Programmaonderzoek.

Het aantal niet-gebruikers is met name hoog onder decentrale overheden

6.21 De ambtenaar die zich voor een van de provincies bezighoudt met ondernemerschap kent het Programmaonderzoek niet. Hij houdt zich veel bezig met starters en hun behoeften. Maar daarvoor maakt hij altijd gebruik van KvK-data en KvK-rapporten. "KvK is in dat soort gevallen toch een vanzelfsprekendheid". Zijn collega heeft wel eens een rapport van EIM gelezen, maar heeft er daarna niet veel meer van gehoord.

6.22 De meerderheid van de geïnterviewden die geen gebruik maken van de producten van het Programmaonderzoek gaf aan het niet relevant te vinden voor de eigen functie. Daarbij werd aangegeven dat men zich wel bezighoudt met MKB en ondernemerschap, maar dat het onderzoek van EIM niet concreet genoeg was of niet representatief voor het werkveld waarin men actief was (bijvoorbeeld concrete adviezen aan starters of economisch beleid in grote gemeenten).

6.23 Hoewel deze kritiek van niet-gebruikers op de bruikbaarheid van de producten van het Programmaonderzoek wellicht niet terecht is, stellen wij wel vast dat wellicht nog meer gebruikers voor het Programmaonderzoek kunnen worden geworven door bij verschillende doelgroepen het Programmaonderzoek nader onder de aandacht te brengen en toe te lichten.

6.24 Naast de bevindingen uit het onderzoek onder potentiële niet-gebruikers blijkt dat de uitvoerder er te weinig in slaagt het Programmaonderzoek optimaal in de publiciteit te brengen. Zoals blijkt uit de prestatie-indicator "aantal berichten in schrijvende pers met verwijzing naar

resultaten uit Programmaonderzoek” neemt het aantal verwijzingen door media naar het Programmaonderzoek af in de huidige programmaperiode. Dit betekent dat het Programmaonderzoek wel een groot “direct bereik” heeft (middels de website, publicaties en Beleidscafés), maar dat het “indirecte bereik” (via mediaverwijzingen) afneemt. Juist door het *indirecte bereik* te vergroten kunnen nieuwe gebruikers voor het Programmaonderzoek worden geworden. Immers, leden van de doelgroep die binnen het directe bereik van het programma vallen, zijn al gebruikers.

6.25 Een gericht PR-offensief richting een voor de hand liggende groep potentiële gebruikers zou onzes inziens veel effect kunnen sorteren om de bekendheid van het programma en daarmee het toekomstig gebruik te vergroten. Bij de grote gemeenten zou op dit gebied veel gewonnen kunnen worden.

Investeer in kennisoverdracht bij zowel bestaande als potentiële gebruikers

6.26 Bij de kennisoverdracht zou meer rekening gehouden kunnen worden met de verschillende soorten gebruikers die het Programmaonderzoek kent en de behoefte aan informatie die daar leeft. Uit verschillende hoeken hebben wij gehoord dat het Programmaonderzoek een bredere gebruikerspopulatie zou kunnen bereiken als hier rekening meer met de informatiebehoefte rekening zou worden gehouden. Een goed voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld op de website een speciale tab voor ondernemers in te richten die informatie bevat die is geënt op de MKB-ondernemer, “een MKB-ondernemer spreekt nu eenmaal een andere taal dan een beleidsambtenaar of een hoogleraar”.

6.27 Tenslotte zou ook EZ een duit in het zakje kunnen doen door actief te participeren als het gaat om kennisoverdracht. Dit kan langs verschillende wegen, bijvoorbeeld door actief in zijn uitingen en website het Programmaonderzoek te vermelden of het Programmaonderzoek te promoten in interdepartementale gremia.

4. Neem gezamenlijke initiatieven om de beleidsrelevantie te verbeteren

6.28 Uit zowel de enquête als ook de interviews is gebleken dat de beleidsrelevantie van het Programmaonderzoek volgens de geïnterviewden momenteel te wensen over laat. De overdracht van relevante kennis voor de beleidsmakers wilde men gedurende de huidige programmaperiode onder andere vergroten door de beleidsmakers (vooral EZ) direct te betrekken bij de keuze voor de onderzoeksprojecten, zo blijkt uit het evaluatieverslag van de Adviesraad. Volgens de interviews met deze zelfde beleidsmakers is dit niet voldoende gelukt. Dit heeft verschillende oorzaken die zowel aan de kant van de uitvoerder als ook aan de kant van de opdrachtgever liggen.

