

---

# 63

**Kennis voor beleid –  
beleid voor kennis**

## Colofon

Vormgeving: Junior beeldvorming - Zoetermeer

Druk: Quantes - Rijswijk

Mei 2005

ISBN 90 77005 28 5

Verkoopprijs € 12,50

## Auteursrecht

Alle rechten voorbehouden. Mits de bronvermelding correct is, mogen deze uitgave of onderdelen van deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de AWT. Een correcte bronvermelding bevat in ieder geval een duidelijke vermelding van organisatiernaam en naam en jaartal van uitgave.

## Inhoudsopgave

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>I</b>	<b>Advies</b>	<b>7</b>
<b>II</b>	<b>Toelichting</b>	<b>19</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>21</b>
	1.1 Adviesvraag	21
	1.2 Afbakening en aard van het advies	23
	1.3 Aanpak	24
<b>2</b>	<b>De urgentie van kennisbeleid</b>	<b>25</b>
	2.1 Risico's van een slecht gebruik van kennis	25
	2.2 Ambtelijke problemen met kennis	28
	2.3 Meer aandacht voor kennisbeleid	29
	2.4 Context van kennisbeleid	30
<b>3</b>	<b>Kennis voor beleid</b>	<b>33</b>
<b>4</b>	<b>Beleid voor kennis – principes en processen</b>	<b>37</b>
	4.1 Principes in de omgang met beleidskennis	37
	4.2 Processen van benutting van kennis	39
	4.2.a Benutten van de informatieovervloed	40
	4.2.b Interne kennisdiffusie	41
	4.2.c Voortdurende interactie	42
	4.2.d <i>Audit</i> op benutting	43
	4.3 Processen van kennisverwerving	43
	4.3.a Agendering en programmering	44
	4.3.b Het verwerven van onderzoek via uitbesteding	48
	4.3.c Kwaliteitszorg	50
<b>5</b>	<b>Beleid voor kennis – de organisatie van de kennisfunctie</b>	<b>53</b>
	5.1 Inbedding hoog in de organisatie	53
	5.2 Heldere structuur	54
	5.3 Personeelsbeleid gericht op kenniswerkers	56
	5.4 Ondersteunende faciliteiten	59
<b>6</b>	<b>Tot slot – de relatie met externen</b>	<b>61</b>
	6.1 <i>Countervailing knowledge</i>	61
	6.2 Kennis als vermogen	62

Bijlage 1	Adviesaanvraag 'Onderzoek en de departementen'	65
Bijlage 2	Andere trajecten rond de kennisfunctie van de overheid in 2004	67
Bijlage 3	Gesprekspartners	69
Bijlage 4	Uitwerking: Het laten uitvoeren van onderzoek	71
	Serie uitgebrachte adviezen van de AWT	85

## Samenvatting

In dit advies doet de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) aanbevelingen voor het organiseren van het verwerven en benutten van kennis voor beleid. De Raad is van mening dat de kwaliteit van de beleidsvorming en -uitvoering van de overheid verbetert, als zij die processen onderbouwt met betrouwbare, gevalideerde en onafhankelijke kennis. Hij is er tevens van overtuigd dat de departementen, om goede 'kennis voor beleid' te krijgen, 'beleid voor kennis' moeten voeren. De ambtelijke organisatie is het scharnierpunt tussen onderzoek en wetenschap aan de ene kant en politiek en beleid aan de andere. In dit spanningsveld vertalen de departementen kennis en informatie in beleidsopties voor politici. Als zij die vertaling niet goed organiseren, dan lopen zij het risico gebrekkig beleid te maken, te falen bij crises of niet goed voorbereid te zijn op de toekomst. Daarbij loopt de overheid het risico op reputatieschade, terwijl processen als internationalisering en individualisering maken dat burgers steeds hogere eisen stellen aan het optreden van de overheid. De urgentie om beleidsopties goed te onderbouwen met kennis, neemt daarmee toe.

De AWT heeft geconstateerd dat maar weinig departementen expliciet en uitgebreid werk maken van kennisbeleid. Dat baart hem zorgen, al denkt de AWT niet dat kennisbeleid een panacee is voor het functioneren van de rijksoverheid.

Er is volgens de AWT ook niet één beste weg in het kennisbeleid voor alle departementen, daarvoor verschillen zij te veel van elkaar. Wat zij echter wel met elkaar gemeen hebben is dat zij van elkaar kunnen en moeten leren systematischer werk te maken van hun omgang met kennis. In deel II van dit advies, de toelichting, presenteert de AWT daartoe vele goede voorbeelden van de departementen zelf, uit het buitenland en van een aantal grote bedrijven. In deel I doet de AWT aanbevelingen over de procesmatige en organisatorische randvoorwaarden die naar zijn idee goed geregeld moeten zijn.

Hoewel de uitwerking van kennisbeleid sterk kan verschillen, moet het altijd waarborgen dat de departementen in hun beleidsontwikkeling:

- Gebruik maken van uiteenlopende perspectieven en inzichten uit onafhankelijke kennisbronnen – en daartoe voldoende *countervailing* kennis om zich heen organiseren;
- Zich baseren op betrouwbare en gevalideerde kennis van bewezen kwaliteit – en daartoe eisen stellen aan de openbaarheid van het gebruikte onderzoek;
- Op een transparante manier kennis inzetten, met oog voor de onzekerheid waarmee kennis soms is omgeven – en daarover adequaat verantwoording afleggen.

Om dit te realiseren is het in de ogen van de AWT in ieder geval cruciaal:

- Dat de top van het departement aandacht voor en ambitie met kennisbeleid heeft;
- Dat de ministeries verbindingen tussen de beleids- en kenniswereld op alle niveaus aangaan en onderhouden;
- Dat de kennisagenda van de overheid integraal en interactief wordt opgesteld en haar kennisvragen zorgvuldig worden gearticuleerd;
- Dat de overheid een personeelsbeleid voert waardoor kennis en kenniswerkers gedijen;
- Dat er een herkenbare eenheid is in het departement die intern zorgdraagt voor effectieve en efficiënte verwerving, diffusie en benutting van kennis, en extern het opdrachtgeverschap voor kennisleveranciers vormgeeft;
- Dat de departementen zorgdragen voor een brede onderstroom van beleidsrelevante kennisontwikkeling in hun omgeving.

# Deel I Advies





# Advies

## Adviesvraag

Dit advies handelt over de benutting en verwerving van kennis voor een goede kwaliteit van beleidsvorming en -uitvoering. De AWT betoogt in dit advies dat een gedegen onderbouwing van beleidskeuzen een noodzakelijke, zij het niet een voldoende, voorwaarde is voor hoogwaardig, effectief en efficiënt beleid. Hij is er tevens van overtuigd dat hiervoor een goed ontwikkeld 'beleid voor kennis' ofwel kennisbeleid nodig is.

De centrale vraag in dit advies richt zich op de vormgeving van kennisbeleid bij de rijksoverheid, de departementen in het bijzonder. Het gaat daarbij om twee deelvragen:

- Hoe kan de overheid processen als agendering, vraagarticulatie, opdrachtverlening, kennisbenutting en kwaliteitszorg zodanig inrichten dat zij kennis optimaal gebruikt voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid?
- Welke organisatorische randvoorwaarden zijn er nodig om deze kennisprocessen effectief en efficiënt te laten verlopen?

## Afbakening en aard van het advies

De nadruk van dit advies ligt op de rol van kennis voor de ambtelijke organisatie en processen bij de rijksoverheid. Onder kennis verstaat de AWT empirische gegevens, concepten, analyses en theorieën die voor waar en juist worden gehouden en mensen in staat stellen beslissingen te nemen. Hierbij gaat het vooral om gecodificeerde, opgeslagen en traceerbare kennis, die het product is van een openbaar proces van validatie. Dit soort gevalideerde kennis is vaak de uitkomst van wetenschappelijk onderzoek, dat overigens niet alleen plaatsvindt aan universiteiten, maar ook aan nationale en internationale onderzoeksinstituten. En hoewel onderzoek een belangrijke bron is van beleidskennis, is lang niet alle kennis waarvan de overheid gebruik maakt wetenschappelijk van aard. Van minstens even groot belang is bijvoorbeeld de praktijkkennis van uitvoerders, of de ervaringskennis van de burger. Omdat ambtenaren kennis 'vertalen' in beleidsopties voor de politiek, zijn zij het scharnierpunt tussen kennis en wetenschap aan de ene kant en politiek en beleid aan de andere. Dit advies beoogt handreikingen te geven voor een optimale invulling van die positie, vooral door de departementen aanbevelingen te doen voor de organisatie van processen rond kennisbenutting en -verwerving.

De AWT doet dat vooral door afwegingen in het kennisbeleid te bespreken en goede voorbeelden uit de praktijk te geven. Hij is er namelijk van overtuigd dat er

Beleid goed onderbouwen met kennis...

...vergt organisatie van processen en randvoorwaarden

Hier gaat het vooral om gecodificeerde en gevalideerde kennis

Advies geeft handreikingen

Niet één beste manier

De overheid loopt risico's als zij het belang van kennis onderschat

In de praktijk treden ook knelpunten op

niet één absolute beste manier is om het kennisbeleid vorm te geven. Daarvoor is de rijksoverheid te veelvormig en zijn de beleidsproblemen te divers van aard.

## Urgentie

Indien de overheid het belang van kennis voor de onderbouwing en de overtuigingskracht van beleid onderschat, loopt zij het risico:

- *Gebrekkig beleid te genereren* – De kans op suboptimaal beleid wordt groter naarmate de overheid minder goed weet wat zij moet weten om goed beleid te maken. Dat kan beleid zijn dat niet effectief is, of inefficiënt, waarbij ernstige onverwachte neveneffecten optreden of waarvoor uitvoerders niet goed geëquipeerd zijn.
- *Te falen indien ze door onverwachte, heftige ontwikkelingen wordt overvallen* – De overheid heeft kennis nodig om niet overvallen te worden door crises. Een goed overzicht over de verschillende handelingsopties is dan van groot belang.
- *Onvoldoende voorbereid te zijn op de toekomst* – De overheid zal kansen missen als zij geen zicht houdt op ontwikkelingen die nu al van invloed zijn op de samenleving. Reflecteren op trends en kennis vergaren over de toekomst helpen in het vormgeven ervan.
- *Reputatieschade op te lopen* – Als de overheid niet transparant of onverantwoord omgaat met beschikbare kennis, loopt zij de kans het vertrouwen van de burger te verliezen. Het vertrouwen wordt bijvoorbeeld geschaad als blijkt dat zij onderzoeksresultaten achterhoudt, negeert of niet goed weet te benutten.

Indien het kennisbeleid niet goed functioneert, dan treden er knelpunten op in beleidsprocessen. Voorbeelden van dergelijke knelpunten uit de ambtelijke praktijk zijn:

- *Een overvloed aan kennis en informatie* – Op departementen komt een steeds grotere hoeveelheid data, informatie, beelden en documenten af uit binnen- en buitenland. Het wordt steeds moeilijker uit deze stroom de relevante signalen op te vangen, deze adequaat te interpreteren en goed te verbinden met bestaande kennis en ontwikkelingen in het beleid.
- *Verkokering in kennisdomeinen* – De verkokering tussen en in departementen is terug te vinden in de opbouw van beleidskennis. Dit bemoeilijkt de integrale, multidisciplinaire aanpak van complexe, integrale en vaak departementsoverstijgende, beleidsproblemen.
- *Meer aandacht voor proces dan voor inhoud* – Uit het personeelsbeleid van de rijksoverheid spreekt momenteel meer waardering voor procesmatige

**De departementen moeten daarom werk maken van kennisbeleid**

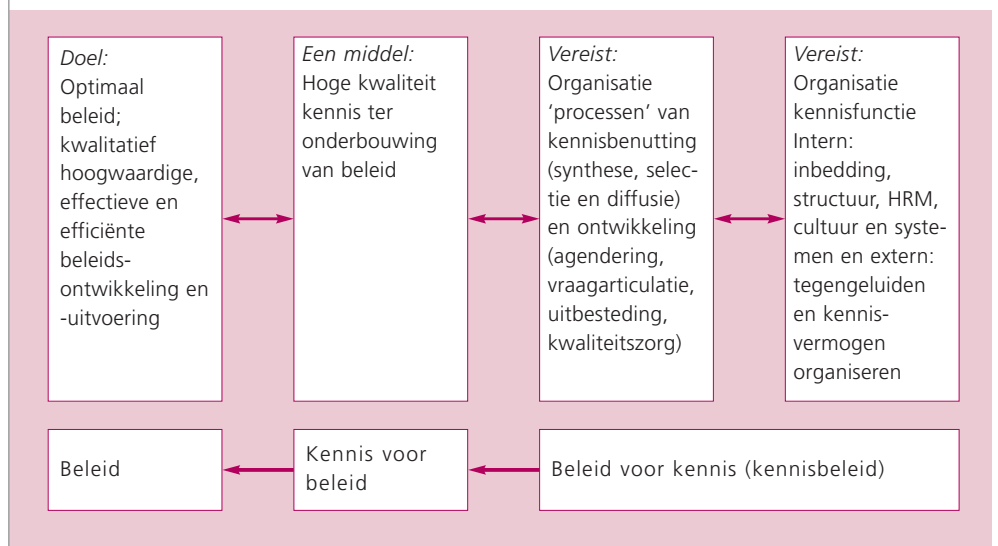
vaardigheden, dan voor inhoudelijke deskundigheid. De grote mobiliteit van ambtenaren die hiermee samenhangt, begint een obstakel voor het opbouwen van inhoudelijke expertise te worden.

Uit de inventarisatie van de AWT blijkt dat maar weinig departementen een expliciet kennisbeleid hebben geformuleerd en er ook maar weinig ministeries zijn die er op alle onderdelen werk van maken. Dat baart de Raad zorgen, ook al heeft hij overal goede praktijkvoorbeelden aangetroffen van een gerichte inzet van kennis in beleid. Veel van die voorbeelden worden in deel II van dit advies gepresenteerd.

### Kennis voor beleid

Het doel van kennisbeleid is bijdragen aan het goed functioneren van de overheid door een effectieve en efficiënte aanwending van kennis bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Kennisbeleid behelst het organiseren van de processen om kennis te genereren, te verwerven en te benutten en het scheppen van de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn.

Kennisbeleid start met het vaststellen van de kennis die het departement nodig heeft; met het antwoord op de vraag wat de beleidsdoelen zijn en welk type kennis nodig is om deze te realiseren. Daarna volgt de inrichting van de processen die leiden tot deze kennis en van de kennisfunctie in het ministerie. In het onderstaande schema schetst de AWT de verhouding tussen 'kennis voor beleid' en 'beleid voor kennis'.



Effectief en overtuigend beleid is gebaseerd op betrouwbare feiten en inzichten

Voor een betere overheid is wel meer nodig dan kennis

Het gaat om de houding ten opzichte van kennis...

## Uitgangspunt: gedegen onderbouwd beleid

Volgens de AWT dienen ministeries in hun kennisbeleid te streven naar het tot stand brengen van *evidence based policy*. Dat behelst volgens de AWT het baseren van politieke keuzes op relevante feiten, gedegen analyses en betrouwbare inschattingen van risico's. Het gaat om het gebruik van gefundeerde, gevalideerde en openbare kennis.

Naast kennis zijn er natuurlijk ook andere ingrediënten nodig voor het optimaliseren van de kwaliteit van het beleid. Bijvoorbeeld een cultuuromslag bij onderdelen van de rijksoverheid, een intensievere dialoog met maatschappelijke organisaties of een flexibilisering en ontkokering van de organisatiestructuren in en tussen departementen. Deze aspecten vallen echter buiten het domein van dit advies.

Kennis wordt in de dagelijkse beleidspraktijk vaak ook op een andere manier gebruikt dan ter onderbouwing van beleidskeuzes, en wel als 'politiek wapen'. Bijvoorbeeld wanneer zij gemobiliseerd wordt om keuzes te rechtvaardigen nadat de politieke lijnen al zijn uitgezet. Bij dit type inzet van kennis vindt kennisverwerving vaak partieel plaats, wordt kennis gekleurd gepresenteerd of tijdelijk achtergehouden.

De AWT realiseert zich terdege dat een goed kennisbeleid geen panacee is voor de problemen en uitdagingen voor de overheid. Bovendien genereert de omgang met kennis zelf ook spanningen tussen beleid en politiek aan de ene kant, en beleid en kennisleveranciers aan de andere. Hij is er echter wel van overtuigd dat kennisbeleid de kwaliteit van de beleidsontwikkeling en -uitvoering verbetert, en de spanningen tussen beleid, politiek en wetenschap beter hanteerbaar maakt.

