

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 71
van **ROBRECHT BOTHUYNE**
datum: 26 oktober 2015

aan **PHILIPPE MUYTERS**
VLAAMS MINISTER VAN WERK, ECONOMIE, INNOVATIE EN SPORT

TINA-fonds - Evaluatie

TINA (Transformatie, Innovatie en Acceleratie) is op 17 december 2010 door de Vlaamse Regering opgericht binnen PMV (ParticipatieMaatschappij Vlaanderen). Bedoeling was de 200 miljoen euro die Vlaanderen aan het fonds heeft bijgedragen op vijf jaar tijd te investeren in diverse projecten. De samenwerkingsovereenkomst tussen PMV en de Vlaamse Regering werd gefinaliseerd op 31 maart 2011. TINA kan participeren in projecten van consortia die innovatieve diensten, producten of concepten in de markt willen zetten. De nadruk ligt op het belang van structuurverandering van de Vlaamse economie. Daarmee is TINA een belangrijke pijler van het Nieuw Industrieel Beleid dat moet leiden tot een transformatie van de Vlaamse economie. Ondertussen is het TINA-fonds operationeel.

In de beleidsnota staat: "Ook evalueren we het TINA fonds voor een bredere inzetbaarheid van het instrument in het kader van het gericht clusterbeleid."

In zijn antwoord op schriftelijke vraag nr. 697 van 6 juli 2015 stelde de minister: "*er loopt momenteel een evaluatie van het TINA-fonds. ... te worden afgerond half oktober 2015.*"

1. Werde de evaluatie reeds afgerond?
2. Wat zijn de resultaten van deze evaluatie? Op welke punten zal worden bijgestuurd?
3. Wat zijn de aanbevelingen rond de bredere inzetbaarheid?

ANTWOORD

op vraag nr. 71 van 26 oktober 2015

van **ROBRECHT BOTHUYNE**

1. De evaluatie werd uitgevoerd door de firma Dialogic Innovatie en Interactie op basis van een aanbestedingsprocedure. De evaluatie werd, zoals voorzien, afgerond half oktober door het opleveren van een definitief evaluatierapport met managementsamenvatting.
2. Het is niet zo evident om kortweg de resultaten van de evaluatie op te sommen zonder de achterliggende redenering of context mee te geven. Bovendien heeft de evaluatie tal van verschillende aspecten zoals de doelstelling, doelgroepen, bekendheid, bereik, interne werking, enz. onderzocht. Ik geef hier slechts een aantal punten mee die mij belangrijk lijken.
Daarnaast is de managementsamenvatting bijgevoegd bij dit antwoord. Wie het volledige rapport wenst, kan dit op louter verzoek verkrijgen bij de evaluatiecel van het Departement EWI.
De communicatiestrategie van het Departement EWI m.b.t. evaluaties maakt dat de resultaten van de evaluatie (en m.a.w. het evaluatierapport) vertrouwelijk blijven tot er volgend op de evaluatie een politieke beslissing is genomen met betrekking tot het voorwerp van de evaluatie. Voor parlementairen is het evaluatierapport uiteraard wel al beschikbaar, mits de nodige vertrouwelijkheid hierbij in acht wordt genomen.

Evaluatie van de doelstellingen en doelgroepen van het TINA-fonds

Met betrekking tot de doelstellingen van het TINA-fonds concludeert de evaluatie dat het TINA-fonds past in het palet van overheidsinstrumenten dat een bijdrage levert aan het overbruggen van de innovatiekloof. Het TINA-fonds richt zich expliciet op (consortia van) ondernemingen met innovatieve producten of diensten die met een duidelijke go-to-market finaliteit overgaan naar de fase van commercialisering, opschaling of industrialisering en kent hiermee een logische, maar tevens brede doelgroep. De focus is in de afgelopen jaren verschoven naar 'eigen' speerpuntclusters (Levenswetenschappen, Maakindustrie, Cleantech en Hernieuwbare energie) en ook is de strikte toepassing van de consortiumeis losgelaten.

Evaluatie van de portfolio van het TINA-fonds

De evaluatie van de portfolio van het TINA-fonds toont dat het TINA-fonds sinds haar oprichting 130 dossiers behandeld heeft (peildatum augustus 2015). Het merendeel van de afgekeurde dossiers is reeds afgevallen in de eerste fasen van de dossierbehandeling.