6.29 Hoewel EZ in de Adviesraad volgens de meeste betrokkenen ten opzichte van de vorige programmaperiode een veel grotere bijdrage levert, geven sommige leden van de Adviesraad aan

dit niet zo te zien. Dit beeld wordt deels veroorzaakt doordat EZ ook buiten de Adviesraad een duidelijk bijdrage levert aan de inhoudelijke programmering. Wij bevelen daarom aan dat zijn betrokkenheid bij het Programmaonderzoek duidelijker zichtbaar maakt, om ook de beeldvorming die op dit punt is ontstaan bij andere leden van de Adviesraad te veranderen.

6.30 Ook beleidsambtenaren van EZ die niet direct betrokken zijn bij het Programmaonderzoek hebben in interviews aangegeven dat zij weinig mogelijkheden zien om ideeën voor het Programmaonderzoek aan te dragen. Hoewel het Programmaonderzoek nadrukkelijk een publiek karakter heeft en niet slechts bedoeld is om te voorzien in de kennisbehoefte van EZ, is de legitimiteit van het Programmaonderzoek er niet bij gebaat als medewerkers van het “moederdepartement” de toegevoegde waarde van het programma niet zien.

6.31 EIM en EZ zouden gezamenlijk moeten werken aan een grotere kennisoverdracht naar het departement toe. EIM zou moeten sturen op een actieve betrokkenheid van EZ in de verschillende gremia rond het Programmaonderzoek en met name ook op betrokkenheid via minder formele kanalen zoals het gebruik van de Quick Service en uitwisseling van ideeën. EZ kan hieraan bijdragen door te zorgen voor een gecoördineerde en goede zichtbare vraagarticulatie richting EIM, waarbij beleidsambtenaren van verschillende afdeling de gelegenheid krijgen om ideeën aan te dragen en betrokken te blijven tijdens de uitvoering van de betreffende onderzoeken. Op die manier ontstaat een constante vraagarticulatie vanuit het departement, die een eerste voorwaarde voor een solide kennisoverdracht naar beleidsmakers is.

6.32 Uit verschillende interviews is naar voren gekomen dat EZ volgens geïnterviewden meer ‘ownership’ voor het Programmaonderzoek zou kunnen creëren door een soort “commissaris Ondernemerschap” aan te stellen en die als counterpart van het programmasecretariaat te laten optreden. Deze zou dan kunnen zorgen voor regelmatige betrokkenheid/consultatie van beleidsambtenaren op relevante dossiers.

6.33 Wat in eerste instantie geldt voor de beleidsrelevantie voor EZ geldt vervolgens voor de andere belanghebbende departementen bij het Programmaonderzoek. EZ zou ook de taak kunnen oppakken om andere departementen, provincies, gemeenten en het publieke debat meer te involveren bij het Programmaonderzoek, naast de inspanningen op dit terrein door EIM.

5. Pas de governancestructuur op punten aan om met het Programmaonderzoek mee te groeien

6.34 De huidige governancestructuur is erop gericht om alle belangrijke externe aspecten van het Programmaonderzoek vorm te geven: *aansturing en controle* door de Programmacommissie, *vraagarticulatie* door de Adviesraad en *bewaking van de wetenschappelijke kwaliteit* op het niveau van ideeënontwikkeling, modelbouw en het beheer van datasets door de expertcommissies

SCALES en Datasets & Modellen. In de praktijk blijkt deze structuur te voldoen om de operationele doelen te realiseren, maar blijken verschillende verbeteringen mogelijk om de toegevoegde waarde van de governancestructuur voor het programma te vergroten.