## Principes in de omgang met beleidskennis

Het doel van kennisbeleid is om relevante, kwalitatief hoogwaardige en betrouwbare kennis te krijgen op het juiste moment in de beleidscyclus. Daarvoor moet de overheid een bepaalde houding aannemen in de processen van kennisverwerving en -benutting. In de omgang met beleidskennis staat in de ogen van de AWT een aantal leidende principes voorop:

- *Openheid voor perspectieven* – Het openstaan voor uiteenlopende perspectieven op beleidskwesties en het streven naar breedheid van de 'kennisinput' in het beleidsproces.
- *Wetenschappelijke kwaliteit* – Het louter gebruik maken van gevalideerde kennis van bewezen kwaliteit.
- *Openbaarheid* – Een volledige openbaarheid van de gebruikte kennis en transparantie gedurende het proces van kennisverwerving en -benutting.
- *Onafhankelijkheid* – Een onafhankelijke positie van de leveranciers die kennis voor beleid produceren.

...en om de zorg voor een brede en duurzame kennisproductie

Kennisbeleid is hard nodig

Een ambitieuze aanpak...

...begint met aandacht van de top

...voor de inzet van kennis bij beleid

- *Bewust omgaan met onzekerheid* – Een oog hebben voor de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken en geen definitieve of exacte uitspraken verwachten waar de wetenschap die niet kan geven.

## Relatie met externen

Als de overheid nu en in de toekomst wil beschikken over tijdige, hoogwaardige en relevante beleidskennis, dan veronderstelt dat uiteindelijk de aanwezigheid van een rijke kennisbasis waaruit zij duurzaam kan putten. Hoewel de overheid in haar kennisbeleid primair optreedt als klant van 'kennis als product', heeft zij dus ook een verantwoordelijkheid voor 'kennis als vermogen'. Het is bovendien niet alleen belangrijk om op de lange termijn hoogwaardige capaciteit te garanderen, maar ook om nu al de eigen *countervailing knowledge* te organiseren.

## Aanbevelingen

Alleen een ambitieuze aanpak van de kennisfunctie garandeert dat het kennisbeleid aan deze principes kan voldoen en leidt tot *evidence based* beleid. De departementen kunnen, in de ogen van de AWT, in dat opzicht hun omgang met kennis op een aantal punten flink verbeteren. De punten verschillen uiteraard per departement, maar de algemene noemer is dat het expliciteren van kennisbeleid en het daadwerkelijk organiseren van de kennisfunctie meer aandacht behoeven. Daartoe doet de AWT hieronder aanbevelingen langs vier lijnen.

### 1 Maak werk van kennisbeleid

Om te zorgen dat een departementaal kennisbeleid vorm krijgt en gaat functioneren, zijn allereerst een strategische visie op de rol van kennis in beleid en een ambitieuze aanpak nodig. Daarnaast is een aantal acties van de top van het ministerie vereist:

- a. Maak iemand in de top van het ministerie verantwoordelijk voor het formuleren en implementeren van kennisbeleid, bij voorkeur op het niveau van een directeur-generaal of directeur. De verantwoordelijkheid voor het kennisbeleid ligt bij de Secretaris-Generaal; de opdracht tot het formuleren van kennisbeleid en het herinrichten van de kennisfunctie kan hij natuurlijk ook bij iemand anders neerleggen.
- b. Toets het kennisbeleid op een aantal cruciale waarborgen, namelijk dat het departement in de beleidsontwikkeling:
  - Gebruik maakt van een breed palet aan perspectieven en inzichten uit onafhankelijke kennisbronnen – en daartoe voldoende *countervailing knowledge* om zich heen organiseert;

**Ambities vertalen in concrete organisatie en uitvoering**

**De eerste vraag is: 'Doen we het goede?'**

**Stel daarna interactief een integrale kennisagenda vast**

- Zich baseert op gevalideerde kennis uit onafhankelijke bron en van bewezen kwaliteit – en daartoe eisen stelt aan de openbaarheid en kwaliteit van de gebruikte kennis. Bijvoorbeeld door de resultaten van onderzoek altijd te publiceren of door externe kwaliteitstoetsen te eisen van de belangrijke kennisleveranciers;
  - Op een transparante manier van kennis gebruik maakt en daarover adequaat verantwoording aflegt, rekening houdend met de beperkingen en de onzekerheden waarmee kennis is omgeven, – in ieder geval door in beleidsnota's te vermelden op welke kennis zij zijn gebaseerd en hoe deze is aangewend.
- c. Zorg dat het kennisbeleid periodiek wordt geëvalueerd en dat aan deze evaluatie consequenties worden verbonden. Het gaat hier vooral om een toets op de manier waarop het departement met kennis omgaat en in de praktijk functioneert volgens de hierboven aanbevolen principes.

## **2 Organiseer het kennisbeleid**

Werk maken van kennisbeleid is een kwestie van organisatie en uitvoering. Daarop concentreren de onderstaande aanbevelingen zich. In deel II van dit advies geeft de AWT meer handreikingen in de vorm van overwegingen, afwegingen tussen verschillende manieren van organiseren en concrete voorbeelden uit de praktijk. Hier gaat het vooral om wat er in zijn ogen goed geregeld moet zijn.

- a. Zorg voor een goede aansluiting tussen de beleidsontwikkeling en de kennisontwikkeling:
- Kennis is niet alleen nodig waar het gaat om ontwikkeling en implementatie van beleidsmaatregelen ('hetgeen we doen, goed doen'), maar ook waar het de departementale strategieontwikkeling en beleidsprioriteiten betreft ('het goede doen'). Er is daarom meer aandacht nodig voor de ontwikkeling van kennis over lange termijn ontwikkelingen en van interdisciplinaire kennis over integrale beleidsvraagstukken. Daarnaast is er echter ook meer directe kennis van de praktijk, over de uitvoerbaarheid en effectiviteit van beleidsmaatregelen, vereist.
  - Zorg voor een tijdige agendering van de grote beleidsthema's die kennisontwikkeling behoeven. Doe dat bij voorkeur op basis van verkenningen, en in ieder geval integraal en interactief. Een integrale benadering, dus over de intra- en interdepartementale kokers en disciplinaire grenzen heen, is van belang omdat beleidsvraagstukken zich zelden iets van die grenzen aantrekken. Interactie bij het opstellen van de kennisagenda, zowel met wetenschappers als met 'stakeholders', is vooral

Besteedt zorg aan het formuleren van de kennisvraag

Maak werk van benutting van kennis...

... door de informatiestroom te monitoren en synthetiseren

...door kennisdiffusie

...door interactie met kennisleveranciers

...en door audits

Als kennis wordt ingekocht, zorg dan voor kwaliteit en openbaarheid

belangrijk voor breedheid in probleemdefinities en beleidsoplossingen. De AWT vindt het voorstel tot breed samengestelde, interdisciplinaire kenniskamers met een agenderingsfunctie daarom interessant. Hij maakt zich echter wel zorgen over de koppeling met de reguliere ambtelijke processen en het vastroesten van breed opgetuigde structuren.

- Zorg voor een goede articulatie van kennisvragen. De analyse van beleidsproblemen, de vertaling daarvan naar kennis thema's, onderzoeklijnen en -programma's moet duidelijk belegd zijn. Dat vergt ambtenaren met voldoende tijd, vaardigheden en kennis om deze vertaalslag te maken.
- b. Met betrekking tot benutting van reeds bestaande kennis doet de AWT de volgende aanbevelingen:
- Probeer de interne kennisbronnen en de informatiestromen die op het departement afkomen zo effectief mogelijk te benutten: maak capaciteit vrij om informatie te monitoren, selecteren, synthetiseren en intern over te dragen. Bijvoorbeeld om overzichtsstudies of presentaties over de *state of the art* te (laten) maken van een bepaald kennisgebied of beleidsdomein.
  - Ook kennisdiffusie is belangrijk voor een goede benutting van de intern en extern aanwezige kennis; bijvoorbeeld door het 'vertalen' van onderzoeksrapporten in leesbare stukken of het organiseren van een lezingenreeks.
  - Kennis komt echter het meest effectief en efficiënt het departement binnen via directe interactie met kennisleveranciers – die interactie moet dan ook goed georganiseerd worden. Bijvoorbeeld door onderzoekers workshops te laten geven of gelieerde instituten werkruimte cq een loket in het departement aan te bieden.
  - Een audit op de daadwerkelijke toepassing van verworven kennis in beleid vormt het sluitstuk van de zorg voor kennisbenutting.
- c. Waar benodigde kennis nog niet beschikbaar is, moet onderzoek worden verricht. Het is daarbij belangrijk oog te hebben voor de kwaliteit en bruikbaarheid van het onderzoek, de onafhankelijk van de leveranciers en de transactiekosten van uit- of aanbesteding. Deze punten zijn namelijk in belangrijke mate afhankelijk van de gevolgde aanbestedingprocedure. Ten aanzien van het verwerven van nieuwe kennis beveelt de AWT daarom aan:

**Pas op met versterken van vraagsturing door kennisleveranciers op afstand te plaatsen**

**Voer personeelsbeleid waarin kenniswerkers gedijen**

**Uitvoering kennisbeleid door een herkenbare eenheid**

- Kwaliteit en onafhankelijkheid te waarborgen door openbaarheid van de onderzoeksresultaten te eisen, dan wel te bewerkstelligen. Dit kan men bijvoorbeeld doen door zelf al het verworven onderzoek onmiddellijk te publiceren.
  - De transactiekosten van marktconforme mechanismen van kennisverwerving worden nogal eens onderschat, zeker wanneer de markt lijdt aan 'marktfalen' of indien relatiespecifieke investeringen nodig zijn. Let daarom op bij het versterken van de vraagsturing en het op afstand plaatsen van kennisleveranciers. Het blijkt namelijk dat de meer marktconforme mechanismen veel extra investeringen in tijd en expertise vergen van het departement zelf. Maak daarom steeds een zorgvuldige afweging over uitbesteding naar op afstand geplaatste kennisleveranciers.
- d. Zorg dat aan de organisatorische randvoorwaarden is voldaan die effectieve en efficiënte benutting en verwerving van kennis mogelijk maken. Dat betekent in de ogen van de AWT:
- De ontwikkeling van een personeelsbeleid dat past bij de kennisintensiteit van een departement. Dat behelst dat beleidsmedewerkers voldoende kennis van hun beleidsterrein in huis hebben en dat ze deze kennis kunnen onderhouden. Reken medewerkers ook af op inhoudelijke prestatiecriteria en laat de balans niet doorslaan naar procescompetenties.
  - Dat de uitvoering van het kennisbeleid bij een duidelijk herkenbare organisatorische eenheid in het departement ligt, met bijvoorbeeld een Wetenschappelijk Adviseur (een functie vergelijkbaar met de Chief Scientist in de Engelse context) aan het hoofd. Deze Wetenschappelijk Adviseur beschikt over een ruime inhoudelijke expertise, vaardigheden op het gebied van onderzoeksmanagement en voldoende middelen en bevoegdheden om met gezag in het ministerie te kunnen opereren. De adviseur fungeert als brug tussen onderzoek, politiek en beleid. Voor de verdere bemensing van de eenheid die het kennisbeleid vormgeeft, dient het departement een aantal medewerkers met onderzoekservaring in dienst te hebben, die in staat zijn een goede opdrachtgever en begeleider van onderzoek te zijn.

### **3 Kennis van buiten**

Bovenop een goede interne organisatie van de kennisfunctie, is het ook in het belang van de departementen om de kennisvoorziening in de buitenwereld goed te organiseren:



Houdt een breed vermogen aan kennis in stand...

...en biedt 'contra-expertise' de ruimte

Interdepartementale afstemming:

leren van elkaars kennisbeleid...

...opstellen van een kennisagenda

...en eenduidige aansturing kennisinstituten

- De departementen hebben een taak in het organiseren van een brede, duurzame onderstroom van kennisontwikkeling en de capaciteit om beleidsvraagstukken te onderzoeken. De AWT wijst hier op het (eigen) belang bij een vermogen aan kennis buiten de departementen. Dat betekent bijvoorbeeld onderzoeksprogrammering op een voldoende lange termijn, voldoende vrije ruimte voor eigen strategieontwikkeling van de aan de overheid gelieerde kennisleveranciers, en zorg voor het behoud van investeringen in de voor de overheid belangrijke kennisinfrastructuur.
- Buiten het departement dient voldoende *countervailing knowledge* aanwezig te zijn; de tegengeluiden die een breedheid van perspectieven waarborgen. Het gaat om een 'wetenschappelijk' geweten, in een of meer organisaties, dat wat verder van de politieke waan van de dag staat. Gedacht kan worden aan planbureaus, adviesraden of (tijdelijke) wetenschappelijke fora. Ieder ministerie zou regelmatig moeten onderzoeken of haar eigen omgeving voldoende vruchtbare weerstand biedt. Zo niet, dan is het zaak deze te organiseren.

#### 4 Interdepartementale afstemming

Een zekere zorg voor interdepartementale afstemming van het kennisbeleid is nodig, al is het maar om overlap in onderzoekslijnen te voorkomen. Dit vraagt om:

- Het leren en het scherp houden van elkaar, bijvoorbeeld door interdepartementale *audits* van departementaal kennisbeleid te organiseren – Het voortouw voor deze rijksbrede kwaliteitszorg voor het kennisbeleid ligt in de ogen van de AWT bij het ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Het regulier vaststellen van de lange termijn kennisagenda, voor rijksbrede, interdepartementale of nieuwe grote thema's. Doe dat op basis van brede toekomstverkenningen op de lange termijn – De AWT ziet voor de organisatie hiervan het ministerie van Algemene Zaken in de hoofdrol.
- Het doorzetten van de huidige initiatieven tot een eenduidige aansturing van de grote, vaste kennisinstituten – Het initiatief ligt hiervoor bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.



# Deel II Toelichting



# 1

## Inleiding

*In dit hoofdstuk presenteert de AWT de adviesvraag zoals die aan hem is gesteld en hoe hij deze vraag heeft geïnterpreteerd. Vervolgens wordt de aard van het advies besproken. Tot slot licht de AWT de aanpak van zijn adviestraject toe.*

### 1.1 Adviesvraag

*Waarin wordt uitgelegd wat de vraag was en hoe de AWT deze heeft toegespitst op het kennisbeleid van de ministeries.*

De AWT heeft op zijn werkprogramma van 2004 van OCW een adviesvraag gekregen met als titel 'Onderzoek en de departementen'.<sup>1</sup> Het doel van deze adviesvraag is het versterken van het strategische onderzoeksbeleid van de departementen.

#### Fragment uit de adviesvraag

"Wat zijn de consequenties van de door het Kabinet gewenste ontwikkelingen in de richting van de kennissamenleving (Lissabon) voor het onderzoeksbeleid van de overheid, i.c. de departementen afzonderlijk en als geheel? (...) Het advies richtten op de relatie tussen onderzoek en overheid, d.w.z. op het onderzoek van belang voor terreinen van staatszorg (exclusief economie, omdat het Innovatieplatform zich daarmee bezig houdt). De overheid moet beter en bewuster omgaan met onderzoek dat van belang is voor het bereiken van haar doelstellingen, vooral op de langere termijn."

**De overheid gebruikt kennis bij het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid...**

In overleg met OCW is besloten dit advies toe te spitsen op de departementale organisatie van het kennis- en onderzoeksbeleid. Een aantal hiermee samenhangende onderwerpen, zoals het functioneren van de publieke kennisinstellingen, de inhoud van de kennisagenda van de rijksoverheid, of het innovatiebeleid voor maatschappelijke vraagstukken, heeft de AWT hiervan onderscheiden; deze onderwerpen staan niet centraal in dit advies. Deze toespitsing is mede ingegeven door parallel lopende trajecten op het terrein van kennisbeleid die de overheid zelf was gestart.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Zie bijlage 1. Adviesaanvraag.