Op de peildatum hadden 12 dossiers tot een effectieve TINA-investering geleid, negen dossiers waren afgekeurd of teruggetrokken en er waren in augustus 2015 nog acht dossiers in behandeling.

De belangrijkste verwachte maatschappelijke winsten van deze investeringen betreffen groeiende werkgelegenheid en het aantrekken of behouden van innovatieve ondernemingen in Vlaanderen.

Het TINA-portfolio betreft consortia en bedrijven met uiteenlopende innovatieve activiteiten. Wel blijkt het in alle gevallen om productinnovaties te gaan die hun technische meerwaarde bewezen hebben. Niet alle consortia staan even ver in de ontwikkeling van de innovatie. Bedrijven in de farmaceutica, biotechnologie en de maakindustrie zijn duidelijk dominant in de portfolio met acht van de twaalf

investeringen. Kmo's zijn sterk vertegenwoordigd onder de hoofdaanvragers. Andere consortialeden zijn daarentegen relatief vaak een grootbedrijf.

Evaluatie van de dossierbehandeling in het TINA-fonds

Wat betreft de dossierbehandeling in het TINA-fonds is het zo dat PMV relatief summier communiceert over de stappen en doorlooptijd van een dossierbehandeling en de vereisten (bv. investeringscriteria) waaraan een dossier moet voldoen. Dit leidt in sommige gevallen tot afwijkende verwachtingen bij een aanvrager.

Hoewel er geen sprake is van een gestandaardiseerde dossierbehandeling omdat elk dossier complex is en om maatwerk vraagt, zijn er wel een aantal gemeenschappelijke stappen te onderkennen met name aanmelding, vooranalyse, detailanalyse deel I, introductie bij het Investeringscomité, detailanalyse deel II, definitieve (voorwaardelijke) beslissing door het Investeringscomité, een due diligence-onderzoek en onderhandelingen. Deze stappen vormen samen een iteratief proces dat doorlopen wordt en dat bovendien niet veel afwijkt van procedures bij andere fondsen.

De evaluatie vindt het nog te vroeg na de opstart van het TINA-fonds om te concluderen dat de opgelegde voorwaarden resulteren in steun voor de "juiste" dossiers. Hier ontstaat namelijk een spanningsveld tussen een boekhoudkundige en een innovatieve benadering. De boekhoudkundige benadering benadrukt dat dossiers het rollend karakter van het Fonds moeten ondersteunen. Financiële en technische criteria domineren dan de selectie. De innovatieve insteek legt het zwaartepunt bij dossiers die innovatiever en dus risicovoller zijn. Dit geeft echter minder duidelijk omschreven criteria. In de praktijk gaat PMV echter flexibel om met de criteria en wordt per dossier bekeken wat wenselijk en haalbaar is, wat volgens de evaluatie een verstandige piste is.

De redenen voor het afkeuren van dossiers zijn even divers als de dossiers zelf. In de eerste stappen van de dossierbehandeling hebben de TINA-fonds- en investeringsmanager veel invloed op de afwijzing. De redenen voor afkeuring in deze stappen zijn in hoge mate in lijn met de investeringsvoorwaarden. Aanvullend concludeert de evaluatie dat het Investeringscomité slechts in beperkte mate dossiers afkeurt.

Evaluatie van de inrichting en de werking van het TINA-fonds

De voordelen van de integratie van het TINA-team in de PMV-afdeling Risicokapitaal zijn volgens de evaluatie groter dan de nadelen. Het TINA-fonds wordt hierdoor minder afhankelijk van enkele personen, terwijl de capaciteit in drukke tijden uitgebreid kan worden. Ook zorgen meer betrokkenen voor meer perspectieven en de verbinding met andere instrumenten wordt beter gewaarborgd. Een mogelijk nadeel is verwatering, oftewel dat het TINA-fonds als onderdeel van "de grote hoop" intern minder prioriteit krijgt. Een ander nadeel is dat dossierbehandelaars ook verantwoordelijk zijn voor intake en opvolging. Te veel functies worden dan verenigd in een persoon.