6.35 De Programmacommissie heeft grote toegevoegde waarde voor het Programmaonderzoek vanwege het “institutionele geheugen” dat zij vormt. De keerzijde hiervan is de relatief lange zittingstermijn van de leden, die maakt dat relatief weinig nieuwe inzichten via de Programmacommissie aan het programma kunnen worden toegevoegd. Wij bevelen dan ook aan om aan het lidmaatschap van de Programmacommissie een zittingstermijn van twee maal vier jaar te koppelen. Daarbij zou een eenmalige verlenging van de zittingstermijn mogelijk moeten zijn, met de restrictie dat aan het begin van elke programmaperiode ten minste één lid van de Programmacommissie zou moeten worden vervangen. Op die manier wordt regelmatig “vers bloed” aan de commissie toegevoegd, terwijl de betrokkenheid op de lange termijn behouden blijft.

6.36 De Adviesraad heeft belang bij een grotere en meer zichtbare betrokkenheid vanuit de leden van de drie departementen EZ, SZW en OCW en hun “achterban”. Het lidmaatschap van de departementen van de Adviesraad heeft meer toegevoegde waarde voor het Programmaonderzoek als de vertegenwoordigende beleidsambtenaren zelf actief betrokken zijn en tevens actief ideeën betrekken vanuit hun eigen departement. Het is de verantwoordelijkheid van de departementen zelf om te zorgen voor een actieve betrokkenheid, maar de leden van de Adviesraad kunnen elkaar ook onderling aanspreken op de betrokkenheid die mag worden verwacht.

6.37 Om tot een duidelijker takenpakket voor de leden van de expertcommissies te komen zouden de Commissie SCALES en de Commissie Datasets & Modellen moeten worden samengevoegd. Niet alleen is dit belangrijk om te kunnen adviseren over de wetenschappelijke kwaliteit van het gehele Programmaonderzoek – waarbij juist de synergie tussen Datasets & Modellen, Kennisopbouw en in mindere mate Kennisoverdracht een belangrijke rol speelt, ook wordt een eenduidiger takenpakket gecreëerd voor de nieuwe gecombineerde expertcommissie en wordt, niet onbelangrijk, de overhead van het Programmaonderzoek verkleind om de doelmatigheid en flexibiliteit verder te vergroten. Daarbij zou tevens de vergaderfrequentie van deze expertcommissie moeten worden verhoogd naar viermaal per jaar, hetgeen volgens de geïnterviewde leden van de huidige twee expertcommissies te effectiviteit ten goede zou komen.

6. Onderzoek de juridische basis van de subsidieverstrekker/subsidieontvanger-relatie nader

6.38 Al jarenlang is EIM B.V. de uitvoerende organisatie van het programma. EIM voert zoals bekend naast het Programmaonderzoek ook marktactiviteiten uit. De commissie-Verhaegen constateerde al in 1999 dat er indertijd in Nederland geen ander instituut dan EIM bestond, dat

toen het onderzoeksprogramma als geheel zou kunnen uitvoeren. Openbaar aanbesteden was volgens de commissie om die reden geen optie. Formeel is dit ook een legitieme reden om niet te hoeven aanbesteden. Wel heeft het Ministerie van EZ toentertijd afgesproken de mogelijke consequenties en modaliteiten van een eventuele aanbesteding verder uit te werken²⁸. Voor zover onze informatie strekt is dat tot nu toe nog niet gebeurd.

6.39 Voor zowel EZ als subsidieverstrekker als ook EIM als subsidieontvanger is het echter van groot belang dat de juridische basis van de subsidieverstrekker/subsidieontvanger-relatie, en dus het al dan niet hoeven aanbesteden en de reden voor het verlenen van de programmasubsidie nader wordt onderzocht. Dit om te voorkomen dat een potentiële concurrent met succes protest aantekent tegen de bestaande subsidierelatie. Een korte inventarisatie bij een aantal specialisten op het terrein van aanbestedingsrecht, staatssteun en marktwerking leert ons dat er mogelijke risico's schuilen in de huidig gekozen structuur die nader onderzoek noodzakelijk maakt. Ons advies is dit voor de start van de nieuwe programmaperiode te doen.

²⁸ Startnotitie Ministerie van Economische Zaken: een nieuwe sturingsrelatie EZ-EIM, 1999.

A Begrippen en definities

De onderstaande termen definiëren wij voor het gemak van de lezer. Cursief gedrukte termen staan ook in deze bijlage uitgelegd.

