
Vergaderjaar 2007–2008

27 406

Nota «De kenniseconomie in zicht»

Nr. 117

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 februari 2008

Hierbij stuur ik u de kabinetsreactie op het door de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) uitgebrachte advies nr. 72 «Weloverwogen Impulsen. Strategisch investeren in zwaartepunten».

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

Inleiding en adviesvraag

In deze brief treft u de kabinetsreactie aan op het door de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) uitgebrachte advies nr. 72 «Weloverwogen Impulsen. Strategisch investeren in zwaartepunten». De centrale vraag in dit advies is: «Hoe kan de overheid haar manier van investeren in onderzoeks- en innovatiezwaartepunten verbeteren?»

Het advies

In dit advies analyseert de AWT de wijze waarop de overheid de laatste jaren (2003–2007) is omgegaan met investeringen in onderzoeks- en innovatieprogramma's en de wijze waarop daarmee impulsen zijn verstrekt aan zwaartepunten. De raad onderscheidt daarbij zwaartepunten gericht op wetenschappelijke excellentie, kansrijke economische gebieden en maatschappelijke uitdagingen.

Een belangrijk deel van de extra investeringen is beschikbaar gesteld in de vorm van programmatische instrumenten (genoemde voorbeelden zijn de Bsik-impuls, de FES-impulsen en de Smart Mix). Hoewel de looptijd van de meeste programmatische instrumenten te kort is om tot een oordeel over het functioneren te komen heeft de AWT een achtergrondstudie uit laten voeren om het instrumentarium te vergelijken met investeringen in zwaartepuntvorming in 7 andere landen. Daarnaast heeft de AWT zich gebaseerd op de bevindingen van de Commissie van Wijzen ICES/KIS.

Conclusies

De AWT onderschrijft de noodzaak van extra investeringen en is voorstander van zwaartepuntvorming in het Nederlandse onderzoeks- en innovatielandschap, maar vindt dat dit zorgvuldiger en interdepartementaal moet worden aangepakt. De raad komt tot de conclusie dat:

- a) het de afgelopen periode ontbroken heeft aan een overkoepelende en samenhangende langetermijnstrategie t.a.v. zwaartepuntvorming,
- b) overmatige turbulentie in het beleidsinstrumentarium gebrek aan transparantie voor indieners en weinig samenhang binnen zwaartepunten oplevert,
- c) tenslotte constateert de AWT een sterke inzet van publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS) in vergelijking met andere landen.

Aanbevelingen

Gebaseerd op deze conclusies komt de raad tot de volgende aanbevelingen:

1. Een nationale strategie

Maak een nationale onderzoeks- en innovatiestrategie voor de langere termijn, waarin Nederlandse zwaartepunten krachtig worden gepositioneerd in het nationale én in het internationale onderzoeks- en innovatielandschap. Nieuwe investeringen in zwaartepuntvorming dienen te wachten tot er een duidelijke langetermijnstrategie voorhanden is.

2. Rust

Zorg voor meer beleidsrust, vooral ook in de uitvoering van beleid. Doe dit door voorlopig geen nieuwe instrumenten te introduceren, door beleidsinstrumenten en zwaartepunten voldoende tijd te geven om zich te bewijzen, beleidsinstrumenten in onderlinge samenhang te ontwerpen, te zorgen voor meer uniformiteit in procedures, en door de stroomlijning interdepartementaal aan te pakken.

3. Reinheid

Zorg voor openheid en transparantie bij de ontwikkeling van strategieën en onderzoeksagenda's voor de verschillende zwaartepunten. Neem voldoende tijd, mobiliseer brede betrokkenheid, zorg voor een goede inbedding van de investeringsimpulsen in de lopende strategische plannen van de kennisinstellingen.

4. Beleid op maat

Maak alleen gebruik van publiek-private samenwerking (PPS) op zwaartepunten die zich daarvoor lenen; wanneer goed georganiseerde en kennis-intensieve private partijen aanwezig zijn, schaalvoordelen een belangrijke rol spelen en incrementele innovatie een doel is. Gebruik naast incidentele investeringen via programmatische instrumenten ook niet-primair financiële instrumenten om zwaartepuntvorming te stimuleren.