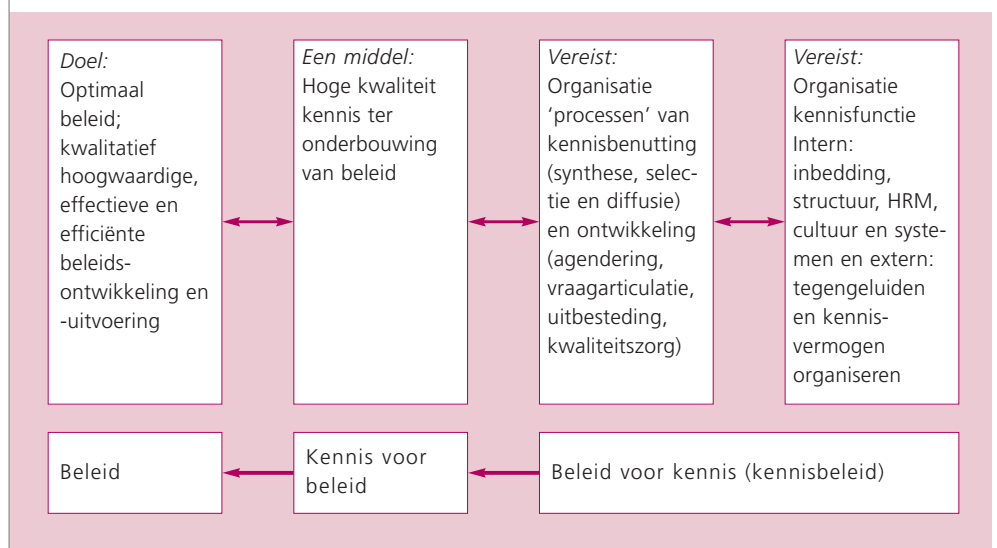
<sup>2</sup> Zie bijlage 2. Andere trajecten rond de kennisfunctie van de overheid.

...de vraag is hier: Hoe kan zij dat gebruik verbeteren?

Dit advies concentreert zich op de verwerving en inzet van kennis bij beleidsvorming en -uitvoering. Daarbinnen komen de volgende twee vraagstukken aan de orde:

- *Kennis voor beleid*: Wat is de betekenis van kennis en onderzoek voor beleid? Welke soort kennis en welke typen kennisproducten zijn nodig voor een goede beleidsvorming en -uitvoering?
- *Beleid voor kennis*: Hoe kan de overheid, en kunnen de departementen in het bijzonder, de benutting en verwerving van kennis het beste organiseren?
  - Hoe zijn processen als vraagarticulatie en agendering, het verwerven en inkopen van onderzoek, kwaliteitsborging en kennisbenutting optimaal vormgegeven?
  - Welke organisatorische randvoorwaarden zijn nodig om deze processen goed te laten verlopen en kennis adequaat te gebruiken voor beleid?

In het advies staat de tweede vraag, naar beleid voor kennis, ofwel kennisbeleid, centraal, volgend op een analyse over de rol van kennis voor beleid. Daarbij wordt kennisbeleid opgevat als de gestructureerde aanpak en organisatie om kennis efficiënt het departement binnen te halen en adequaat toe te passen in de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Onderstaand schema geeft weer hoe de AWT de verhouding tussen 'Kennis voor beleid' en 'Beleid voor kennis' ziet. Dit schema vormt de rode draad van dit advies.



## 1.2 Afbakening en aard van het advies

*Waarin de definitie van kennis uit dit advies wordt gepresenteerd, en de AWT uitlegt wat het advies beoogt en voor wie het geschreven is.*

Onder kennis verstaat de AWT in dit advies empirische gegevens, concepten, analyses en theorieën die voor juist en waar worden gehouden, mensen in staat stellen beslissingen te nemen en die richting geven aan het handelen. Het gaat hier vooral om gecodificeerde, opgeslagen en traceerbare kennis. Deze kennis is het product van een openbaar proces van validatie, ofwel consensusvorming over interne coherentie van de gebruikte concepten en over correspondentie met de werkelijkheid. Lang niet alle kennis waarvan de overheid gebruik maakt, is wetenschappelijk van aard. Praktijkkennis van uitvoerders en ervaringskennis burgers of maatschappelijke organisaties zijn bijvoorbeeld van minstens even groot belang voor beleidsontwikkeling en -uitvoering. Het is voor de legitimatie van het overheidshandelen echter wel belangrijk om zoveel mogelijk gebruik te maken van gevalideerde kennis – ook als het om kennis uit de praktijk gaat.

Kennis uit wetenschappelijk onderzoek is bij uitstek een product van validatie, en de wetenschap is dan ook traditioneel een belangrijke bron voor beleidskennis. Wetenschappelijk onderzoek vindt overigens niet alleen plaats aan universiteiten en de onderzoeksinstituten van de overheid. Belangrijke andere ‘producenten’ zijn daarnaast nationale en internationale instituten als de planbureaus, de OECD, de Europese Commissie en de United Nations. Beleidsrelevante kennis wordt dus niet alleen in wetenschappelijke tijdschriften gepubliceerd, maar eveneens in de zogenaamde ‘grijze literatuur’ van beleidsrapporten, scenariostudies, ‘communications’, internationale *benchmarks*, toekomstverkenningen en dergelijke.

Dit advies gaat over kennis ten behoeve van de ambtelijke voorbereiding van politieke besluitvorming. De ambtelijke organisatie heeft tot taak kennis te vertalen in beleid en voor de ‘politiek’. Zij is daardoor het scharnierpunt tussen wetenschap en kennis aan de ene kant en politiek en beleid aan de andere. Dit advies wil antwoorden geven op de vraag hoe en onder welke voorwaarden departementen en ambtenaren die positie het beste kunnen invullen.

De AWT wil in dit advies dus handreikingen bieden aan de departementen om het proces van kennis verwerven en benutten beter te organiseren. De AWT concentreert zich daarin op de te maken afwegingen in het kennisbeleid en goede voorbeelden uit de praktijk. De rijksoverheid is zo veelvormig en de beleidsproblemen van de ministeries zo ongelijksoortig, dat er in veel gevallen geen absolute beste manier is om kennisbeleid vorm te geven. Maar de AWT is er wel van overtuigd dat het systematisch en expliciet formuleren en implementeren van kennisbeleid zonder meer bijdraagt aan een betere kwaliteit van beleid.

Hoewel het hier gaat over gecodificeerde kennis...

...is praktijkkennis ook van groot belang...

...voor de ambtelijke organisatie

Er is niet één beste weg voor kennisbeleid

Dit advies gaat over de overheid in de rol van directe klant van kennisleveranciers, omdat het handelt over haar gebruik van kennis in beleidsprocessen. De overheid heeft daarnaast nog twee andere rollen ten aanzien van kennisproducenten, namelijk die van verantwoordelijke voor de publieke kennisinfrastructuur en die van opdrachtgever voor kennisontwikkeling ten behoeve van andere partijen.

### 1.3. Aanpak

*Hoe dit advies tot stand is gekomen en wie eraan heeft meegewerkt.*

Uit eigen beweging heeft de AWT enkele jaren geleden een achtergrondstudie laten uitvoeren over de verhouding tussen wetenschap en beleid.<sup>3</sup> Deze studie bleek bij de voorbereiding voor dit advies goed gebruikt te kunnen worden.

Vervolgens heeft de AWT een inventarisatie uit laten voeren om een beschrijving te krijgen van het actuele kennisbeleid bij de verschillende departementen.<sup>4</sup> Deze inventarisatie is opgesteld op basis van interviews en de bestudering van enkele documenten waarin departementen hun kennisbeleid hadden omschreven.

In de literatuurstudie over kennisbeleid zijn vooral beleidsdocumenten van buitenlandse overheden, met name het Verenigd Koninkrijk, gebruikt. Dit leverde onder andere de internationale voorbeelden op die in de tekst worden gepresenteerd.

Aanvullend is een interviewronde gehouden met een aantal bij kennisbeleid betrokken ambtenaren uit diverse departementen. Daarnaast is, ter inspiratie vanuit een andere hoek, ook gesproken met een aantal vertegenwoordigers van het bedrijfsleven die kennisbeleid of -management in hun organisatie voeren.

Tot slot is een serie toetsingsgesprekken gevoerd met een aantal Secretarissen Generaal en andere, nauw bij het kennisbeleid betrokken experts en ambtenaren. Het conceptadvies is tevens in een aantal ambtelijke werkgroepen besproken

---

3 R. Hoppe, *Van flipperkast naar grensverkeer – Veranderende visies op relatie tussen wetenschap en beleid* (Den Haag, 2002).

4 Zie werkdocument *Kennisbeleid van de overheid* (Den Haag, 2004) op de website van de AWT: [www.awt.nl](http://www.awt.nl).

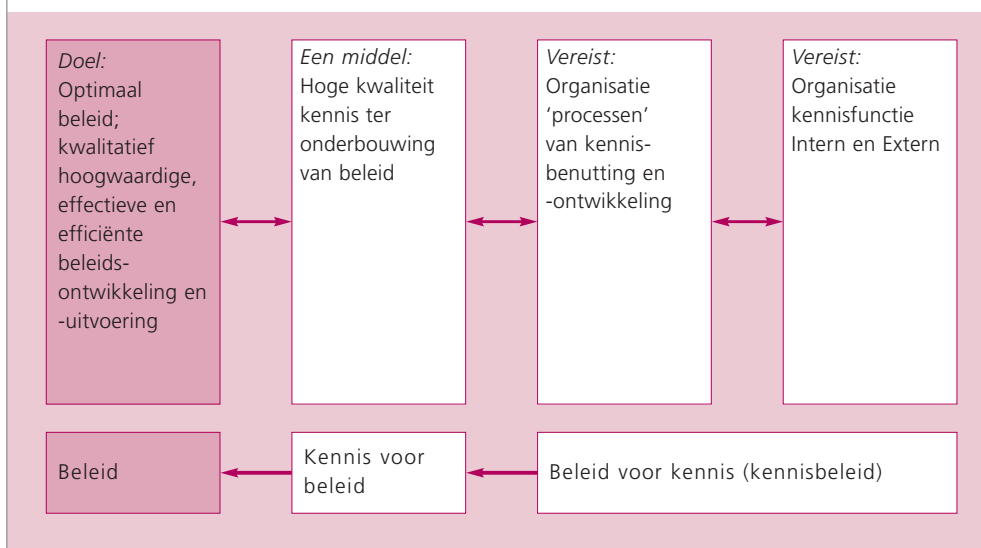
5 Zie bijlage 3. Lijst van geïnterviewden.



# 2

## De urgentie van kennisbeleid

De AWT constateert niet alleen dat het kennisbeleid van de departementen op een aantal punten verbeterd kan worden, hij meent ook dat kennisbeleid belangrijker en urgenter wordt. De AWT ziet namelijk een aantal risico's wanneer de overheid haar kennisbeleid niet op orde brengt. Bovendien kampen de departementen met een aantal problemen die zijn gerelateerd aan kennisbenutting.



### 2.1 Risico's van een slecht gebruik van kennis

Wanneer de ministeries het gebruik van kennis voor beleid niet goed expliciteren en organiseren, dan komt de kwaliteit van hun functioneren onder druk te staan. Zij lopen dan een aantal risico's of zijn niet in staat belangrijke uitdagingen aan te gaan.

Risico's zijn:

De AWT ziet een aantal risico's opdoemen voor de overheid wanneer zij haar kennisbeleid niet op orde brengt en houdt. Dat zijn de volgende:

#### Gebrekkig of suboptimaal beleid

Ineffectief en inefficiënt  
beleid

De kans op ineffectief en inefficiënt beleid ligt op de loer als het onvoldoende wordt onderbouwd met gedegen kennis. Dan worden bijvoorbeeld maatregelen doorgevoerd die niet effectief zijn, of niet efficiënt, waarbij ernstige negatieve neveneffecten optreden, of die uitvoerders zeer veel extra inspanningen opleveren. De kans op suboptimaal beleid wordt groter naarmate de overheid niet weet wat zij moet weten om het beleid goed te ontwerpen. Vooral een gebrek aan kennis over

de uitvoering van beleid levert momenteel problemen op in de beleidsontwikkeling.<sup>6</sup>

### Voorbeeld Verslavingszorg

De Rekenkamer constateerde in juni 2004 dat er onvoldoende kennis bestaat over de potentiële zorgvraag en het aanbod aan alcohol- en drugsverslaafden. Hoewel actieve signalering en snelle behandeling van groot belang is, ontbreekt de daarvoor benodigde kennis op diverse overheidsniveaus.

Bron: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

Onvoldoende voorbereid  
op crises...

### Falen bij onverwachte ontwikkelingen

Een tweede risico dat de overheid loopt als zij niet voldoende aandacht besteedt aan kennis voor haar beleid, is dat zij niet goed genoeg is voorbereid op crises. Dan wordt zij overvallen door heftige, plotselinge ontwikkelingen zoals uitbraken van epidemieën of van sociale onrust en onlust. Zonder systematische kennisopbouw over te nemen maatregelen, heeft zij te weinig handelingsopties openstaan. Juist in crisistijd is het natuurlijk belangrijk om kennis te hebben over alternatieven en verschillende draaiboeken.<sup>7</sup>

### Voorbeeld Varkenspest, MKZ en vogelpest

De raden voor het Landelijk Gebied en voor Dierenaangelegenheden stelden in 2003 vast dat de onderzoeksinspanningen rond besmettelijke dierziekten geïntensiveerd moesten worden. Zij kwamen tot deze conclusie na evaluatie van het overheidsoptreden bij de recente uitbraken van varkenspest, MKZ en vogelpest. Onderzoek moet bijdragen aan preventie, *early warning*, snelle diagnostiek en bijvoorbeeld de ontwikkeling van *marker vaccins*. Maar er is ook meer kennis nodig van de *stakeholders* rond dieren, zodat de draaiboeken voor met name de communicatie met belanghebbenden verbeterd worden.

Bron: Raad voor het Landelijk Gebied, *Dierziektebeleid met draagvlak* (Amersfoort, 2003)

... en op de toekomst

### Onvoldoende voorbereid op de toekomst

Een ander risico, dat dicht tegen het vorige aanligt, is het niet goed voorbereid zijn op trends en ontwikkelingen in de toekomst. Het gaat hier om ontwikkelingen die men in principe wel kan zien aankomen, maar alleen wanneer de omgeving van de overheid systematisch wordt gescand. Wanneer er te weinig onderzoek wordt gedaan naar trends of niet vaak genoeg gereflecteerd wordt op toekomstscenario's, ontbreekt deze kennis. Terwijl het ontwikkelen van verschillende beelden van de

<sup>6</sup> Zie Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering – lessen uit recent onderzoek* (Den Haag, 2003).

<sup>7</sup> A. Scott, *A review of the links between research and policy* (Spru/Sussex, 2003).

toekomst kan helpen om deze beter vorm te geven. De overheid zal dus zeker kansen missen wanneer zij zich niet de moeite getroost om zich gedegen voor te bereiden op de toekomst.<sup>8</sup>

### Observatie

Sommige ambtenaren noemen (achteraf) een aantal ontwikkelingen, waarop zij veel beter voorbereid hadden kunnen zijn. Voorbeelden zijn de problematiek rond de vermogenspositie van pensioenfondsen en het vraagstuk van de integratie van minderheden.

### Reputatieschade of vertrouwensbreuk

Het risico op reputatieschade is bovendien aanzienlijk indien de overheid niet transparant omgaat met kennis, of het niet goed weet te benutten. Indien bijvoorbeeld bekend wordt dat de overheid onderzoeksresultaten welbewust achterhoudt, probeert te manipuleren of bij voorbaat niet vraagt, boet zij aan geloofwaardigheid in. Maar dat gebeurt ook al wanneer zij beschikbare kennis onbewust niet heeft gebruikt, of het beleid daarmee niet goed heeft onderbouwd. Het treedt echter vooral op wanneer burgers het idee hebben dat kennis ingezet wordt om de belangen van de politiek of overheid zelf te dienen.

### Voorbeeld Betuweroute en HSL-Zuid

De commissie Duivesteijn concludeert dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat 'niet heeft gefunctioneerd als een "departement van algemeen bestuur" (...) maar als een partijdig ambtelijk bolwerk. Daarin ging dienstbetoon aan de vastberaden "eigen" vakminister hand in hand met het nastreven van de eigen beleidsvoorkeur en zeggenschap over het projectproces, ook wanneer dit de ambtenaren ertoe noopte strategisch met informatie om te gaan in de richting van de volksvertegenwoordiging.'

Bron: Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten, *Grote projecten uitvergroot. Een infrastructuur voor besluitvorming* (Den Haag, 2004)

### Moderne uitdagingen

Bovengenoemde risico's knellen des te meer, aangezien de eisen die worden gesteld aan de overheid steeds hoger worden. Dit hangt enerzijds samen met het steeds mondiger worden van burgers in de kennissamenleving, en anderzijds met het voortschrijdende proces van internationalisering. Goed geschoolde burgers zullen steeds betere informatie hebben en navenant hogere eisen stellen aan het optreden van de overheid. Door het proces van globalisering zal de kwaliteit van het over-

<sup>8</sup> Zie ook het eerste en laatste hoofdstuk in: P.A. van der Duin et al (red.), *Vijftientig jaar later – De toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces* (WRR/Amsterdam, 2004).