Beleidscafés: bijeenkomsten voor ondernemers, beleidsmakers en onderzoekers die EIM organiseert om de resultaten van het Programmaonderzoek onder de aandacht te brengen. Zie: <http://www.ondernemerschap.nl/index.cfm/1,110,326,0,html/Beleidscafes>.

Datalab: een computerruimte op het kantoor van EIM in Zoetermeer waarin geanonimiseerde *microdata* uit een select aantal datasets van het Programmaonderzoek kunnen worden geraadpleegd. Zie: <http://www.ondernemerschap.nl/index.cfm/1,96,307,0,html/Datalab>.

Datasets: in het kader van het Programmaonderzoek verzamelde bestanden met nationale en internationale gegevens over verschillende aspecten van MKB en Ondernemerschap. Zie: <http://www.ondernemerschap.nl/index.cfm/1,97,0,0,html/Datasets>.

Microdata: data op het niveau van individuele bedrijven, die door EIM geanonimiseerd in het *Datalab* worden aangeboden.

Onderzoeksgerichte rapportages: wetenschappelijk getinte rapportages in het Engels van EIM in het kader van het Programmaonderzoek over onderzoek naar aspecten van MKB en ondernemerschap, ook wel “research reports”. Zie: <http://www.ondernemerschap.nl/index.cfm/1,85,0,0,html/Research-reports>.

Publieksgerichte rapportages: publicaties van EIM in het kader van het Programmaonderzoek voor een brede doelgroep van beleidsmakers, belangenorganisaties, georganiseerd bedrijfsleven, MKB-adviseurs, media en andere geïnteresseerden. Zie: <http://www.ondernemerschap.nl/index.cfm/1,91,298,0,html>.

Quick Service: beantwoording van vragen van geïnteresseerden door EIM in twee vormen:

“1. Quick Service: korte vragen en dataleveranties op maat; Deze Quick Service is bedoeld om antwoord te geven op korte vragen. Hij is er voor beleidsmakers, belangenorganisaties, MKB-adviseurs, onderzoekers en docenten bij universiteiten, onderzoekers bij kennisinstellingen en onderzoeksbureaus en de media.

2. Quick Service: minionderzoek; Beleidsmakers, ofwel personen van organisaties als ministeries, de Europese Commissie, koepel- en sectororganisaties en werkgevers- en werknemersorganisaties kunnen tevens gebruik maken van de uitgebreidere Quick Service, waarbij wij kortdurend onderzoek (op maat) verrichten op basis van data, informatie en modellen uit het programmaonderzoek. De resultaten uit een dergelijk minionderzoek worden publiekelijk bekendgemaakt, bijvoorbeeld via een minirapportage op deze website.”

Bron: <http://www.ondernemerschap.nl/index.cfm/1,1,281,0,html/Quick-Service>.

B Gebruikte literatuur

Adviesraad (2008). Evaluatieverslag Adviesraad MKB en Ondernemerschap, periode 2006 – 2008. Zoetermeer, december 2008.

Berenschot (2004). EINDRAPPORT EVALUATIE PROGRAMMAONDERZOEK MKB EN ONDERNEMERSCHAP, Utrecht, 16 juli 2004.

Commissie Cohen (1997). Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid, Commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

EIM (2003). Prestatiemeting 2002, Activiteitenverslag van het programmaonderzoek MKB en ondernemerschap, deel II.

EIM (2003). Prestatiemeting 2002, Bijlage met achtergrondmateriaal.

EIM (2004). Prestatiemeting 2003.

EIM (2004). Prestatiemeting 2003, Bijlage met achtergrondmateriaal.

EIM (2005). Prestatiemeting 2004, programmaonderzoek MKB en ondernemerschap.

EIM (2005). Prestatiemeting 2004, Bijlage met achtergrondmateriaal.

EIM (2006). 00608 MKB Beleidspanel; Offerte aan Pieter Fris, Zoetermeer, 25 januari 2006.

EIM (2006). Antecedents and Outcomes of Early-Stage International Activity, Proposal for the research programme SMEs and Entrepreneurship. Zoetermeer, januari 2006.