Kabinetsreactie

Het Kabinet is de Raad erkentelijk voor de analyse en aanbevelingen. Zwaartepuntvorming (focus & massa) in de wetenschap en op sleutelgebieden van de kenniseconomie is een belangrijk onderdeel van het onderzoeks- en innovatiebeleid, waarmee we topprestaties willen uitlokken van het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen. Het Kabinet is het met de AWT eens dat een lange termijn strategie en een overzichtelijk en transparant instrumentarium de zwaartepuntvorming ten goede komt. De aanbevelingen van de AWT komen echter voor een groot deel al overeen met het huidige beleid ten aanzien van investeringen in zwaartepunten. In deze reactie wordt aangegeven wat de plannen van het Kabinet zijn, mede in aansluiting op de aanbevelingen van het AWT.

1. Een nationale strategie

Het Kabinet heeft in het kader van het project Nederland Ondernemend Innovatieland (NOI) de ontwikkeling van een lange termijn strategie in gang gezet. Om hier vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid vorm aan te geven wordt de strategie opgesteld door een interdepartementaal projectteam en zullen adviezen van het Innovatieplatform hierin worden meegenomen. De nationale lange termijn strategie zal voor de zomer 2008 naar de Kamer worden verstuurd.

Los van de inhoud van de nationale lange termijn strategie kan het Kabinet zich vinden in het AWT advies om waar mogelijk de samenhang op te zoeken tussen de wetenschappelijke pieken (zoals de NWO thema's), de economische sleutelgebieden (Innovatieprogramma's) en de maatschappelijk thema's (Maatschappelijke Innovatieprogramma's) om zo optimaal te profiteren van synergie. Zoals beschreven in de Strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid, stelt de overheid soms nationale onderzoeksprioriteiten. Deze nationale onderzoeksprioriteiten sluiten aan bij thema's van sleutelgebieden en bij maatschappelijke vraagstukken.

Verder bieden raakvlakken tussen de innovatieprogramma's en onderzoeksthema's kansen om krachten te bundelen en impact te vergroten. Denk hierbij aan thema's als Chemie en Embedded Systems. De uitdaging ligt in het verbinden van kennis met economische en maatschappelijke doelen. In de eerder genoemde lange termijn strategie zal de samenhang tussen maatschappelijke en economische doelstellingen onder de aandacht worden gebracht.

Er blijven echter verschillen in de doelen die we met economische, wetenschappelijke en maatschappelijke zwaartepunten willen bereiken. Via onderzoeksthema's die primair op wetenschappelijk excellentie zijn gericht houden we de AWT aanbevolen «hoogvlakte» in stand.

2. Rust

Met de AWT is het Kabinet van mening dat in de periode 2003–2007 de instrumenten gericht op zwaartepuntvorming voor het programmatisch instrumentarium elkaar in een te hoog tempo hebben opgevolgd. Mede om die reden is in 2005 een grondige herziening van het gehele subsidie-instrumentarium van EZ ingezet, die erop gericht is om het aantal instrumenten terug te brengen, de transparantie te bevorderen en de verkrijgingkosten te verlagen. Op het terrein van het programmatisch instrumentarium voor innovatie zijn regelingen als IOP en TTI opgegaan in een zogenaamde InnovatieOmnibus, die het mogelijk maakt maatwerk te leveren bij de financiële ondersteuning van de innovatieprogramma's. Begin 2006 is de kaderregeling in werking getreden om dit te realiseren. Afgelopen najaar is de Minister van Economische Zaken in overleg met de Tweede Kamer tot de conclusie gekomen dat een verdergaande stroomlijning van het bedrijfsgerichte instrumentarium wenselijk is. Eind februari zullen de plannen hierover aan de Tweede Kamer worden toegestuurd.

In het programmatische instrumentarium is het tijdelijke karakter van de overheidsinvesteringen een bewuste keuze. Met een middellange termijn financiering van 4 tot 8 jaar wordt instituutfinanciering vermeden, terwijl partijen ruim de tijd krijgen om netwerken te vormen, kennis op te doen en hiermee nieuwe producten of diensten te ontwikkelen. Tijdens de looptijd van een instrument en na afloop wordt geëvalueerd of de investeringen tot de gewenste resultaten leiden. Hierna kan worden bezien of partijen zelfstandig door kunnen en willen gaan en of investeringen vanuit de overheid nog nodig zijn.

