

## AWT-advies 72:

### Weloverwogen impulsen – Strategisch investeren in zwaartepunten

De overheid heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in onderzoeks- en innovatieprogramma's. Onderzoekers en bedrijven zijn als mieren op al dat zoets afgekomen. In het advies *Weloverwogen impulsen* vraagt de AWT zich af: heeft het geld de juiste impulsen gegeven en kan de overheid haar manier van investeren verbeteren?

Volgens de AWT kent het huidige streven naar zwaartepunten in het onderzoeks- en innovatiebeleid verschillende manco's. Zo ontbreekt een duidelijke langetermijnstrategie. Daardoor zijn nationale zwaartepunten niet goed internationaal ingebed en is onbalans ontstaan tussen basisfinanciering en incidentele impulsen. Verder zijn het beleidsinstrumentarium en de procedures te vaak veranderd van aard en opzet. Dat heeft geleid tot onnodig hoge transactiekosten. Bovendien is niet altijd het beste onderzoek ondersteund. Ten slotte is de voorkeur voor publiek-private samenwerking doorgeslagen. PPS heeft voordelen, beaamt de AWT, zoals bundeling van krachten, schaalvoordelen en vraagsturing. Het kent echter ook nadelen. PPS is alleen geschikt voor het stimuleren van bestaande sterktes en gevestigde organisaties. Het is minder geschikt voor het stimuleren van radicale innovaties en voor disciplines die geen schaalvoordelen kunnen creëren.

Op basis van deze constatering doet de AWT vier aanbevelingen. De eerste is de ontwikkeling van een nationale onderzoeks- en innovatiestrategie voor de langere termijn. Deze moet niet alleen *top-down*, maar in een productieve combinatie met *bottom-up* coördinatie worden ontwikkeld. De tweede aanbeveling is te zorgen voor meer beleidsrust: geen nieuwe instrumenten, meer uniformiteit in procedures en interdepartementale stroomlijning. De derde aanbeveling is het zorgen voor zorgvuldige, open en transparante aanpakken bij de ontwikkeling van strategieën en strategische onderzoeksagenda's voor de verschillende zwaartepunten. Dit vergt voldoende tijd, brede betrokkenheid en een goede inbedding van de investeringsimpulsen in de lopende strategische plannen van kennisinstellingen. Tot slot adviseert de AWT om publiek-private samenwerking alleen nog verplicht te stellen op zwaartepuntgebieden die zich daarvoor lenen.

## 'Er is een buffer nodig tussen de politiek en het onderzoeks- en innovatiebeleid'

In zijn nieuwste advies *Weloverwogen impulsen* pleit de AWT voor strategischer investeren in zwaartepunten in het onderzoeks- en innovatiebeleid. Sijbolt Noorda, voorzitter van de Vereniging van Universiteiten, onderschrijft de analyse en oplossingsrichtingen. Hij gaat zelfs een stap verder: 'Om het systeem te depolitiseren, moet er een *funding council* komen die instrumenten ontwerpt, regelingen opzet en uitvoert, en die regelmatig evaluaties uitvoert.'

Dit advies is buitengewoon welkom, antwoordt Sijbolt Noorda op de vraag wat hij vindt van het nieuwste AWT-advies *Weloverwogen impulsen – Strategisch investeren in zwaartepunten* (zie kader). 'De analyse van de AWT legt de vinger precies op de zere plekken in het onderzoeks- en innovatiebeleid: het ontbreken van een heldere en consequente strategie voor zwaartepuntvorming, de voortdurende onrust in het systeem en de onvrede over de publiek-private samenwerking.'

### Vraagtekens

'De afgelopen vijf jaar heeft de overheid zeven programmatische instrumenten ingezet om zwaartepuntvorming te stimuleren: Innovatiegerichte onderzoeksprogramma's, Technologische en Maatschappelijke Topinstituten, de Bsik-impuls, twee maal een Fes-impuls, de Smart Mix en de Innovatieprogramma's op sleutelgebieden. In totaal is op deze manier circa 2,5 miljard euro geïnvesteerd. Met dat geld zijn veel ontwikkelingen in gang gezet die over het algemeen de toets der kritiek kunnen doorstaan. Je kunt wel vraagtekens zetten bij de verdeling van het geld over de themagebieden. De AWT constateert dat het meeste geld is gegaan naar *Life Sciences* & Gezondheid, terwijl dat geen sleutelgebied is. De sleutelgebieden Creatieve Industrie en Pensioenen & Sociale Verzekeringen, daarentegen, hebben slechts een marginale bijdrage gekregen. Ik wil dat nog wat breder trekker: het overgrote deel van het geld is terecht gekomen bij het natuurwetenschappelijke en technische onderzoek, terwijl iedereen weet dat kennis uit de sociale en de geesteswetenschappen minstens zo belangrijk is.'