EIM (2006). Minirapportages Determinanten van bedrijfsprestaties 2006, Offerte voor het deelprogramma Kennisoverdracht. Zoetermeer, januari 2006.

EIM (2006). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, Jaarverslag 2005, deel 1: Prestatiemeting.

EIM (2006). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, Jaarverslag 2005, deel 1: Prestatiemeting, bijlage met achtergrondmateriaal.

EIM (2007). Offerte Determinanten van de bedrijfsprestaties MKB, offerte voor het programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, GO-nummer: V0716, projectnummer: LS10170.

Zoetermeer, 30 januari 2007.

EIM (2007). Offerte Determinanten van prestatiebeloning, offerte voor het programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, GO-nummer: B0705, projectnummer: PS10020. Zoetermeer, 7 februari 2007.

EIM (2007). Offerte MKB Beleidspanel; Jaargang 9, Zoetermeer 20, januari 2007.

EIM (2007). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, Jaarverslag 2006, deel 1: Prestatiemeting.

EIM (2007). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, Jaarverslag 2006, deel 1: Prestatiemeting, bijlage met achtergrondmateriaal.

EIM (2008). MKB Beleidspanel 2008; offerte voor het programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap; GO-nummer: D0815, projectnummer: BS10187, Zoetermeer, 2 februari 2008.

EIM (2008). Offerte Determinanten bedrijfsprestaties MKB: drie minirapportages, offerte voor het programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, GO-nummer: V0817, projectnummer: LS10204. Zoetermeer, 7 januari 2008.

EIM (2008). Offerte Primary determinants of successful business transfer in SMEs, offerte voor het programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, GO-nummer: B0804, projectnummer: LS10196. Zoetermeer, January 21, 2008.

EIM (2008). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, Jaarverslag 2007, deel 1: Prestatiemeting.

EIM (2008). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, Jaarverslag 2007, deel 1: Prestatiemeting, bijlage met achtergrondmateriaal.

EIM (2009). Prestatiemeting 2001, Activiteitenverslag van het programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, deel II.

EIM (2009). Prestatiemeting 2001, Bijlage met achtergrondmateriaal.

EIM (2009). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, Jaarverslag 2008, deel 1: Prestatiemeting.

EIM (2009). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, Jaarverslag 2008, deel 1: Prestatiemeting, bijlage met achtergrondmateriaal.

EIM (2009). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap 2006-2008, Zelfevaluatie door de programmacommissie, Zoetermeer, maart 2009.

Ministerie van Economische Zaken (1999). Startnotitie Ministerie van Economische Zaken: een nieuwe sturingsrelatie EZ-EIM.

Ministerie van Economische Zaken (2005). Kamerbrief Toekomst Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap van de Staatssecretaris van Economische Zaken, 24 juni 2005.

Ministerie van Economische Zaken (2005). Advies werkgroep programma MKB en Ondernemerschap, bijlage bij de Kamerbrief van 24 juni 2005.

Ministerie van Economische Zaken (2005). Basisbeschikking Subsidie Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap 2006-2009.

Ministerie van Economische Zaken (2006). Instellingsbesluit Adviesraad Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap 2006, Staatscourant 16 juni 2006, nr. 115 / pag. 12.

Ministerie van Financiën (2006). Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006.

Geraadpleegde websites

www.ondernemerschap.nl

www.repec.org

C Lijst met geïnterviewde betrokkenen

De hieronder genoemde personen zijn in het kader van deze evaluatie geïnterviewd of hebben het onderzoeksteam van feitelijke informatie voorzien.