Reputatieschade bij niet transparant omgaan met kennis

De overheid moet bovendien aan steeds hogere eisen voldoen

heidsoptreden een steeds belangrijker concurrentiefactor worden in de internationale beleidsconcurrentie. Dit zal een steeds grotere druk leggen op de kwaliteit van het functioneren van de overheid.

## 2.2 Ambtelijke problemen met kennis

*In de praktijk treden er ook daadwerkelijk knelpunten op in de omgang met kennis. In het onderstaande worden de belangrijkste van die punten benoemd.*

In de praktijk blijken ambtenaren zelf last te hebben van de volgende kenmerken van de departementale omgang met kennis:<sup>9</sup>

### Moeizame benutting door overvloed aan kennis

Niet een gebrek aan kennis lijkt het probleem, maar veel eerder een teveel eraan. Het is voor veel ambtenaren moeilijk om een weg te bepalen in de groeiende brij van internationale en nationale rapporten, evaluatiestudies, signalerende brieven, interne memo's, tijdschriften voor de ambtenaar, periodieken uit de beleidssector, dagbladen, opiniebladen, wetenschappelijke literatuur, elektronische nieuwsbrieven, discussieprogramma's op radio en tv, *opinion polls* op internet, et cetera. Selectie van relevante en betrouwbare berichten en het interpreteren van uiteenlopende signalen, zijn daardoor steeds belangrijker maar ook moeilijker taken geworden.

### Verkokering

In de organisatie van de overheid zelf loopt men aan tegen blokkades bij een integrale aanpak van departementsoverstijgende of nieuwe, brede beleidsproblemen. Hoewel er al veel initiatieven lopen om de verkoking te doorbreken, reflecteert deze zich nog wel in de departementale strijd om 'de waarheid' over een beleidsprobleem of oplossingsstrategieën. Ieder departement, of kolommen daarbinnen, brengt haar eigen perspectief in en de kennis die bij dat perspectief hoort. Daardoor heeft men moeite integraal gebruik te maken van de *overall* beschikbare kennis.<sup>10</sup>

### Meer proces dan inhoud

In het personeelsbeleid van de rijksoverheid wordt momenteel meer nadruk gelegd op procesvaardigheden dan op inhoudelijke expertise. Dit houdt verband met het bevorderen van mobiliteit onder het overheidspersoneel. Hoewel deze praktijk veel positieve effecten heeft, zoals het doorbreken van departementale grenzen, is een

Er is onbehagen met de overvloed aan kennis...

...met de kokers in en tussen departementen...

...en met de nadruk op procesvaardigheden

<sup>9</sup> Gebaseerd op de inventarisatie- en interviewrondes bij de departementen. Zie *Werkdocument Kennisbeleid bij de Nederlandse overheid* (AWT/Den Haag, 2004).

<sup>10</sup> Voorbeelden hiervan zijn Criminaliteit, Voeding en Onderwijsonderzoek. Zie: Advies 52, *Kennis van Criminaliteit* (AWT/Den Haag, 2003), briefadvies *Onderzoek naar voeding - voeding aan onderzoek* (AWT/Den Haag, 2003) en briefadvies *Onderzoek in het onderwijs* (AWT/Den Haag, 2003).

belangrijk nadeel ervan dat zij de opbouw van inhoudelijke kennis over bepaalde beleidsproblemen of -sectoren belemmert. Niet alleen is dit een probleem voor het organisatiegeheugen van de departementen, ook de objecten van beleid, met name professionals, kunnen zich hierdoor minder serieus genomen voelen. Het wordt ervaren alsof hun sector geen specifieke kenmerken heeft die men goed moet kennen om er effectief beleid voor te ontwerpen.

### Procesvaardigheden of inhoudelijke expertise

Het debat over generalisten of specialisten lijkt nog niet beslecht; voor beiden valt er iets te zeggen. Hoewel er niets lijkt in te brengen tegen een 'topambtenaar die inhoudelijk goed op de hoogte is', is de roulatie onder topambtenaren de afgelopen jaren erg hoog. Doordat zij om de twee of drie jaar van baan of departement veranderen, bouwen zij moeizaam gedegen dossierkennis op. Wel verbreden de ambtelijke netwerken, worden kennismonopolies voorkomen en leren zij 'het algemene in het bijzondere te herkennen'. De waarheid lijkt te zijn dat beide soorten ambtenaren nodig zijn in een evenwichtige organisatie.

Bron: Reportage De opmars van de nieuwe bureaucraten, in *M – Maandblad NRC* (Rotterdam/December 2004)

## 2.3 Meer aandacht voor kennisbeleid

*Aandacht voor de rol van kennis in beleid en voor de organisatie van het verwerven en benutten ervan kan de risico's verkleinen en de ernst van de ambtelijke knelpunten verminderen.*

### Observatie

Bij veel departementen bestaat weinig belangstelling voor kennisbeleid. In slechts drie gevallen waren documenten met expliciet geformuleerd kennisbeleid beschikbaar, in een geval was er niemand te vinden in het departement die verantwoordelijk werd geacht voor het kennisbeleid, in een tweetal gevallen na zeer veel moeite. Doordat het kennisbeleid nauwelijks op papier staat, lijkt de aanpak van het kennisbeleid over het algemeen incrementeel en onbewust. Wanneer men al aandacht heeft voor beleid voor kennis concentreert deze zich vaak op het functioneren van de kennisleveranciers buiten de departementen, in plaats van op de effectieve benutting van kennis in de eigen, interne beleidstrajecten.

De AWT vindt het, gezien de risico's en concrete problemen in de beleidpraktijk, zorgwekkend dat maar weinig departementen expliciet en uitgebreid werk maken van hun kennisbeleid. Het antwoord op de knelpunten, risico's en uitdagingen van de overheid ligt volgens de AWT namelijk mede besloten in het ontwikkelen van integraal, goed onderbouwd beleid, oftewel *evidence based policy*. Dat behelst bij-

voorbeeld het stellen van beleidskeuzen op gedegen feiten en analyses, inschatten van risico's, inzicht in de complexiteit en ambiguïteit van maatschappelijke vraagstukken, kennis van de effectiviteit van beleidsinstrumenten, en het kunnen leren van beleidsexperimenten.

### Doelen van kennisbeleid

Het centrale doel van kennisbeleid is bijdragen aan een goede kwaliteit van beleidsvorming en -uitvoering. Het moet een ministerie in staat stellen om:

- *Effectief, haalbaar, samenhangend en overtuigend beleid te formuleren* – door het te onderbouwen met gedegen kennis van maatschappelijke vraagstukken en van effectiviteit van beleid;
- *Dit beleid tijdig, zorgvuldig en efficiënt uit te voeren of te doen uitvoeren* – omdat het gestoeld is op kennis van de uitvoeringspraktijk en van de stakeholders in het veld;
- *Beleid op grond van evaluaties bij te stellen* – door evaluaties zo in te richten dat men ervan kan leren;
- *Adequaat in te grijpen bij crises* – omdat er draaiboeken zijn opgesteld en de alternatieven in kaart zijn gebracht;
- *Goed te anticiperen op de toekomst, relevante signalen op te vangen en belangrijke trends en risico's te identificeren* – omdat er onderzoeksactiviteiten zijn opgezet die deze soort kennis produceren;
- *De hiertoe benodigde kennis op efficiënt en tijdig te verkrijgen, te integreren met in het departement reeds bestaande kennis en te benutten voor verschillende beleidsprocessen* – omdat het departement vastgesteld waar, waarom en wanneer kennis zal worden ingezet.

Gebaseerd op: National Audit Office, *Getting the evidence: Using research in policy making*, (London, 2003)

## 2.4 Politieke context van kennisbeleid

*De politieke context maakt het de departementen lastig om kennis goed te gebruiken bij beleid. Vooral de verwachtingen van de politiek spelen daarin een rol, maar ook de beperkingen van de wetenschap.*

In de context van het beleid kan een aantal spanningen optreden als gevolg van verschillen tussen politieke behoeften en wetenschappelijke normen.<sup>11</sup> Zo heeft de

<sup>11</sup> Zie R. Hoppe, *Van flipperkast naar grensverkeer – Veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid* (AWTI Den Haag, 2002) voor een overzicht hiervan.

**Niet altijd levert de wetenschap  
bruikbare kennis aan**

politiek vaak behoefte aan een sterke reductie van complexiteit, aan meer empirische zekerheden of aan meer concrete aanwijzingen voor handelen, dan het onderzoek kan bieden. Vaak leven daardoor te hoge verwachtingen ten aanzien van de exactheid of robuustheid van onderzoeksresultaten, denk aan de discussie over klimaatverandering. In een dergelijk geval slagen wetenschappers er (nog) niet in consensus te bereiken over de feitelijke stand van zaken, laat staan over voorspellingen. Hun bijdrage aan de beleidsmatige besluitvorming boet daardoor natuurlijk sterk aan waarde in.

**Strijdende belangen en interesses van beleidsmedewerkers en wetenschappers**

<b>Beleidsmakers</b>	<b>Wetenschappers</b>
Complexe, actuele beleidsproblemen	Trends, wetmatigheden en theorieën
Gerichte oplossingen	Brede interesse in verwante kwesties
Onzekerheden terugbrengen	De waarheid vinden
Snelheid	Denktijd
Controle en <i>timing</i>	<i>Publish or perish</i>
Besturen en overtuigen	Uitleg en explicatie
Haalbaar en pragmatisch	Doordacht en doorgesproken

Vrij naar: Bensing et al, *Doing the right thing and doing it right*, Int. Journal of Technology Assesment in Health Care (19:4, Cambridge, 2003)

Anderzijds geven bij politieke beslissingen wetenschappelijk rationele argumenten niet altijd de doorslag. Machtspolitieke overwegingen spelen daarbij bijvoorbeeld ook altijd een rol.<sup>12</sup> Ambtelijke organisaties gebruiken kennis grofweg op twee manieren: om beleid met feiten en inzichten te onderbouwen, of als 'wapen in de politieke strijd'. Met kennis kan men immers traineren, ondergraven, blokkeren, uitstellen, vooruitschuiven, zwart maken, angsten oproepen, in slaap sussen enzovoort.

<sup>12</sup> Zie ook WRR, *Kennis van het heden, wegen naar de toekomst*, (WRR/Den Haag, 2003).

Ambtenaren gebruiken kennis niet  
altijd voor de onderbouwing van  
beleidsopties

	Kennis als basis onder beleid	Kennis als politiek wapen
<i>Functie</i>	Met feiten en inzichten verschillende beleidsopties schragen	Een beleidsoptie promoten, rechtvaardigen of juist blokkeren
<i>Doel</i>	Optimaal beleid genereren	Het eigen belang of perspectief dienen
<i>Wijze van gebruik</i>	Openbaar maken	Kleuren, monopoliseren
<i>Kwaliteit van kennis</i>	Waarheid, methodologische kwaliteit	Nut, effectiviteit in debat
<i>Van belang</i>	Volledigheid	Timing
<i>Op de agenda</i>	Grote maatschappelijke vraagstukken, integraal, voor de lange termijn	Strategische keuzes (uit regeerakkoord en beleidsprogramma's)
<i>Bijbehorende cultuur</i>	Open, transparant, kennisuitwisseling	Gesloten, 'kennis is macht', afschermen

In de beleidspraktijk speelt kennis vaak de rol van politiek wapen. Kennis wordt dan bijvoorbeeld gemobiliseerd om keuzes te rechtvaardigen en te onderbouwen nadat de politieke lijnen al zijn uitgezet. Of als een minister tracht een politiek programma uit te voeren en daarbij argumenten zoekt voor het debat met de minister van Financiën, binnen de ministerraad of met het parlement. Als hij ambtenaren bereid vindt daarvoor munitie in de vorm van kennis te leveren, wordt deze kennis gebruikt om het deelbelang van politici te verdedigen tegen het deelbelang van andere politici, politieke partijen of belangengroepen. Maar er wordt ook wel met kennis gesteggeld tussen departementen onderling.

In een dergelijk proces vindt kennisverwerving vaak partieel plaats – bijvoorbeeld door onderzoeksvragen handig te formuleren – en wordt kennis gekleurd gepresenteerd, niet opgezocht of zelfs achtergehouden – om onwelgevallige informatie niet in het oog te laten lopen.

Het algemeen belang, waarvoor een ambtelijke organisatie werkt, is echter niet gediend bij een dergelijk politiek gebruik van kennis. Het is wél gediend met politieke besluitvorming, op basis van gevalideerde kennis van feiten en inzichten in de werkelijkheid. Deze feiten en inzichten leveren, is bij uitstek een taak voor departementen. De AWT vindt dat de ministeries moeten streven naar *evidence based policy*, waarin getracht wordt het overheidshandelen zo goed mogelijk te onderbouwen met gedegen kennis. De overheid moet zich daarbij inzetten om politieke keuzes en beleid te (doen) baseren op betrouwbare feiten en gevalideerde inzichten. Dit impliceert een streven om in de bovenstaande tabel zoveel mogelijk te bewegen van de rechter naar de linker kolom.

Op de gestelde uitdagingen en de gesignaleerde problemen is meer en betere kennis natuurlijk niet het enige antwoord. Ook andere ingrepen zijn nodig, zoals een cultuuromslag bij de overheid, een ontwikkeling naar de overheid als lerende organisatie die creativiteit en innovativiteit bevordert, een verbetering van de verantwoordingsmechanismen, het intensiveren van interactie met de burger, of organisatorische ingrepen ter flexibilisering en ontkokering van de departementen. Anderzijds draagt het systematisch inzetten van betrouwbare kennis in het beleidsproces welzeker bij aan de kwaliteit van het overheidsoptreden.

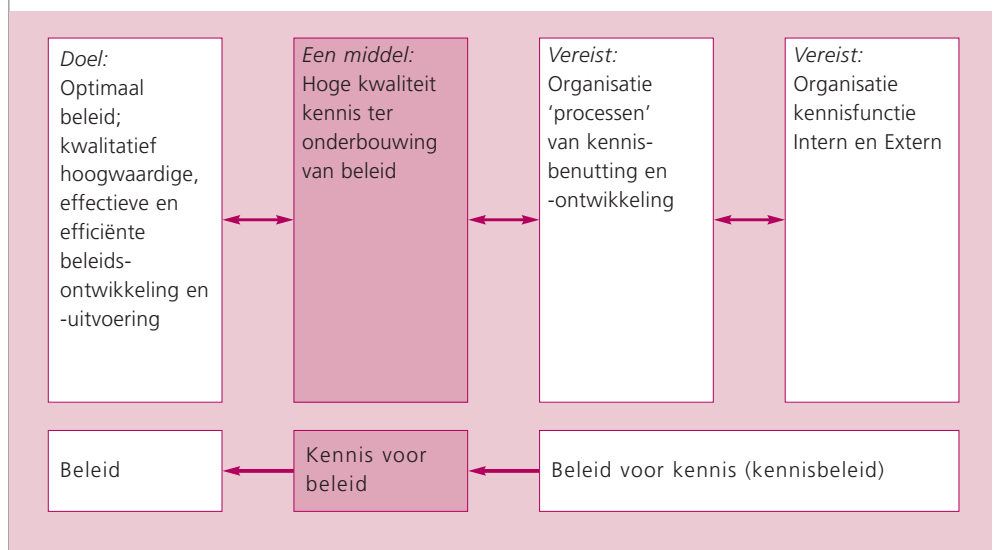
...verbetert kennisbeleid de kwaliteit van het ambtelijke apparaat



# 3

## Kennis voor beleid

Waarin de AWT stelt dat de overheid verschillende typen kennis en onderzoek nodig heeft. Kennisbeleid start met de vraag welke kennis het departement nodig denkt te hebben voor het uitvoeren van haar beleidsprogramma en strategie.



Iedere beleidsopgave vergt zijn eigen type kennis

De kennis die de overheid in haar dagelijks functioneren nodig heeft, loopt uiteen van bijvoorbeeld dagelijkse monitoring van weers- en verkeersgegevens tot bestuurlijke toekomstverkenningen inzake marktordening, en van specifieke tests voor dierziekten tot materialenkennis voor logistieke of bouwprocessen.

De ministeries hebben, kortom, uiteenlopende typen kennisproducten nodig. Deze producten kunnen zij inzetten voor verschillende doelen, op diverse momenten. Bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van nieuw beleid, voor het versterken van de legitimiteit van bestaande maatregelen, het verhogen van de effectiviteit van het ingezette instrumentarium of voor het slechten van een onderling debat.<sup>13</sup> De onderstaande tabel geeft een indeling van de voor het beleid belangrijke typen kennisproducten en illustreert het gebruik hiervan in de diverse stadia van beleid.