### Weggegooide energie

Net als de AWT zet Noorda vraagtekens bij het instrumentarium als zodanig. 'Het is onduidelijk waarom er zeven verschillende instrumenten nodig waren met allemaal andere voorwaarden en procedures, die zelfs binnen één instrument in de loop van een paar jaar soms nog ingrijpend veranderden, zoals bij Bsik en Fes. Bij alle instrumenten was het de bedoeling dat universiteiten, kennisinstellingen en bedrijven samenwerkingsverbanden gingen opzetten. Ze moesten alleen steeds aan andere voorwaarden voldoen. Naar aanleiding van de Smart Mix zijn tientallen groepen aan de slag gegaan om plannen te maken, om in de volgende ronde kans te maken op honorering. Na één ronde was het echter alweer afgelopen. Toen hielden ook de meeste samenwerkingsverbanden op te bestaan. Door die onrust in het systeem is een enorme hoeveelheid energie weggegooid.'

### Prestatie-impulsen

De onvrede over publiek-private samenwerking, het derde punt van kritiek op het huidige onderzoeks- en innovatiebeleid, heeft volgens Noorda alles te maken met het streven van de politiek om steeds meer prestatie-impulsen te geven aan universiteiten en kennisinstellingen. 'Men heeft er blijkbaar geen idee van hoe allernieuwsgierig veel prestatie-impulsen nu al op de wetenschap inwerken: het systeem van wetenschappelijk onderzoek zelf, faculteitbesturen, Colleges van Bestuur, medefinanciers van onderzoek, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in het algemeen, het nationale en het Europese beleid. Bij de UMC's ligt de



beïnvloeding zelfs nog complexer. Zoals de AWT al eerder heeft gesteld, heeft het huidige systeem dan ook geen extra prikkels nodig. Dat draagt het risico in zich van verdringing van de langeretermijnagenda van de publieke instellingen en van onderzoeksterreinen waarop weinig of geen bedrijven actief zijn.'

#### Samenhangende strategie

Wat nu vooral nodig is, is wijsheid en rust in het systeem. Noorda: 'In een normaal functionerend beleidsstelsel geef je aan welke doelen je wilt bereiken, benoem je daarvoor indicatoren, ga je monitoren en bepaal je aan de hand van de uitkomsten wat er moet veranderen en hoe je, bijvoorbeeld, nieuwe rondes gaat jureren. In de zwaartepuntvorming in het onderzoeks- en innovatiebeleid gebeurt dat nu niet. Het soort interventies en de vorm daarvan lijken allemaal toevallig tot stand te komen. We moeten dan ook bewuster en analytischer met het onderwerp omgaan. En daarbij heb je inderdaad een samenhangende strategie nodig, zoals de AWT stelt, al is het opstellen daarvan wel complexer dan het advies suggereert. Je moet afwegingen maken tussen zwaartepunten in wetenschappelijke excellentie, kansrijke economische gebieden en maatschappelijke uitdagingen. Je moet zorgen voor een goed evenwicht tussen de alfa-, bèta- en gammawetenschappen. Er moeten verschillende vormen van investeringen mogelijk zijn. En de zwaartepuntvorming moet internationaal, vooral Europees, worden ingebed. Vooral dat laatste is van groot belang.'

#### Funding council

'Als ik de lijn van de AWT-aanbevelingen doortrek, moet er een buffer komen tussen de politiek en de zwaartepuntvorming in het onderzoeks- en innovatiebeleid', stelt Noorda. 'Die buffer moet een grote deskundigheid in huis hebben. De aangewezen oplossing daarvoor is – naar mijn mening – de oprichting van een *funding council*. Deze zou, op basis van de opgestelde strategische visie, instrumenten moeten ontwerpen, regelingen opzetten en uitvoeren, en regelmatig evaluaties uitvoeren. De overheid mag het orgaan in mijn visie alleen nog op metaniveau aansturen. Ik heb daarbij een bredere organisatie voor ogen dan NWO, dat zich vooral richt op wetenschappelijke excellentie. Anderzijds moet ze wel meer wetenschappelijk-inhoudelijke kennis hebben dan bijvoorbeeld Senter-Novem. In Canada bestaat een goed voorbeeld van zo'n organisatie. Een *funding council* is meteen ook makkelijker te bereiken voor andere departementen dan EZ en OCW. Dat is mooi meegenomen.' II