Babs Banning (Ministerie van Economische Zaken)
Hans de Beer (Kamer van Koophandel)
Bram van Dijk (Ministerie van Economische Zaken, contactpersoon Programmaonderzoek)
Rob van Engelenburg (Metaalunie)
Wim van den Goorbergh (lid Programmacommissie)
Frans Hoeve (CBS, lid Commissie Datasets & Modellen)
Fré Huizinga (CPB, lid Adviesraad)
Marleen Jansen (Rabobank)
Luuk Klomp (Ministerie van Economische Zaken)
Jan van der Linden (EIM, Voorzitter Commissie Datasets & Modellen)
Joep Rats (MKB Nederland, oud-lid Adviesraad)
John Sloof (Kamers van Koophandel Nederland, Commissie Datasets & Modellen)
Bert Smid (CPB, lid Commissie SCALES)
Roy Thurik (Erasmus Universiteit Rotterdam, voorzitter Commissie SCALES)
Hans Timmermans (CBS, lid Adviesraad)
Joop Vianen (Voorzitter Adviesraad)
Sander Wennekers (EIM)
Jelle Wijnstok (Ministerie van Economische Zaken)
Gerrit de Wit (EIM)
Rinke Zonneveld (Ministerie van Economische Zaken)

Naast de bovengenoemde personen zijn met 15 personen telefonische interviews gevoerd om vast te stellen of zij gebruikers van het Programmaonderzoek zijn of “niet-gebruikers”.

D Realisaties prestatie-indicatoren voor de periode 2004-2008²⁹

nr.	prestatie-indicator	streven 2008	realisatie 2008	realisatie 2007	realisatie 2006	realisatie 2005	realisatie 2004
<i>bereik en gebruik van het programma</i>							
1	aantal visits per dag aan de website	470-500	515	470	478	300	227
2	aantal downloads per dag van publicaties op website	300-330	373	312	262	136	70
3	aantal downloads per dag van datasets op website	18-20	21	19	7	7	7
4	aantal onderzoeken uitgevoerd in datalab	10 – 14	24	17	14	14	7
5	aantal dataleveranties 'op maat'	90 – 100	52	115	110	87	104
6	aantal lezingen	70-75	80	76	73	71	76
7	aantal berichten in schrijvende pers met verwijzing naar resultaten uit Programmaonderzoek	700-800	655	766	1.114	550	490
8	aantal beleidsnota's en dergelijke van kerngebruikers met verwijzing naar resultaten uit Programmaonderzoek	60-70	79	76	60	120 ^b	85 ^b
<i>kwiteit van het programma</i>							
9	aantal wetenschappelijke artikelen, boekbijdragen, en dergelijke	8-10	14	11	12	16	9
10	aantal papers dat geaccepteerd is op congressen	8-10	11	9	10	18	15
11	evaluatie onder lezers publieksgerichte rapportages	r.v/goed ^a	r.v/goed ^a	r.v/goed ^a	r.v/goed ^a	r.v/goed ^a	r.v/goed ^a
<i>output van het programma</i>							
12	aantal geactualiseerde en/of nieuwe datasets	20-22	22	21	21	27	25
13	aantal eigen publicaties	55-60	60	60	61	63	64
14	aantal publieksgerichte artikelen, boekbijdragen, en dergelijke	12-15	17	11	16	11	16
<i>overig</i>							
15	cofinanciering in duizenden euro's	530-700	630	683	243	? ^c	? ^c
index reële omvang van het programma ^d			78	87	84	82	100

a. Ruim voldoende tot goed

b. Waarschijnlijk met 10-20% overschat

c. In deze jaren was er wel coproductie, maar de omvang daarvan is nooit gemeten.

d. Inclusief cofinanciering (voor zover bekend) en gecorrigeerd voor tariefstijgingen bij EIM.

²⁹ Bron: EIM (2009). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, Jaarverslag 2008, deel 1: Prestatiemeting, pagina 8. Ook de noten bij de tabel zijn van EIM. Over 2009 waren ten tijde van deze evaluatie geen cijfers beschikbaar.

Uit de tabel op de vorige pagina blijkt dat de meeste prestatie-indicatoren een stijgende lijn vertonen. Dat betekent dat de doeltreffendheid op de belangrijkste punten verbeterd is, zoals hierboven al werd beschreven. Een aantal getallen is rood of groen omkaderd. De groene cijfers in de kolom met streefwaarden voor 2008 zijn hoger dan de zelfde streefcijfers voor 2007 in de Prestatiemeting 2007³⁰, de rode streefcijfers zijn lager. De streefwaarden die turquois zijn omkaderd, worden sinds 2008 anders gemeten dan daarvoor, waardoor het niet goed mogelijk is om een vergelijking te maken tussen de streefwaarden voor 2007 en 2008. De groene cijfers in de kolommen met gerealiseerde waarden zijn hoger dan de realisatie van het voorgaande jaar, de rode zijn lager dan de realisatie van een jaar eerder en de niet omkaderde waarden zijn gelijk gebleven ten opzichte van het voorgaande jaar.