<sup>13</sup> Zie R. Hoppe, *Van flipperkast naar grensverkeer – Veranderende visies op de relatie tussen wetenschap en beleid* (AWT/ Den Haag, 2002).

## Typen kennis voor beleid

Kennis voor ...	... vaststellen beleidsprioriteiten	... beleids- ontwikkeling	... beleidsorganisatie en implementatie	... beleids- monitoring	... beleids- evaluatie	... aanpak van incidenten
Wat is het doel van de kennisvraag?	Identificeren beleidsopgaven	Verhelderen beleidsopties en identificeren wenselijke beleidsdoelstellingen	Identificeren effectieve en efficiënte beleidsmaatregelen	Voorziening noodzakelijke gegevens voor beleidsuitvoering en -monitoring	Lessen trekken betreffende legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie van gevoerd beleid	Adequaat voorbereid zijn op incidenten
Welke kennis producten levert dat op?	Verkenningen, trendanalyses, scenario's	Analyses beleidsveld en mogelijke doelstellingen	Analyses beleidsmaatregelen	Empirische gegevens	Evaluaties	Risicoanalyses, draalboeken
Wat zijn risico's en uitdagingen?	Kortzichtigheid, selectiviteit, politieke bias	Politieke belangen, selectieve	Gevestigde belangen, bureaucratie	Informatietekort, informatieovervloed	Gevestigde belangen, bureaucratie	Politieke aandacht programmering
Fase in de beleids- cyclus?	Bij vaststelling lange termijn strategie	Aanvang van de cyclys	Na vaststelling beleidsdoelstellingen	Voortdurend	Ex post én ex ante	Buiten de reguliere cyclus
Wat zijn voorbeelden van kennisbronnen?	Planbureaus, onderzoeks- instituten, advies- en sectorraden, OECD, EU, universiteiten	Interne commissies, planbureaus, onderzoeks- instituten, advies- en sectorraden, OECD, EU, universiteiten	Interne commissies, uitvoeringsorganisaties, onderzoeksinstututen, adviesbureaus, accountants, kenniscentra	CBS, KNMI, RIVM, Eurostat, onderzoeksinstututen	Rekenkamer, adviesbureaus, onderzoeksinstututen inspecties	Interne commissies, onderzoeksinstututen
Issues – voorbeelden	Klimaat, energie, integratie, vergrijzing, pensioenen	Studiehuis, asbest, Waddenzee	WAO	Schiphol – geluid, mestboekhouding	Betuwelijn, bouwfraude	Varkenspest, vogelpest, Volendam, Enschede

Iedere beleidsfase vergt ook haar eigen soort kennis

Een goed georganiseerd departement gebruikt het hele spectrum aan typen kennisproducten dat haar ten dienste staat. Het vergewist zich ook van de verschillende mogelijke functies daarvan in het beleidsproces. Daarbinnen legt het accenten, afhankelijk van de beleidsprioriteiten van het moment, de toestand van het 'veld', het aanbod aan onderzoeksproducten of de benodigde maatregelen.

Bijvoorbeeld: voor betrekkelijk nieuwe beleidsprioriteiten zal het departement sterk leunen op trendanalyses of scenariostudies. Bij uitgekristalliseerd, 'staand' beleid gebruikt het vooral kennis uit evaluaties. In antwoord op een incident worden niet alleen draaiboeken bijgesteld, maar ook veel aanspraak gedaan op kennis over de uitvoering.

### Observatie

In de praktijk is de aandacht van ambtenaren en onderzoekers geconcentreerd rond het begin van het beleidsproces en externe kennisbronnen. De meeste belangstelling gaat uit naar de ontwikkeling van nieuw beleid en nieuwe kennis, zoals ex ante evaluaties of externe beleidsadviezen. Er is veel minder aandacht voor kennis die te halen is uit de terugkoppeling van beleidsuitvoerders of toezichhouders, uit bestaande dataverzamelingen of uit evaluaties van voltooide beleidsprogramma's.

De AWT kan in dit bestek geen inhoudelijke uitspraken doen over de beleidsgebieden waarop meer kennis ontwikkeld zou moeten worden.<sup>14</sup> Hij constateert echter wel dat er momenteel bij de departementen meer aandacht nodig is voor kennis van de toekomst op de lange termijn, voor integrale kennis over departementsoverstijgende vraagstukken en voor kennis van de praktijk, met name van de uitvoerbaarheid en effectiviteit van beleid.<sup>15</sup>

De overheid zou haar kennisbeleid niet alleen moeten richten op kennis over hoe zij de dingen moet doen – dat soort kennis wordt vaak al gegenereerd in evaluatierapporten. Ook kennis over de vraag wat de goede dingen zijn om te doen, is belangrijk.

### Observatie

De departementen constateren bij zichzelf een beperkte oriëntatie op de middellange en lange termijn, verkokering en versnippering – ook in het kennisbeleid, een gebrek aan sociaal-wetenschappelijke kennis over het gedrag van burgers en in sommige gevallen ook weinig inzicht in de effectiviteit van beleid.

14 Dat kan alleen op grond van verkennende studies gedaan worden. In het verleden heeft de AWT op basis van verkenningen wel uitspraken gedaan. Zie bijvoorbeeld Advies 52 *Kennis van criminaliteit* (AWT/Den Haag, 2003) en Briefadvies *Onderzoek naar onderwijs* (AWT/Den Haag, 2003).

15 Zie bijvoorbeeld ook SG-beraad, *Verkenning Kennis- en adviesfunctie rijksoverheid, De overheid in de kennissamenleving* (Den Haag, 2004) en Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering – lessen uit recent onderzoek* (Den Haag, 2003).

27

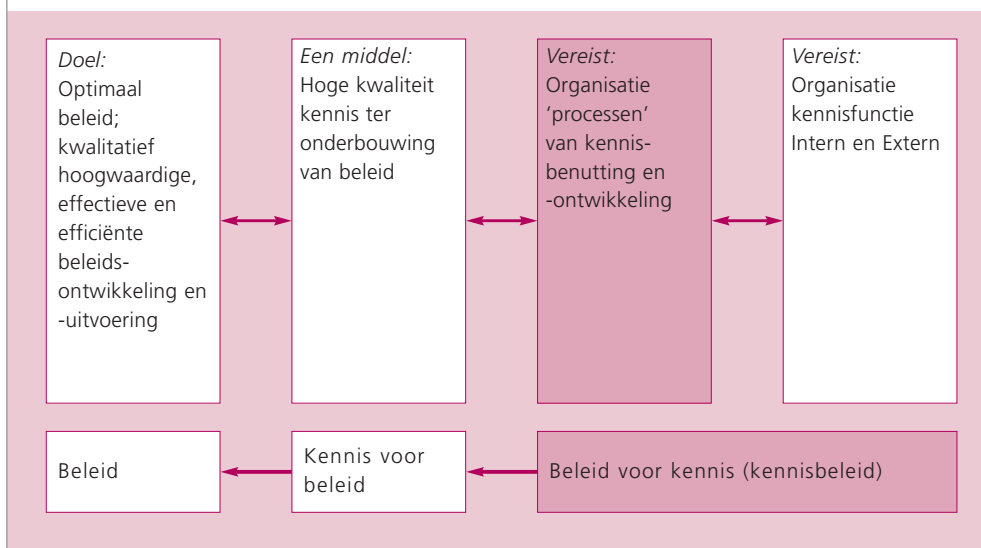
Zoek die kennis, die antwoord geeft op de vragen: "Doen we het goede?" en "Doen we dat goed?"



# 4

## Beleid voor kennis – principes en processen

In dit hoofdstuk presenteert de AWT zijn gedachten over het organiseren van de essentiële kennisprocessen van de rijksoverheid. Hij start met de belangrijkste principes waaraan de omgang met kennis door departementen zou moeten voldoen. Daarna wordt een onderscheid gemaakt tussen processen voor benutting van reeds bestaande kennis (kennismanagement) en voor de verwerving van nieuwe kennis (het doen uitvoeren van onderzoek).



### 4.1 Principes in de omgang met beleidskennis

Waarin de AWT de belangrijkste uitgangspunten presenteert voor een serieuze en ambitieuze omgang met kennis in beleidsprocessen.

Het uiteindelijke doel van kennisbeleid is een goede kwaliteit van beleidsontwikkeling en -uitvoering door middel van het inzetten van relevante en betrouwbare kennis. Om dat voor elkaar te krijgen, dient de overheid een bepaalde houding aan te nemen ten aanzien van kennis. In het omgaan met beleidskennis staan in de ogen van de AWT de volgende leidende principes voorop<sup>16</sup>:

<sup>16</sup> Gebaseerd op: Government of Canada, *A Framework for Science and Technology Advice: Principles and Guidelines for the Effective Use of Science and Technology Advice in Government Decision Making* (Ottawa, 1999) en op UK Office of Science and Technology, *Guidelines 2000: Scientific advice and policy making* (London, 2000).

**Zoek de verschillende  
invalshoeken op**

**Gebruik betrouwbare kennis**

**Laat zien welke kennis je gebruikt**

**Organiseer waarborgen voor  
onafhankelijkheid**

**Ken de grenzen van het kennen**

- *Openheid voor perspectieven:* Sta steeds open voor uiteenlopende perspectieven op beleidskwesties en streef welbewust breedheid van ‘kennisinput’ in het beleidsproces na. Laat bijvoorbeeld beleidsproblemen door verschillende partijen onderzoeken om tot voldoende brede probleemdefinities, oplossingsrichtingen en beleidsopties te komen. Wees vervolgens helder over de – uiteindelijk politieke – keuzen die gemaakt moeten worden;
- *Kwaliteit van kennis:* Maak gebruik van kennis van bewezen kwaliteit. Het gaat hier vooral om de betrouwbaarheid van de kennis die departementen gebruiken voor het bereiken van hun doelen. De reputatierisico’s die de overheid loopt wanneer zij kennis van ondeugdelijke kwaliteit gebruikt, zijn immers groot;
- *Openbaarheid:* Zorg voor openbaarheid van het gebruikte onderzoek en transparantie van het eigen proces van kennisverwerving en -benutting. Dit draagt bij aan de overtuigingskracht en legitimering van het beleid dat op basis van deze kennis is ontworpen. Maar het behelst impliciet ook een externe kwaliteitstoets van de gebruikte kennis. In de praktijk betekent dit principe vooral het zonder uitzondering openbaar maken van verkregen en gebruikte kennis en het verwijzen in beleidsnota’s naar gebruikt onderzoek. Dit verhoogt de transparantie van het beleid;
- *Onafhankelijkheid:* Garandeer de onafhankelijkheid van het onderzoek en de bronnen die de beleidskennis leveren. Onderzoek mag niet opgeschort of bijgesteld worden vanwege politieke opportuniteit. Dit vereist vaak het organiseren van waarborgen voor onafhankelijkheid, zowel wanneer het onderzoek afkomstig is van een intern instituut, als wanneer het van externe opdrachtnemers komt. Dergelijke waarborgen zijn niet alleen gelegen in afspraken over onafhankelijkheid en het openbaar maken van resultaten. Onafhankelijkheid is ook te garanderen middels evaluaties van onderzoeksorganisaties door externen.
- *Bewust omgaan met onzekerheid:* Heb oog voor de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken en ken de grenzen van de wetenschap. Verwacht geen definitieve of exacte uitspraken van wetenschappers in gebieden waar zij die niet kunnen geven. Belooft deze ook niet aan anderen. Wees open over nog bestaande wetenschappelijke onzekerheid en lacunes in de beschikbare kennis.

Alleen een ambitieuze aanpak van het kennisbeleid garandeert dat de omgang met kennis aan deze leidende principes kan voldoen. Een ambitieuze en serieuze aanpak vereist dat de vinger aan de pols wordt gehouden van het kennisbeleid en een regelmatige evaluatie van het kennisbeleid is daarvan een noodzakelijk onderdeel.

Om de druk op de ketel te houden en om van elkaar te leren is het zinvol de zorg voor de kwaliteit van het kennisbeleid rijksbreed aan te pakken.

#### Het 'Cross-Cutting Review of Science and Research' proces uit de UK

Onlangs is het evaluatieproces van het kennisbeleid van de ministeries van de UK gestart. Dit *Science reviews process* is georganiseerd door het *Office of Science and Technology*, maar wordt uitgevoerd door de evaluatie-units van de afzonderlijke ministeries zelf:

- Doel van de evaluaties is niet om de kennisstrategie inhoudelijk te evalueren of te amenderen; het gaat er om te onderzoeken of de departementen de *Guidelines* van een aantal jaren geleden hebben geïmplementeerd in hun werkwijzen;
- Per departement wordt een aparte stuurgroep benoemd uit externe en interne wetenschappers en andere departementen. Aan het begin worden bereik, inhoud en focus van de evaluatie met het departement en de stuurgroep afgesproken;
- Een evaluatie duurt ongeveer 10 maanden per ministerie en bestaat uit een onderzoek van schriftelijke documentatie en interviews met sleutelfiguren, waaronder ook externe partijen;
- Hoor en wederhoor worden toegepast; het departement mag reageren op een eerste versie van de evaluatie. Een plan van aanpak over hoe de aanbevelingen uit de evaluatie worden geïmplementeerd is altijd onderdeel van de reactie;
- Het uiteindelijke rapport en de officiële reactie van het departement worden openbaar gemaakt;
- De evaluaties zijn onafhankelijk en openbaar. Zij hebben een focus op kwaliteit en benutting van het onderzoek, niet op 'value for money';
- Zij moeten waarde toevoegen door 'best practices' te identificeren en uit te wisselen. Evaluaties mogen geen andere evaluaties van beleid dupliceren, maar moeten daarop voortbouwen;
- De stuurgroep mag ook niet disproportioneel te werk gaan – de evaluatie moet in verhouding staan tot de onderzoeksinvesteringen van het betreffende departement. Zo respecteert dit proces de departementale verschillen.

Bron: [www.ost.gov.uk/policy/invest-innovation](http://www.ost.gov.uk/policy/invest-innovation)

## 4.2 Processen van benutting van kennis

*Departementen verwerken data, informatie en kennis in diverse beleidsprocessen. Het zijn kennisintensieve organisaties die in een kennisrijke omgeving opereren, zelf veel kennis bezitten en inhoudsrijke producten leveren. De mensen die in dergelijke organisaties werken, staan voor drie belangrijke uitdagingen: het effectief benutten*

van de overvloed aan informatie, het organiseren van interne kennisdiffusie en het aangaan van een continue interactie met externe kennisproducenten. Maar zij moeten ook oog houden voor de daadwerkelijke benutting van kennis in het beleid.

#### 4.2.a Benutten van de informatieovervloed

Hoewel het geklaag over alles wat er te weten valt van alle tijden is, groeit het aanbod van informatie toch nog steeds drastisch. Het wordt dus steeds belangrijker mechanismen te vinden om deze overvloed effectief te benutten. De twee belangrijkste begrippen in het stroomlijnen van de informatieovervloed zijn selectie en synthese.

Selectie van informatiebronnen is nodig om de omvang van informatiestroom in te dammen. Het documentatiecentrum van het departement heeft hierin een expliciete taak, bijvoorbeeld in de voorselectie van tijdschriften, nieuwsbrieven, boeken en brochures en het opzetten van een attenderingssysteem. Selectie kan vervolgens plaatsvinden door ambtenaren zelf, voornamelijk door kwaliteitseisen te stellen aan de gebruikte informatie en kennisbronnen. Kwaliteitseisen stellen betekent bijvoorbeeld geen dagbladen, elektronische alerts of discussieprogramma's op televisie als bronnen voor informatie te gebruiken, maar vaktijdschriften, overzichtsstudies en documentaires.

Synthese van informatie is ook nodig, en wel om inhoudelijke congruentie en consistentie te bereiken in de informatietoevloed en in de kennis van het departement zelf. Het vergt noeste inhoudelijke arbeid, in de vorm van het (doen) uitvoeren van overzichtsstudies, het maken van literatuuroverzichten, het schrijven van *state of the art* artikelen of het regelmatig *updaten* van internetscans rond een bepaald beleidsprobleem. Gezien het sterk inhoudelijke karakter van dit werk, zou het bij uitstek gedaan kunnen worden door een duo van een beleidsmedewerker met een documentalist. Maar ook bijvoorbeeld de staf van een planbureau of een beleidsonderzoeksbureau zijn in staat dergelijke synthetiserende studies op te stellen.