Hieraan gekoppeld constateert men in de evaluatie dat te veel kennis en netwerken geconcentreerd zijn bij enkele PMV-medewerkers. Daar komt bovenop dat het ontbreekt aan een registratiesysteem, bijvoorbeeld een customer relationship management systeem (CRM-systeem) waarin contacten, documenten, beslissingen en resultaten eenduidig en transparant worden vastgelegd zodat deze kennis makkelijk gedeeld kan worden. Gegeven de omvang van het TINA-fonds en de verantwoording die over de bestedingen en beslissingen moet worden afgelegd, is het volgens de evaluatie een groot gemis dat deze informatie versnipperd en vaak niet digitaal beschikbaar is.

De evaluatie stelt dat het TINA-fonds voldoet aan haar rapporteringstaak (met uitzondering van de activiteitenverslagen), maar een zwak punt is dat externe terugkoppeling, bijvoorbeeld naar de bevoegde minister(s) en de administratie, veelal ad hoc en mondeling plaatsvindt.

Tot slot concludeert men in de evaluatie over de werking dat de opvolging van investeringscases op korte termijn goed geregeld is, maar op langere termijn doen zich hier risico's voor. Ten eerste neemt de opvolging steeds meer capaciteit in beslag nu het aantal cases waarin daadwerkelijk geïnvesteerd wordt, toeneemt. Ten tweede maakt PMV zich te veel afhankelijk van één of twee medewerkers die verantwoordelijk zijn voor deze opvolging.

Evaluatie van de resultaten, impact en additionaliteit van het TINA-fonds

De evaluatie stelt dat PMV weinig werk heeft gemaakt van het operationaliseren van de doelstellingen van het TINA-fonds. Voor zover er sprake is van operationalisering, richt deze zich op financiële doelstellingen (het Fonds rollend maken) en op het selecteren van prioritaire clusters en sectoren. Een gevolg is dat afzonderlijke dossiers nauwelijks gevuld zijn met concrete doelstellingen. Het PMV-argument dat men bedrijven in een positief groeiscenario wil laten komen (en dat hier moeilijker op gestuurd kan worden), snijdt tot op zekere hoogte hout. Het biedt de nodige flexibiliteit om per dossier maatwerk te bieden, zeker in combinatie met de zachtere sturing. Dat ontslaat PMV echter niet van de opdracht om per dossier eenduidige informatie over resultaten te verzamelen en te ontsluiten. Dan heeft de evaluatie het over de kerntaken van het Fonds, namelijk de beoogde transformatie, innovatie en acceleratie. De performantie van het Fonds in deze domeinen blijft onderbelicht.

In navolging van PMV en de gesprekspartners concludeert de evaluatie dat er inmiddels wel duidelijke resultaten worden geboekt. Voorbeelden zijn het ontwikkelen en testen van een prototype dat nu "marktrijp" wordt gemaakt, een eerste verkoop van een nieuw product, een toename van de tewerkstelling, realisatie van een productiefaciliteit in Vlaanderen, zoektocht naar een productiefaciliteit in Vlaanderen en meer financiële stabiliteit. De resultaten laten gemiddeld genomen iets langer op zich wachten dan gepland, maar dat heeft te maken met het onzekere karakter van een innovatieproces. Een TINA-bijdrage leidt ook tot meer "zachte" resultaten, zoals een verhoging van het vertrouwen van andere (potentiële) Vlaamse investeerders.

Het TINA-fonds leidt - voor zover de data het toelaten om conclusies te trekken - voor de gesteunde dossiers tot een versnelling en verankering van projecten in Vlaanderen. Dit duidt volgens de evaluatie op additionaliteit. De resultaten voor de afgekeurde dossiers doen daar niets aan af. Weliswaar zijn veel dossiers alsnog voortgezet, maar meestal in een voor Vlaanderen ongunstiger vervolg, namelijk dat het voorstel in het buitenland wordt uitgevoerd, dat de indiener inmiddels is overgenomen door een buitenlands bedrijf of dat een bedrijf ophoudt te bestaan. Er zijn te weinig gegevens om een betrouwbare uitspraak te doen over de bredere impact van het TINA-fonds.