De streefwaarden voor 2008 die rood omkaderd zijn en dus lager dan dezelfde streefwaarden voor 2007, zijn opvallend. Allereerst omdat een verlaging van de streefwaarden betekent dat EIM en de Programmacommissie hebben vastgesteld dat de ambities van het Programmaonderzoek op die prestaties lager zijn komen te liggen. EIM geeft hiervoor als verklaring dat is geanticipeerd op de daling van de reële omvang van het programma, zoals in de index onderaan de tabel is weergegeven.³¹ In de tweede plaats zijn de lagere streefwaarden opvallend, omdat in alle vier de gevallen de realisatie hoger is dan de realisatie van 2007. De verlaging van de streefwaarden blijkt dus achteraf niet realistisch te zijn geweest.

Een andere score die opvalt, is de constante waarde van “ruim voldoende tot goed” op prestatie-indicator nr. 11 “evaluatie onder lezers publieksgerichte rapportages”. Deze indicator is over alle jaren constant, waardoor de vraag gesteld kan worden wat de zeggingskracht is. De score van deze indicator wordt wel nader onderbouwd in de bijlage bij de jaarlijkse prestatiemeting.

³⁰ EIM (2008). Programmaonderzoek MKB en Ondernemerschap, Jaarverslag 2007, deel 1: Prestatiemeting.

³¹ In een mondelinge toelichting heeft EIM aangegeven dat de index van de reële omvang van het programma wordt berekend door de subsidie voor dat jaar op te tellen bij de gerealiseerde cofinanciering en het totaal te corrigeren voor de stijging van de uurtarieven van EIM ten opzichte van het voorgaande jaar.

E Indeling gebruikers van het Programmaonderzoek op basis van doelgroepen

Type gebruiker	Door nieuwsbriefabonnees bij aanmelding ingevulde doelgroep		Door respondenten in enquête vermelde doelgroep	
	<i>aantal</i>	<i>percentage</i>	<i>aantal</i>	<i>percentage</i>
Studenten	61	2,5%	1	0,3%
Pers en andere media	170	7,1%	12	3,3%
Overheid en beleidsmakers	230	9,5%	56	15,3%
Onderwijs- en kennisinstellingen	218	9,0%	37	10,1%
Koepel- en brancheorganisaties	117	4,9%	24	6,6%
Adviseurs MKB	492	20,4%	79	21,6%
Ondernemers	437	18,1%	82	22,4%
Overig bedrijfsleven*			38	10,4%
Overig	686	28,5%	37	10,1%
Totaal	2411	100%	366	100%

* De categorie Overig bedrijfsleven werd gehanteerd in de enquête van PwC, maar is door EIM niet gebruikt bij het onderscheiden van doelgroepen binnen de gebruikers van het Programmaonderzoek. Ruim 10% van de respondenten in de enquête blijkt tot het overige bedrijfsleven te behoren, wat ook het grote verschil tussen het percentage respondenten in de categorie overig bij de nieuwsbriefabonnees en bij de enquête zou kunnen verklaren.

Voor de meeste categorieën van gebruikers is een relatief klein verschil tussen de vertegenwoordiging onder de nieuwsbriefabonnees en in de enquête. Uitzonderingen zijn Studenten en Pers (ondervertegenwoordigd in de enquête) en Overheid en beleidsmakers (oververtegenwoordigd). De oververtegenwoordiging van de overheid zou deels veroorzaakt kunnen zijn doordat medewerkers van EZ – immers opdrachtgever van de evaluatie en subsidiënt van EIM – meer betrokkenheid bij de enquête hebben ervaren dan de gemiddelde respondent en daardoor een grotere bereidheid hebben getoond om deel te nemen aan de enquête.

Voor de overige doelgroepen van het Programmaonderzoek geeft de respons op de enquête een goede afspiegeling van de verdeling in de populatie van nieuwsbriefabonnees.