##### Synthese studies SCP

Op verzoek van de Tweede Kamercommissie voor SZW heeft het SCP onlangs een synthetiserende studie uitgebracht over de toekomst van de arbeidsmarkt en van de sociale zekerheid. Daarin is gestreefd naar het bieden van een coherentie visie op basis van actuele inzichten in trends en ontwikkelingen. Er is geen nieuw onderzoek gedaan, maar een selectie gemaakt van bestaande onderzoeksresultaten, die vervolgens zodanig met elkaar verbonden zijn dat een antwoord kon worden gegeven op de vragen van de commissie. Het SCP zal dergelijke synthetische studies ook op het vlak van onderwijs uitbrengen.

Bron: SCP, *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid* (SCP/Den Haag, 2005)

Selecteer informatie op grond van  
kwaliteit

Voeg informatie samen en schep  
overzicht



Het verspreiden en uitwisselen  
van kennis is van wezenlijk  
belang...

### Datamining

SZW maakt er werk van om meer (beleids-)informatie uit reeds beschikbare databanken te halen. De opgebouwde bestanden bieden veel meer kennis en informatie dan men zich vaak realiseert. In samenwerking met de betreffende instituten worden de kennisvragen zo geherformuleerd dat deze kennis eruit is te halen.

### 4.2.b Interne kennisdiffusie

Naast de beheersing van papieren en digitale documenten, is het ook nodig om de interne verspreiding van kennis te organiseren. Het gaat immers om een optimale benutting van beschikbare kennis, binnen en buiten de organisatie. Bij kennisdiffusie is het van belang die kennis over te dragen aan anderen. Het gaat hier niet alleen om het zo breed mogelijk verspreiden van kennis in het departement, maar ook om het vasthouden ervan en het opbouwen van een adequaat organisatiegeheugen.

Kennisuitwisseling en -verspreiding worden door een aantal praktische procedures bevorderd: denk aan het verzorgen van lunchlezingen en andere wetenschappelijke bijeenkomsten voor en door ambtenaren, het organiseren van 'leesgroepen' of kennisnetwerken, een begrijpelijk 'vertaling' (laten) maken van belangrijke onderzoeksrapporten, het schrijven van columns in het interne blaadje of een *in house training* of *summer school* organiseren op een bepaald beleidsgebied.

### 'Vertalingen maken'

De afdeling Algemene Economische Politiek van EZ heeft recent een 'vertaling' voor beleidsmakers gemaakt van de onderzoeksresultaten op het terrein van marktordening. Hierin vatten zij de belangrijkste conclusies en consequenties samen van een onderzoeksprogramma dat een aantal jaren heeft gelopen en grotendeels extern is uitgevoerd.

### Kennisnetten

Via het intranet van BuZa worden thematische virtuele netwerken onder de over de wereld verspreide medewerkers georganiseerd. Het is de bedoeling dat hierdoor beleidskennis beter wordt vastgehouden, gedeeld en opgebouwd. Het is vooral belangrijk voor het organisatiegeheugen en als tegenwicht tegen de dynamische rolatieprocedure van het BuZa personeel.

...net als verbindingen met de kenniswereld

### Kennisnetwerken

Binnen Vrom bestaan thematische kennisnetwerken of -kringen van een 10-tal medewerkers die onder andere tot taak hebben om het onderzoek te programmeren en te begeleiden. Maar daarnaast dienen zij ook als vraagbaak voor alle andere collega's en als instantie die aan de kwaliteitsbewaking van de beleidsprocessen doet.

### 4.2.c Voortdurende interactie

Benutting van kennis wordt ook bevorderd door het organiseren van verbindingen tussen het departement en belangrijke 'kennisdragers' daarbuiten. Dan gaat het om onderzoekers, om ambtenaren van andere directies, van andere departementen of uit het buitenland, om uitvoerders en om 'gebruikers' van beleid. Al deze betrokkenen zijn relevante kennisbronnen – het is de kunst ze goed aan te boren. Dat gebeurt doorgaans het meest vruchtbaar in georganiseerde interactieve verbindingen.

Daarnaast is het van belang interactie te organiseren met de belangrijkste kennisinstellingen in de omgeving van het departement. Die uitwisseling kan op veel verschillende manieren vorm krijgen: bijvoorbeeld door het bieden van huisvesting in het departement, het organiseren van interne symposia met de belangrijkste gelieerde instellingen, werkbezoeken of gezamenlijke studiereizen.

Interactie is niet alleen belangrijk om voortdurend inhoudelijk gevoed te worden door deze instellingen. Het is ook aantrekkelijk voor de eigen, inhoudelijk gedreven, medewerkers. Bijvoorbeeld wanneer het de vorm aanneemt van detacheringen voor een bepaald onderzoeksproject, het uitlenen aan internationale onderzoeksorganisaties, of van het vestigen van een bijzondere – deeltijd – leerstoel bij een universitaire groep.

### Gebruikers inschakelen

Om de benutting van het onderzoek dat Defensie uitzet te versterken, zit in iedere begeleidingsgroep minstens een 'gebruiker' uit een van de krijgsmachtonderdelen. De praktijkoriëntatie van het defensieonderzoek wordt hierdoor versterkt, maar ook de interne kennisbasis en de feitelijke benutting van de kennis.

### Loketten van aanbieders

Bij VWS in het gebouw heeft het RIVM een loket ingericht, waar beleidsmedewerkers binnen kunnen lopen met hun kennisvragen. In het LNV-gebouw is ook ruimte gereserveerd voor medewerkers van de WUR die projecten draaien in Den Haag.

### Expertseminars

Financiën organiseert geregeld expertseminars rond een nieuw strategisch thema, dat nog niet is uitgezet in onderzoek. Hiervoor worden eigen ambtenaren, Nederlandse onderzoekers en buitenlandse experts uitgenodigd. Meestal wordt een dergelijk project afgerond met een publicatie van de presentaties.

VWS organiseert jaarlijks een expertseminar tussen topambtenaren en de belangrijkste onderzoekers uit het veld van het gezondheidsonderzoek om uit te wisselen wat nieuwe thema's zijn, wat de stand van zaken in het onderzoek is, en dergelijke.

### 4.2.d Audit op benutting

Het sluitstuk van de zorg voor kennisbenutting is de evaluatie van hoe de overheid kennis heeft ingeschakeld in haar beleidsontwikkeling en -uitvoering. Het gaat er immers om dat de kwaliteit van het beleid verbetert door het toepassen en gebruiken van feiten, concepten, analyses en theorieën. En dus zijn vragen voor deze evaluatie of onderzoeksresultaten adequaat gebruikt zijn in de beleidsontwikkeling, geïntegreerd zijn met reeds bestaande kennis, of dat beleid op basis van nieuwe inzichten is bijgesteld of afgebouwd.

Een goede aanzet tot een evaluatie van benutting van kennis, is het stellen van de eis om in beleidsnota's op te nemen op welk onderzoek de nota is gebaseerd.

Daarmee maakt de overheid haar gebruik van kennis transparant – niet alleen voor de buitenwereld, maar evenzeer voor zichzelf.

### Audit op benutting onderzoek

VROM heeft een extern onderzoeksbureau een audit laten verrichten op de benutting van door het departement gefinancierde onderzoek. Volgens diverse criteria is getoetst of het onderzoek is benut in beleidsvoorbereiding, het opstellen van wet- en regelgeving of in de beleidsuitvoering.

### Audit door kennisdirectie

De Directie Wetenschap en Kennis van LNV heeft onder de beleidsdirecties een onderzoek naar de benutting van het onderzoek uitgezet. Niet alle directies bleken even betrokken bij het beleid voor kennis. Besloten is daarop om meer ambtenaren uit de andere beleidsdirecties te betrekken bij de begeleiding van onderzoek.

## 4.3 Processen van kennisverwerving

*In de bovenstaande paragraaf handelde dit advies over het zo goed mogelijk benutten van reeds voor handen zijnde kennis. Soms echter, bijvoorbeeld als er nieuwe beleidsprioriteiten zijn vastgesteld of nieuwe instrumenten ontwikkeld worden, is*

*het wenselijk om aanvullende kennis te zoeken of te (doen) ontwikkelen. Het proces van kennisverwerving is op te delen in een aantal deelprocessen, beginnend bij agendering en programmering, via uitbesteding naar kwaliteitsborging.*

### 4.3.a Agendering en programmering

Het doel van agendering van kennisvragen is om ontwikkelingen op alle beleidsgebieden tijdig te signaleren en – zo nodig – te vertalen in brede kennisvragen en onderzoekslijnen voor de langere termijn. Deze vragen beogen inzichten te genereren voor het beleid nu en in de toekomst.

Op de kennisagenda komen dus onderwerpen te staan die zijn afgeleid van de huidige beleidsprioriteiten, in combinatie met een inventarisatie van de hierbij benodigde kennis. Niet ieder beleidsprobleem is een kennisprobleem, dus op deze agenda komen slechts die thema's, waarop meer of nieuwe kennis ingezet zal worden.

Vervolgens is het van belang deze lijst te vergelijken met de in het departement al aanwezige expertise, èn met de mogelijkheden vanuit het onderzoek. Daaruit volgen dan in grote trekken de onderzoekslijnen voor de komende jaren.

Het is slim, gezien de termijn van het opzetten van een lijn van onderzoek, om deze kennisagenda regelmatig – bijvoorbeeld jaarlijks – bij te stellen, en ook over de vigerende kabinetsperiode heen te projecteren.

#### Observaties

Het vertalen van beleidsdoelen in strategische kennisvragen gebeurt vaak laag in de organisatie (decentraal) en soms zelfs voornamelijk door (externe) wetenschappers. Men blijkt sterk gebonden aan bestaande structuren, instituten en relaties, en is redelijk tevreden over de manier waarop het nu geregeld is.

Niettemin ziet bijna iedereen de agendering van het onderzoek op de lange termijn als een probleem. Hoe kom je erachter wat de vragen van de toekomst zijn? Hoe ben je straks goed voorbereid op ontwikkelingen? Welke kennis hebben we straks eigenlijk nodig? Men vindt het lastig antwoorden op deze vragen te geven en voelt zich hierin vaak afhankelijk van onderzoekers.

Een ander probleem is de onbekendheid met de onderzoeksagenda's van andere departementen. Er bestaat behoefte aan afstemming over de onderzoekslijnen van de rijksoverheid, al was het maar uit efficiëntieoverwegingen. Andere argumenten zijn: het voorkomen van overlap of contraire vragen, een meer integrale benadering van brede beleidsthema's en een meer eenduidige aansturing van grote publieke onderzoeksinstellingen.

Vaak start agendering met toekomstverkenningen waaruit kan worden afgeleid wat de openstaande, grote vraagtekens zijn. Deze verkenningen bieden daarom een goed aanknopingspunt voor het op de agenda zetten van kennisthema's.

Op de kennisagenda staan brede vragen voor de lange termijn

### Scenario's van Shell

Sinds 1970 stelt Shell invloedrijke toekomstscenario's op, waarmee het de strategie van het bedrijf vaststelt. Shell ziet vier functies voor scenario's:

1. Identificeren van toekomstige uitdagingen
2. Bestaande strategieën testen
3. Toespitsen van algemene strategie op lokale uitdagingen
4. Vormen van een gedeelde kennisbasis in de organisatie.

Bron: [www.shell.com/scenarios](http://www.shell.com/scenarios)

### Scenario's van het CPB

Ook het CPB stelt lange termijn toekomstscenario's op. In de afgelopen periode heeft het planbureau vier scenario's voor Europa geschetst langs de assen: Meer of minder internationale samenwerking en Meer of minder overdracht van publieke taken naar de markt. Hieruit ontstaan vier scenario's: *Strong Europe*, *Global Economy*, *Transatlantic Market* en *Regional Communities*. Deze vier scenario's heeft het CPB vervolgens vertaald naar strategische vragen voor de economische toekomst van Nederland.

Bron: CPB, *Four Futures of Europe* (Den Haag, 2003) en *Vier vergezichten op Nederland* (Den Haag, 2004)

Vervolgens wordt de agenda verder vastgesteld in wisselwerking tussen beleidsmakers en experts. Het gaat hier nog niet om concrete programmering van onderzoek, want daarvoor is nog een verdere vraagarticulatie nodig. Het proces van agendering eindigt in een lijst met kennisthema's en is idealiter integraal van aard en interactief georganiseerd:

- *Integraal*: Maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsproblemen trekken zich van de departementale indeling niets aan. Nieuw beleid ontstaat dus vaak op grensgebieden tussen de departementen. Bovendien ontstaat nieuwe kennis ook vaak op de grensvlakken van disciplines. In de zoektocht naar beleidsissues en de daaraan gekoppelde kennisvragen van de toekomst, is het dus belangrijk om die raakvlakken op te zoeken. Alleen daar worden geïntegreerde vraagstellingen geformuleerd en integrale, interdisciplinaire invalshoeken bedacht. In concreto betekent dit voor grote, actuele maatschappelijke thema's, dat er interdepartementale of rijksbrede verkenningen moeten worden uitgevoerd, om deze te kunnen vertalen in kennisbehoeften.
- *Interactief*: Voor een goede agendering is het tevens noodzakelijk dat daaraan diverse partijen uit het beleidsveld participeren, waaronder uitvoerders en eventuele 'gebruikers' van het te ontwikkelen beleid. Dat zorgt voor breedte in perspectieven, openheid voor signalen van buiten de overheid, en

De agenda wordt opgesteld met anderen, van binnen en buiten de overheid

Het gaat om actuele, integrale vraagstukken

35

inhoudelijke rijkdom aan ideeën. Maar de kennisagenda kan bijvoorbeeld ook besproken worden met een wetenschappelijk forum, om de principiële haalbaarheid van de kennisvragen te toetsen.

### Interactief – De toekomst van Justitie

De strategische afdeling van Justitie verricht toekomstverkenningen op zoek naar ontwikkelingen die van belang zijn voor het Justitiële beleid en pakt dit interactief aan. Zij baseert zich op informatie van uitvoeringsorganisaties, rechtbanken, verkenningen uit het buitenland en van andere departementen. Maar ook worden bijvoorbeeld straatinterviews gehouden of gesprekken gevoerd op middelbare scholen. Deze verkenningen leveren in sommige gevallen kennisvragen op. Deze vragen worden met het oog op haar onderzoeksprogrammering voorgelegd aan het eigen, interne onderzoeksinstituut, het WODC.

### Observatie

Op het moment is het proces van agendering voor de lange termijn binnen de departementen ondoorzichtig. Het is in ieder geval niet rijksbreed afgestemd, hoewel sinds enige tijd een rijksbreed platform voor strategische beleidsvorming is ingesteld, het Strategisch beraad.

De meeste departementen bepalen zelf hun onderzoeksagenda en doen dat, indien nodig, in overleg met andere departementen. Daarbij schakelen zij diverse partijen in, zoals planbureaus, universitaire onderzoeksgroepen, *trendwatchers* of beleidsadviseurs. In een aantal gevallen wordt een van de sectorraden gevraagd verkenningen uit te voeren en een onderzoeksagenda op te stellen. Dat hangt onder meer af van de vraag of er een sectorraad op het betreffende gebied bestaat.

'Kenniskamers' mogelijk  
interessant...

Ook in de verkenning van het SG-beraad is agendering van brede thema's onlangs benoemd als aandachtspunt. In dit rapport wordt voorgesteld hiervoor vijf 'kenniskamers' in te stellen voor vijf brede beleidsgebieden.<sup>17</sup> Een kenniskamer overstijgt departementale grenzen, is een gestructureerd overleg tussen topambtenaren, kennisaanbieders, uitvoerders en onafhankelijke, adviserende deskundigen. Een kenniskamer heeft tot taak strategische meerjarige adviezen te geven over de gewenste kennisontwikkeling op hoofdlijnen.

...mits goed verankerd in  
departementen

Gezien de hiervoor gestelde voorwaarden aan een proces van agendering, namelijk integraal georiënteerd en een interactieve aanpak, vindt de AWT dit een interessant voorstel. Een goede verankering van deze adviserende lichamen in de reguliere ambtelijke processen zal daarin overigens wel een cruciale succesfactor zijn.

17 SG-beraad, *Verkenning kennis- en adviesfunctie rijksoverheid* (Den Haag, 2004). De gebieden zijn: Economie, Sociaal-cultureel, Fysieke omgeving, Bestuurlijk-juridisch en Internationaal.

**Meer flexibele aanpak  
beter passend?**

**Op de agendering volgt het nader  
articuleren van de vraag**

Bovendien bestaan er twee gevaren: ten eerste het gevaar dat de kenniskamers een te breed terrein bestrijken, waardoor de echt interessante vragen niet naar boven komen – dan wordt het te globaal. Ten tweede het gevaar dat er structuren worden opgetuigd die tijdelijk van groot nut zijn, maar op de lange duur vastroesten en verkokeren.