3. Reinheid

De aanbeveling om bij incidentele impulsen ruime termijnen te hanteren voor indiening, beoordeling en besluitvorming over projecten is inmiddels voor de Fes impuls ingesteld. Ook de Commissie van Wijzen ICES/KIS heeft hierop gewezen. In deze lijn heeft het Kabinet in het Coalitieakkoord en in het Beleidsprogramma reeds vastgelegd welke investeringsuitgaven in deze kabinetsperiode beschikbaar zijn en welke daarvan de Fes-procedure moeten doorlopen. De keuze van het Kabinet voor een vaste voeding van het Fes maakt het mogelijk om in deze kabinetsperiode één Fes-ronde voor kennis, innovatie en onderwijs te organiseren, waarbij besluitvorming door het Kabinet is voorzien in het voorjaar van 2009. Nu het moment van besluitvorming bekend is, kunnen ook ruimere termijnen voor indiening en beoordeling van de Fes-voorstellen worden aangehouden door tijdig met de voorbereidingen voor deze Fes-ronde te starten.

Bij de voorbereidingen zal aansluiting worden gezocht bij de nationale onderzoeks- en innovatieprioriteiten en bij reguliere (verdelings)mechanismen in de kennisinfrastructuur. Daarnaast zal aandacht worden gevraagd voor het vroegtijdig beschrijven en ondernemen van acties gericht op de verankering van de onderzoeksresultaten, o.a. door intermediaire kennisinstellingen (TNO, GTI's en DLO) beter te betrekken.

De maatschappelijke innovatieprogramma's die met de Fes-voeding gefinancierd zullen worden zijn een goed voorbeeld van top-down en bottom-up coördinatie. Het Kabinet heeft een aantal maatschappelijke thema's gekozen en de invulling daarvan wordt gevoed door betrokkenen uit het veld. Ook in het geval van de innovatieprogramma's op sleutelgebieden is brede betrokkenheid het veld gewaarborgd, doordat bedrijven en kennisinstellingen zelf een voorstel doen voor de strategie. Dit wordt vervolgens in dialoog met de overheid verder ontwikkeld tot een innovatieprogramma. Zo is de overheid tevens een gesprekspartner voor maat-

schappelijke partijen. Pas na toetsing door een onafhankelijke adviescommissie op kwaliteit en op het voldoen aan de criteria, wordt een beslissing genomen over het toekennen van middelen.

Kenniskamers hebben tot doel om op thema's de extern aanwezige kennis beter op het beleid aan te laten sluiten via de interactie tussen de top van de departementen, kennisinstellingen, bedrijven en experts. Aan de basis hiervan stond o.a. het AWT advies «Kennis voor beleid – beleid voor kennis» (2005), waarin een betere benutting van kennis voor in het beleidsproces centraal stond.

4. Beleid op maat

Bij het toepassen van publiek-private samenwerking (PPS) moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan, zoals een goed gearticuleerde kennisvraag en een responsief kennisaanbod. Ook geldt dat ongebonden en zuiver wetenschappelijk onderzoek zich niet goed leent voor PPS, omdat marktpartijen in de regel niet op voorhand zijn te identificeren. Binnen de programmatische aanpak echter kan PPS goed werken en daarom deel ik de terughoudendheid van de AWT op dit punt niet. De focus van dit advies op de programmatische instrumenten geeft een beeld van een sterke inzet van de PPS-constructie. Wanneer het beleid echter in de breedte wordt bekeken levert dit een evenwichtiger beeld op. Dat PPS vooral geschikt is voor bestaande sterktes ondersteunt juist de huidige inzet van PPS in de sleutelgebieden. Dit zijn bij uitstek gebieden waarin de betrokken partijen over voldoende organiserend vermogen beschikken en in staat zijn hun kennisvragen te articuleren. PPS blijft een belangrijk onderdeel van de programmatische instrumenten, maar in de innovatieprogramma's worden ook niet-financiële instrumenten ingezet om tot zwaartepuntvorming te komen. Zo komen innovatieprogramma's tot stand in dialoog met bedrijven en kennisinstellingen. De innovatieprogramma's zijn breed van opzet, zodat afhankelijk van de knelpunten die worden aangegeven door het veld verschillende instrumenten in een innovatieprogramma kunnen worden ingezet. Dit gaat niet alleen om R&D investeringen, maar varieert van institutionele randvoorwaarden en regelgeving en overheid als launching customer tot menselijk kapitaal.

Tot slot

Met deze kabinetsreactie is aangegeven hoe we ons de komende tijd zullen inzetten voor een eenvoudiger en samenhangend pakket van instrumenten gericht op zwaartepuntvorming. Over de plannen voor de verder stroomlijning van het bedrijfsgerichte instrumentarium (waaronder de programmatische aanpak) zal de Kamer eind februari in een brief worden geïnformeerd. De lange termijn strategie zal voor de zomer worden gepresenteerd.