Positionering van het TINA-fonds

Het TINA-fonds is onderdeel van een "bredere familie" van innovatie-instrumenten die de Vlaamse overheid inzet om de innovatiekracht (en daarmee de economische performantie) van Vlaanderen te verbeteren. Het gaat dan vooral om innovatie-instrumenten die agentschappen als AO, IWT en FIT beheren en opvolgen. Veel van deze instrumenten (bijvoorbeeld O&O-bedrijfsprojecten, kmo-haalbaarheidsstudies, Strategisch BasisOnderzoek, Strategische transformatiesteun) richten zich op het beginfasen van innovatie, namelijk O&O, samenwerking en "seed money" voor start-ups. Het TINA-fonds richt zich uitdrukkelijk op een latere fase, namelijk op innovaties die marktrijp zijn, maar waarvoor de financiering om deze in productie te nemen en op de markt te brengen moeilijk te verkrijgen is. Dat geeft het Fonds een zelfstandige positie.

In de evaluatie is men van mening dat het TINA-fonds zonder meer (breder) ingezet kan worden om de doelstellingen van het clusterbeleid te bereiken. Dit omwille van de volgende redenen: (1) het TINA-fonds kan altijd steun verlenen aan bedrijven/consortia die uit een van de speerpuntclusters komen (zonder a priori andere sectoren uit te sluiten); (2) het TINA-fonds kan zich blijvend richten op die bedrijven/consortia met groeipotentieel die moeite hebben financiering te vinden voor

het introduceren van een marktrijpe innovatie; en (3) het clusterbeleid creëert een voedingsbodem voor bedrijven die na een samenwerkingsproject mogelijk steun kunnen aanvragen bij het TINA-fonds om een innovatie in productie te nemen en te gaan verkopen. Dit maakt het TINA-fonds uniek in het Vlaams innovatielandschap. Daarnaast zal PMV in de breedte een stevigere positie krijgen in het innovatiebeleid, o.a. middels een kapitaalsverhoging bij PMV, een mogelijke uitbreiding van de SOFI-fondsen ten behoeve van spin-offs en een overheveling van activiteiten naar PMV als gevolg van de zesde staatshervorming.

Uit deze resultaten en bevindingen heeft Dialogic ook een aantal aanbevelingen (voor PMV, de Vlaamse overheid en de Samenwerkingsovereenkomst) geformuleerd. Er wordt momenteel grondig bekeken welke aanbevelingen gevolgd zullen worden en welke andere aanpassingen zullen gebeuren.

3. Met betrekking tot de bredere inzetbaarheid zijn een aantal elementen vermeldenswaardig:
 - Zo zou het TINA-fonds meer kunnen samenwerken met andere (EU)fondsen. Het TINA-fonds is als aparte juridische identiteit bijvoorbeeld een geschikt vehikel om derde partijen te binden aan het *European Fund for Strategic Investments* (EFSI) en om een EFSI-ondersteuningsprogramma voor Vlaanderen te beheren. Een voordeel van aansluiting bij Europese fondsen is de wens om een eventuele uitbreiding van de werking van het TINA-fonds niet ten laste van de Vlaamse begroting te laten komen.
 - Daarnaast wordt in de evaluatie aanbevolen dat de consortiumeis in een nieuwe Samenwerkingsovereenkomst minder zwaar aangezet zou kunnen worden. Een strikte toepassing van de consortiumeis leert namelijk dat dit criterium beperkend werkt op het investeringsritme van het Fonds en het de brede inzetbaarheid van het Fonds verhindert. Bedrijven in Vlaanderen zijn immers wel bereid om samen te werken met andere bedrijven, universiteiten en kennisinstellingen, maar doen dit meestal op een ad hoc-basis en zijn minder geneigd dit vast te leggen in formele structuren. In de praktijk wordt er daarom door PMV al soepeler omgegaan met deze eis (de Samenwerkingsovereenkomst staat dat ook toe) en wordt veel meer de nadruk gelegd op clusters dan op (meer formele) consortia, aangezien juist in deze clusters vaak sprake is van samenwerking. Het loslaten van de consortiumeis zou het mogelijk maken om nog eenvoudiger te investeren in deze clusters.

BIJLAGE

Dialogic evaluatie Tina-fonds managementsamenvatting