Gezien de benodigde flexibiliteit in de overheid, ziet de AWT daarom meer in tijdelijke agenderingskamers voor belangrijke of nieuwe beleidsprioriteiten, die eenmalig de grote kennisthema's voor dat gebied identificeren. Het zou wel heel goed zijn als de samenstelling daarvan overeenkomt met die van de voorgestelde kenniskamers: topambtenaren, onderzoekers, uitvoerders en adviseurs.

Nà het vaststellen van de kennisagenda op hoofdlijnen, volgt het proces van verdere vraagarticulatie en uitwerking van de kennisvragen in een onderzoeksprogramma. Het is hierbij van belang om het doel en aard van de kennisvraag goed te formuleren, omdat dat het gebruik van de onderzoeksresultaten later in het proces bevordert. Maar het is ook belangrijk te weten wat het departement zelf al weet, welke onderzoeken al zijn uitgezet, welke rapporten al over dit onderwerp geschreven zijn en waar de kennislacunes zich nog precies bevinden.

Bovendien is het goed te weten wie de belangrijkste aanbieders zijn en wat hun aanbod precies behelst. Het wordt steeds zinvoller om ook te onderzoeken of er internationale instituten of Europese collega-overheden zijn die hun kennis willen delen. Veel beleidsthema's hebben immers in toenemende mate een internationaal karakter. Het is efficiënt en effectief de kennis daarvoor ook in internationaal perspectief te ontwikkelen. Voor verschillende thema's zijn dan ook al Europese onderzoeksprogramma's uitgezet bij internationale organisaties – bijvoorbeeld voedselveiligheid en vergrijzing. Daarnaast ondersteunt de Europese Commissie ook de internationale uitwisseling van nationale programma's voor beleidsonderzoek.

#### **Internationaal – ERA-net Forsociety**

Nederland heeft onlangs het startsein gegeven voor een Europees netwerk voor de programmering van maatschappijgerichte lange termijn verkenningen. Het netwerk is ingesteld om kennis en expertise uit te wisselen op het gebied van toekomstverkenningen en het bouwen van scenario's. Maar het heeft ook tot taak internationaal samen te werken op het inhoudelijke vlak, bijvoorbeeld bij het gezamenlijk uitvoeren van beleidsverkenningen.

Bron: [www.minocw.nl/cos/eranet](http://www.minocw.nl/cos/eranet)

Tot slot is het voor de onderzoeksprogrammering essentieel een goede samenwerking te organiseren en intensieve contacten tussen beleid en wetenschap te onderhouden. Dat schept goede condities voor het verder aanscherpen van de vraagstellingen.

### Wisselwerking ten behoeve van vraagarticulatie

Voor het uitwerken van de onderzoeksprogrammering is uitwisseling tussen onderzoekers en beleidsmedewerkers van groot belang. Om dat te bevorderen, is aantal manieren denkbaar:

- Stel deelvragen op in samenspraak met een aantal 'vrije' onderzoekers – bijvoorbeeld in zogenaamde *sandpit meetings*, intensieve brainstormbijeenkomsten;
- Laat onderzoekers een presentatie over de *state-of-the art* van de kennis van een bepaald beleidsprobleem geven, als opstap naar verdere programmering;
- Stel open offerteaanvragen op, zodat verschillende aanbieders zelf de vraagstelling kunnen uitwerken.

### 4.3.b Het verwerven van onderzoek via uitbesteding<sup>18</sup>

Een belangrijk en apart onderdeel van het verwerven van kennis is het verlenen van onderzoeksopdrachten, wanneer het departement zelf niet de capaciteit of expertise heeft om zelf onderzoek te doen. Ministeries kunnen voor de productie van nieuwe, beleidsrelevante kennis terecht bij verschillende onderzoeksorganisaties. Deze verschillen vooral van elkaar in afstand tot het departement. Het spectrum loopt van interne onderzoeksorganisaties via planbureaus, vaste gelieerde opdrachtnemers en publieke kennisinstellingen naar externe, private opdrachtnemers.

Voor de (externe) productie van onderzoek maakt een klein aantal departementen voornamelijk gebruik van eigen, interne instituten en besteden er een paar al het onderzoek open aan. De meeste departementen geven echter de bulk van hun onderzoeksopdrachten aan instituten, waarmee zij een duurzame relatie hebben.

#### De kennisfunctie van de Rijksoverheid

In de kennisorganisaties rond de overheid zijn 4 planbureaus en 22 kenniscentra voor de overheid zelf geïdentificeerd. Daarnaast zijn er nog 43 kenniscentra die de overheid wel (mee-)financiert, maar die primair kennis opleveren voor derden of het veld, en 30 kenniscentra waarvan onbekend is voor wie zij hoofdzakelijk kennis genereren. Verder zijn er 93 uitvoeringsorganisaties van de overheid, die kennis en advies geven over de uitvoering van beleid. Naast deze aan de overheid gelieerde organisaties, kent de publieke kennisinfrastructuur nog 14 universiteiten. In de private sfeer zijn ontelbare kennisaanbieders te vinden.

Bron: SG-Beraad, *Verkenning kennis- en adviesfunctie rijksoverheid* (Den Haag, 2004)

De modellen voor uitbesteding verschillen van elkaar op twee essentiële punten: i) de kans dat het onderzoeksresultaat aansluit op de behoeften van de opdrachtge-

<sup>18</sup> In deze paragraaf wordt de hoofdlijn van de argumenten van de AWT samengevat, in de uitwerking in bijlage 4 wordt deze in meer detail uitgewerkt.



Hogere transactiekosten zijn de prijs voor een betere aansluiting bij de vraag

Hoe groter de afstand tussen departement en kennisleverancier, hoe meer expertise het departement zelf moet bezitten

Vraagsturing en marktprikkels werken ook binnen vaste relaties

ver, en ii) de transactiekosten van het systeem. Transactiekosten zijn de kosten van het zoeken naar de beste kennisaanbieder, het onderhandelen over opdracht en prijs, het monitoren van de voortgang en het afdwingen van gemaakte afspraken. De transactiekosten stijgen wanneer de modellen van meer administratieve naar meer marktconforme systemen van opdrachtverstrekking gaan; van inputfinanciering naar programmafinanciering naar open aanbesteding. In het algemeen zijn hogere transactiekosten de prijs die betaald wordt voor een betere aansluiting van onderzoeksaanbod bij de vraag.

Transactiekosten worden in eerste instantie zowel door opdrachtgever als opdrachtnemer gemaakt. Aan opdrachtgeverzijde gaat het om het schrijven van een tenderdocument, het beoordelen van voorstellen, het volgen en begeleiden van het onderzoek. Aan de kant van de opdrachtnemer gaat het vooral om het schrijven van veel projectvoorstellen, die niet allemaal tot opdrachtverlening leiden. Echter, uiteindelijk komen de totale transactiekosten voor rekening van de opdrachtgever, omdat de opdrachtnemer ze in zijn tarieven moet verwerken. Opdrachtgevers hebben vaak de neiging de omvang van transactiekosten te onderschatten. Goede vraagarticulatie, beoordeling van voorstellen en onderzoeksbegeleiding vergen nu eenmaal een substantiële investering in eigen expertise en veel tijd.

De feitelijke transactiekosten verschillen van geval tot geval. Ze zijn afhankelijk van het type kennisproduct dat men wil verwerven, en van de markt voor dat type product. Naarmate die markt meer 'marktfalen' kent, zijn de transactiekosten hoger. Falen in de markt voor onderzoek komt vaak door marktmacht (monopolievorming en toetredingsbarrières), informatieproblemen en relatiespecifieke investeringen in bijvoorbeeld databases of onderzoeksapparatuur. Hoe meer sprake van marktfalen, hoe aantrekkelijker het is om onderzoek intern of bij vaste relaties uit te zetten, en om dat via inputfinanciering te doen.

### Afweging

De AWT vindt dat er een expliciete afweging moet worden gemaakt tussen de voor- en nadelen van de verschillende modellen van uitbesteding. Deze afweging heeft een paradoxaal karakter; hoe groter de afstand tot het departement, hoe groter het belang van expertise in eigen huis. Daarom moet de overheid, juist bij een sterkere vraagsturing in het onderzoeksbeleid, haar uitbestedingproces beter organiseren dan nu doorgaans het geval is.

De kennisvraag van de overheid centraal stellen, betekent in de ogen van de AWT niet zonder meer dat de kennisproductie op afstand moet worden geplaatst en/of projectmatig moet worden aanbesteed. Daarvoor zijn een bestendig aanbod, een brede onderstroom van beleidsrelevante kennis en de mogelijkheid tot voortdurende interactie met wetenschappers van groter belang. Vaak blijken langdurige relaties met onderzoekinstellingen het meest vruchtbaar. Daarbinnen kunnen natuurlijk wel degelijk marktmechanismen worden aangebracht, die de vraagsturing vanuit de departementen versterken.

Er lopen veel wegen naar kwaliteit van kennis...

### 4.3.c Kwaliteitszorg

De kwaliteit van het gebruikte onderzoek moet gewaarborgd worden, ook door de departementen zelf. Een eis van openbaarheid van onderzoeksresultaten, zodat wetenschappelijk *peers* daarop kunnen reageren, is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Deze voorwaarde is echter niet voldoende.

In de praktijk worden daarom uiteenlopende andere manieren van kwaliteitsbewaking van onderzoek en haar producenten gehanteerd. Het gaat dan om mechanismen als: het laten meelopen van het onderzoeksprogramma met reguliere academische externe evaluatie of het leunen op accreditatie of certificatie van onderzoeksorganisaties. Maar ook: het vereisen van ten minste één publicatie over de resultaten in een wetenschappelijk tijdschrift, het voorleggen van de beleidsconclusies uit onderzoek aan een breed wetenschappelijk en beleidsforum, het laten verrichten van een internationale vergelijking van onderzoeksresultaten, het steekproefsgewijs organiseren van periodieke kwaliteitsonderzoeken bij *preferred suppliers*, het opnemen van een niet-betrokken wetenschapper in de begeleidingscommissie van het onderzoek, et cetera.

#### Risico van gebrek aan kwaliteit

“Als onderdeel van de behoefte om *evidence based policy* te ontwikkelen en de dienstverlening van de overheid te verbeteren, moet de overheid (zichtbaar) gebruik maken van wetenschap van hoge kwaliteit en de beste, adequate, nieuwe technologieën. (...) De geloofwaardigheid van het proces van beleidsvorming in zijn geheel zal ondermijnd worden wanneer duidelijk wordt dat specifieke beleidsprocessen gebaseerd zijn op slechte of verkeerde wetenschap.”

Bron: *Cross Cutting Review of Science and Research* (London, 2002), op [www.ost.gov.uk/policy/invest-innovation](http://www.ost.gov.uk/policy/invest-innovation)

...maar de meeste lopen via externe toetsing

Departementen moeten er op toezien dat hun ‘leveranciers’ van onderzoek zich regulier onderwerpen aan externe kwaliteitstoetsing. Dat is vooral van belang voor interne of gelieerde instituten en voor private externe partijen, voorzover deze niet meedraaien met academische evaluaties. Veel onderzoeksinstituten doen dit overigens al wel.

### Externe evaluatie CPB

Het Centraal Plan Bureau heeft in 2003 een serieuze internationale, externe kwaliteitsevaluatie georganiseerd, onder andere in voorbereiding op haar nieuwe strategie. Het ging in deze evaluatie vooral om de kwaliteit van het onderzoek, de economische verkenningen en de beleidsanalyses van het CPB. Eerder al, in 2001, heeft het een evaluatie vanuit het perspectief van beleidsmakers laten uitvoeren, toen door een Nederlandse evaluatiecommissie. De evaluatiecommissies werden gevoed door een zelfevaluatie, opgesteld door het CPB. Daarin komen zowel inhoudelijke als organisatorische en cultuuraspecten naar voren, wordt een overzicht van publicaties gegeven, maar ook een lijst van kritische geluiden over het CPB uit de pers. Bron: *CPB, Through the looking glass* (Den Haag, 2003)

### Internationale visitatie NIVEL

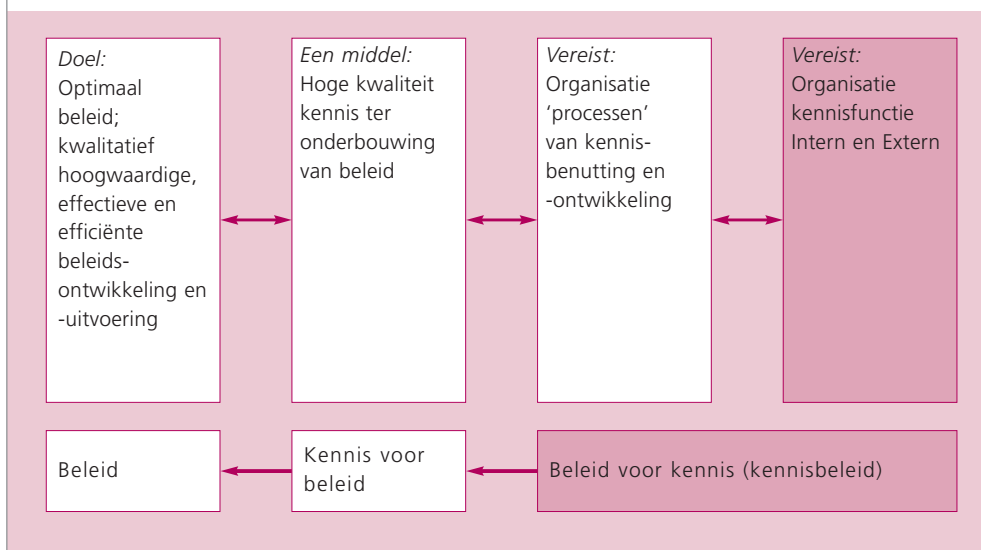
Het NIVEL heeft onlangs zijn onderzoek op het terrein van gezondheid en zorg laten evalueren, zowel op de wetenschappelijke kwaliteit als op de maatschappelijke *impact* ervan. Voor de wetenschappelijke kwaliteit zijn de standaard protocollen van KNAW en NWO gebruikt. Maar voor de maatschappelijke relevantie, vooral voor beleid, heeft het in de zelfevaluatie een eigen maatstaf ontwikkeld. De externe evaluatiecommissie was onder de indruk van deze poging het maatschappelijk belang van onderzoek te conceptualiseren en te meten. Bron: *NIVEL - Report of the external review committee* (Maastricht, 2005)



# 5

## Beleid voor kennis – de organisatie van de kennisfunctie

Een goed kennisbeleid vergt een goede organisatie van de kennisfunctie. Om ervoor te zorgen dat de processen van kennisbenutting en -verwerving goed verlopen, moet de organisatie van het ministerie daarop ingericht worden. De AWT geeft hieronder zijn visie op een aantal aspecten van deze interne organisatie, waarbij hij voorop stelt dat de kwaliteit van de mensen uiteindelijk de kwaliteit van de kennis en van het beleid bepaalt. Het gaat om de volgende vier organisatieaspecten: draagvlak en inbedding van ambitieus kennisbeleid hoog in de organisatie, een heldere plaats en structuur voor de uitvoering ervan, personeelsbeleid dat is gericht op kenniswerkers en het delen van kennis, en goede ondersteunende faciliteiten voor het kennisbeleid.



### 5.1 Inbedding hoog in de organisatie

De AWT vindt het belangrijk dat er in de top van het departement aandacht voor, visie op, en ambitie met kennisbeleid is. Een goed ingerichte kennisfunctie vergt namelijk een hoog ambitieniveau met het kennisbeleid. Daarbij past strategische aandacht voor kennis in de top van de organisatie.

Dat wil niet zeggen dat de ambtelijke top van een ministerie het de inhoudelijke of organisatorische invulling van het kennisbeleid zou moeten bepalen en implementeren, maar wel dat zij het ambitieniveau voor het kennisbeleid vaststelt en uitdraagt.

Zonder ambitie van de top komt kennisbeleid niet van de grond

Dat houdt in dat SG's en topambtenaren de onderwerpen 'kennis voor beleid' en 'beleid voor kennis' hoog op de agenda zetten. Bijvoorbeeld door te eisen dat het kennisbeleid wordt geëxpliciteerd en de organisatie er op aan te spreken wanneer deze uitwerking uitblijft.

De ambtelijke top is per slot van rekening ook verantwoordelijk voor de 'kennis-doorvoer' naar de politieke bewindvoerders. Het is de stelling in dit advies dat een goed kennisbeleid, gericht op kennis als fundament voor beleid, ook effectief is in deze doorgeleiding van kennis naar de politieke besluitvorming.

### Parlementaire enquêtes over informatievoorziening

Het ambtelijke apparaat kan gedefinieerd worden als een organisatie met als kernproces het vergaren, verwerken en verstrekken van kennis en informatie. Niet alleen aan het begin (het verwerven), maar ook aan het eind van dat proces (het verstrekken), kunnen dingen mis lopen.

De verschillende parlementaire enquêtes en onderzoeken ordenen gebrekkige informatieoverdracht van de regering aan het parlement langs 5 O's: Onvolledig, Onduidelijk, Onjuist, Ontijdig en Ongeorganiseerd. Dit hangt overigens zelden samen met een gebrek aan kennis bij het ambtelijke apparaat.

Er moet dus vooral veel aan het ongeorganiseerde karakter van de kennis- en informatiehuishouding gedaan worden, opdat de andere vier O's voorkomen worden.

Het opstellen van een rijksbrede leidraad voor informatievoorziening en departementale informatiestatuten kunnen daarbij helpen – een taak voor het SG-beraad.

Bron: Van Thijn & Cardoso Ribeiro, *De informatie-paradox* (Utrecht, 2004)

## 5.2 Heldere structuur

*De uitvoering van het kennisbeleid kan in de structuur van het departement op diverse plaatsen georganiseerd worden. Het is in de ogen van de AWT vooral belangrijk dat er een herkenbare eenheid in het ministerie is, die met gezag het kennisbeleid kan uitvoeren.*

Deze organisatorische eenheid heeft tot taak het aanwenden van kennis in beleidsprocessen zowel hoog als laag in het ministerie te bevorderen. De uitvoering van het kennis- en onderzoekbeleid wordt in het ministerie bijvoorbeeld belegd bij een voor iedereen herkenbare eenheid. Dit is zowel extern als intern van belang. Voor alle partijen is er dan een aanspreekpunt met verantwoordelijkheden, beslissingsbevoegdheden en een budget. Deze concentratie van professionals in een organisatorische eenheid bevordert bovendien dat inhoudelijke expertise beter onderhouden wordt, net als de ervaring met het verwerven van kennis voor het departement.

Om het gezag van deze eenheid te versterken, vindt de AWT het aan te bevelen om aan het hoofd daarvan een Wetenschappelijk Adviseur aan te stellen. Niet alleen

**Zorg voor een herkenbare eenheid, die met gezag kennisbeleid kan voeren**

om intern een gezaghebbend aanspreekpunt te hebben, maar ook om extern een gesprekspartner voor wetenschappers in te kunnen zetten.

### Voorbeeld *Chief Scientific Adviser*

In de UK hebben de departementen met een groot onderzoeksbudget ieder een *Chief Scientific Adviser (CSA)* aangesteld. Daarnaast heeft het kabinet van de premier een eigen *Chief Scientist*. De departementale CSA's hebben onder andere de volgende taken:

- De CSA is verantwoordelijk voor het niveau van wetenschappelijke expertise in het departement, en voor het optimaal inzetten daarvan.
- De CSA moet samen met de P&O/HRM afdeling werken aan de opbouw van expertise in het departement, onder andere door loopbaanplanning van specialistische stafleden.
- De CSA moet zorgen voor de blijvende ontwikkelingsmogelijkheden van beleidsmedewerkers en voor carrièrepaden voor wetenschappers in de departementen. Er is een interdepartementaal netwerk van CSA's opgericht voor uitwisseling van *best practices* op dit terrein.
- Bij grootscheepse evaluaties of trajecten van beleidsontwikkeling betrekken de CSA's de *Chief Scientist*, met het oog op het verbreden, integreren en verbeteren van de wetenschappelijke basis van deze trajecten.

Bron: [www.ost.gov.uk/about\\_ost/csa.htm](http://www.ost.gov.uk/about_ost/csa.htm)

### Wetenschappelijk Adviseur als verbindingschakel

Een Wetenschappelijk Adviseur functioneert dus als verbindingschakel tussen wetenschap en beleid en waar nodig naar de politiek. Dergelijke sleutelpersonen zijn vooral van belang voor een brede oriëntatie, het oog op de toekomst, en een vinger aan de pols van de ontwikkelingen in het onderzoek. Daarvoor moet het wel iemand zijn met gezag in zowel de wetenschappelijke, als in de wereld.

### Observatie

In de interne organisatie van de kennisfunctie zijn in de praktijk verschillende modellen te onderscheiden. Op intern organisatorisch gebied treft men de zeer centrale en volledig decentrale organisaties aan, maar in de meeste gevallen een combinatie van deze twee. De meerderheid van de departementen kent daardoor een decentrale opzet van het kennisbeleid. Dat betekent dat het beheer van het onderzoeksbudget, de agendasetting en de uitbesteding op DG- of op directieniveau plaatsvinden. Er zijn daarnaast departementen met een gemiddelde organisatie, dat wil zeggen met zowel centrale als decentrale regie. Soms hebben de centrale onderdelen daarin slechts een faciliterende, soms juist ook een sterk coördinerende rol.

Of de kennisfunctie nu centraal of  
decentraal geregeld is...

...compenseer de nadelen van het  
gekozen model

Voor het structureel inbedden van de eenheid die het kennisbeleid uitvoert, is een aantal modellen voorhanden. Die bewegen zich op de as centraal – decentraal en kennen ieder hun eigen overwegingen en risico's. De AWT vindt het vooral belangrijk dat de departementen een bewuste keuze maken waar in de organisatie de kennisfunctie wordt belegd. Dan kunnen zij namelijk tegelijk maatregelen treffen om de risico's die met die plaats samenhangen te vermijden.

- De *risico's van decentralisatie* zijn gebrekkige uitwisseling in het departement, onvoldoende integraal gebruik van onderzoeksresultaten, weinig belangstelling voor, of weinig informatie bij de top van het departement. Maar vaak gaat decentralisatie ook gepaard met versnippering over kleine budgetten. Daardoor kan het zelfs voorkomen dat één departement meerdere keren ongeveer hetzelfde onderzoek uitbesteedt.
- De *risico's van een centrale organisatie* vloeien daarentegen vaak voort uit een te grote afstand tussen de behoeften van decentrale beleidsonderdelen en de resultaten van het onderzoek dat wordt uitbesteed vanuit een centraal punt in het ministerie. Dit heeft vooral een gebrekkige toepassingsgerichte of een laag politiek realiteitsgehalte van de vraagformulering tot gevolg. Dan ligt eerder onvoldoende benutting van kennis door beleidsmakers op de loer.
- De *gemengde organisatiemodellen*, waarin een centraal organisatieonderdeel de decentrale beleidsonderdelen ondersteunt, zijn vaak een poging om de nadelen van beide modellen op te heffen. Daardoor brengen deze wel hoge coördinatiekosten aan tijd en overleg met zich mee.

### 5.3 Personeelsbeleid gericht op kenniswerkers

*Voor het uitoefenen van kennisbeleid is een personeelsbeleid, gericht op kenniswerkers, een essentiële voorwaarde. Het toepassen van kennis in beleid is uiteindelijk mensenwerk, waardoor de kwaliteit van de mensen ook de kwaliteit van het gebruik van kennis in het beleid bepaalt.*

#### Observatie

Een punt waar veel departementen verbetering in aan willen brengen, is een op kennis georiënteerd personeelsbeleid. Het gericht laten rouleren van werkkrachten, het op strategische wijze aannemen van specifiek geschoold personeel en het detacheren van personeel bij internationale onderzoeksorganisaties zijn daar voorbeelden van.

Een belangrijke eerste stap is het definiëren van de kerncompetenties en de inhoudelijke kerngebieden waarop het departement haar absorptiecapaciteit voor kennis wil versterken. Er is immers een zeker inhoudelijk expertiseniveau vereist om de

Beleidsontwikkeling is mensen-  
werk...



...en dus is het personeelsbeleid de kern van kennisbeleid

goede kennis te vinden, zelf onderzoek te doen en om verworven kennis toe te passen. In het wervingsbeleid hoort hieraan meer aandacht besteed te worden dan momenteel vaak het geval is.

### Voorbeeld DSM – competentie management

Verschillende R&D intensieve bedrijven, bijvoorbeeld DSM, maken uitgebreid werk van het regulier inventariseren van de in hun bedrijf aanwezige of afwezige competenties. Deze inventarisatie wordt vervolgens tegen de strategische plannen van het bedrijf aangelegd, om witte vlekken en overbodige competenties op te sporen. Daarna wordt bepaald hoe DSM de benodigde competenties gaat verwerven: bijscholing van medewerkers, werven van nieuw personeel, overname van een bedrijf met deze competentie, het aangaan van een strategische alliantie, et cetera.

Daarnaast is er expertise en ervaring nodig om onderzoeksmanagement te voeren en de onderzoeksprojecten uit te besteden en te begeleiden. Oftewel, om een intelligente opdrachtgever en begeleider van onderzoek te kunnen zijn. Ieder departement zou daarom welbewust een aantal medewerkers met onderzoekservaring in dienst moeten nemen. Hun expertise is nodig om de vertaalslag te maken van concrete beleidsvragen naar onderzoeksopdrachten en andersom van onderzoeksresultaten naar inpassing in concreet beleid. Ook dit soort competenties moeten gemanaged worden.

Een goed instrument hiervoor is het organiseren van uitwisseling met de belangrijkste kennisinstellingen in de omgeving van het departement. Detacheringen voor een bepaalde periode of een bepaald onderzoeksproject aan een Nederlandse of internationale onderzoeksorganisatie, zijn bovendien aantrekkelijk voor inhoudelijk gedreven kenniswerkers. Voor het aanbieden of organiseren van een specifieke vervolgopleiding geldt hetzelfde.

### Personele uitwisseling

Financiën benadrukt de personele uitwisseling met – vaak internationale – kennisinstellingen op haar terrein. Medewerkers met belangstelling en aanleg voor onderzoek worden voor een aantal jaar of voor een specifiek (promotie-)project uitgeleend aan bijvoorbeeld de OECD, het IMF of de Wereldbank.

### Opleidingsinstituut

SZW heeft een opleidingsinstituut op het terrein van de Sociale Zekerheid opgezet. Dit is bedoeld voor iedereen die daarin werkzaam is, dus ook voor de eigen ambtenaren. Deze academie blijkt een vruchtbare ontmoetingsplaats te zijn voor kennisuitwisseling van de verschillende overheidsorganisaties en -lagen die hierin een taak hebben. EZ heeft zelf, in samenwerking met universitaire groepen, een postacademische opleiding georganiseerd voor jonge, talentvolle 'instromers' op het ministerie.

## Biedt specialisten ruimte en perspectief

Een ander essentieel onderdeel van een op kennis gericht personeelsbeleid, is het ontwerpen van aantrekkelijke carrièreperspectieven voor inhoudelijk specialisten, c.q. gepromoveerde experts. Wil een organisatie de capaciteit om zelf onderzoek te doen en specialistische kennis in huis houden, dan is het van belang dat er ook voor hen aantrekkelijke carrièreperspectieven zijn. Medewerkers met een wetenschappelijke oriëntatie zouden zich daarom verder moeten kunnen ontwikkelen, bijvoorbeeld in de richting van onderzoeksmanagement, beleidsonderzoeker of inhoudelijk adviseur. In ieder geval zou daarvoor ruimte moeten zijn in waarderings- en beloningsstructuur. Een verregaand instrument in deze sfeer zou bijvoorbeeld het vestigen van een bijzondere – deeltijd – leerstoel aan een universiteit zijn.

### Kansen en risico's van 'duale ladders'

In een aantal R&D intensieve bedrijven heeft men ervaring opgedaan met het instellen van zogenaamde 'duale ladders', twee carrièrepaden. Het ene pad gaat via de managementlijn, het andere via de inhoud en specialisatie. Het doorvoeren van twee ladders in personeelsbeleid blijkt zowel kansen als risico's te kennen.

Kansen zijn:

- Behoud van goede professionals, en daarmee van de innovatiekracht van de organisatie;
- Efficiënte inzet van medewerkers, omdat men doet wat men goed kan en leuk vindt;
- Motivatie is gemiddeld hoger, omdat meerdere talenten worden gewaardeerd.

De risico's zijn:

- Weinig legitimering, omdat er feitelijk geen waardering bestaat voor de ladders;
- Statusverlaging van de specialistische ladder, omdat het vaak tijdelijke plaatsen voor uitgerangeerde senioren betreft (*dumping ground for failures*);
- De inhoudelijke ladder krijgt geen macht.

Bron: Timmerhuis, *Wetenschapsorganisaties in verandering* (1997)

## Heb zorg voor de cultuur...

Op de achtergrond speelt natuurlijk de cultuur van een departement een belangrijke rol in hoe men omgaat met kennis. Is kennis "macht"? Dan wordt het gebruikt in de interne concurrentiestrijd, en dus slecht gedeeld met directe collega's. Over het algemeen is de cultuur van een organisatie zeer bepalend voor de vormgeving van taken en processen, en dus ook voor de omgang met kennis. Culturen van organisaties zijn echter moeilijk te beïnvloeden, omdat zij historisch gegroeid zijn en samenhangen met het type taken en mensen dat daarvoor nodig is, aard van het veld of cliëntèle, soorten kennis waarvan men afhankelijk is, en andere moeilijk te veranderen factoren.

...zodat kennis kan stromen

De duivel zit in de details,  
dus besteedt zorg aan  
ondersteunende faciliteiten

### Observatie

De departementen geven zelf een aantal keren aan dat er meer gedaan moet worden aan 'kennis delen'. Afdelingen en directies werken vaak binnen hun eigen cluster en zijn gewend om hun ingewonnen kennis binnen de muren te houden. Men wijt dit doorgaans aan de cultuur en geschiedenis van de organisatie.

Momenteel voeren diverse departementen veranderingstrajecten uit ten aanzien van de cultuur van hun organisatie. Sterker nog, het kabinet heeft zich voorgenomen rijksbreed aan te sturen op veranderingen in de organisatiecultuur.<sup>19</sup> De AWT constateert dat daarin te weinig aandacht wordt geschonken aan de kenniscomponent. In plaats van aandacht voor onderbouwing van beleid of inhoudelijke innovatie, voeren daarin procesmatige concepten als leiderschap en daadkracht, focus op de burger, resultaatgerichtheid en uitvoering de boventoon. De AWT onderschrijft het belang van deze cultuurinterventies, maar is wel van mening dat een kennisintensieve organisatie als een departement zeker ook moet koersen op een cultuur waarin kennis serieus wordt genomen, kan gedijen en doorstromen.

## 5.4 Ondersteunende faciliteiten

*Ten slotte: ondersteunende systemen kunnen ook een belangrijke hinderpaal, dan wel facilitator zijn voor een vruchtbare omgang met kennis.*

Voor kenniswerkers is het belangrijk om snel en probleemloos toegang te hebben tot een breed palet aan kwalitatief hoogwaardige kennis- en informatiebronnen. Systemen die de toegang tot informatie en kennis ondersteunen, zouden daarom op departementen *state of the art* moeten zijn. Denk daarbij aan een adequaat inter- en intranet, een goede archivering van beleidstukken en onderzoeksrapporten, adequate informatie over onderzoekers, een klantvriendelijk documentatiecentrum en een scherpe attenderingsservice.

### Jaarverslagen en rapporten verzamelen

De centrale unit van BZK heeft tot taak ieder jaar de jaarverslagen van relevante kennisinstellingen en de rapporten van raden en planbureaus door te spitten. De echt interessante rapporten worden ter attentie naar de betreffende beleidsafdeling gestuurd. Op deze manier ontstaat er in het departement een overzicht van lopende externe onderzoeklijnen.

<sup>19</sup> Zie kabinetsstandpunt op het advies van de ROB – *Cultuur met een FORS postuur* (Den Haag, 13 augustus 2004).

### **Intranet – een overzicht van lopend en afgerond onderzoek**

Op het intranet van BZK is een overzicht van de lopende en afgeronde onderzoeksprojecten toegankelijk voor iedereen. Dit biedt vrij basale informatie over onderwerp, looptijd, uitvoerder et cetera. Daaraan gekoppeld is een lijst van onderzoekers, waarop het departement ooit een beroep heeft gedaan. Welbewust worden de oordelen over de onderzoekers daar niet geplaatst, maar wel de departementale begeleider van het onderzoek. Geïnteresseerden kunnen die collega bellen.

# 6

## Tot slot – de relatie met externen

*Naast een goede interne organisatie van de kennisfunctie, is het van groot belang om de kennisvoorziening van de buitenwereld goed te organiseren. Het organiseren van de eigen tegengeluiden en een vermogen aan relevante kennis zijn hiervoor cruciaal, volgens de AWT.*

In de hoofdstukken hiervoor heeft de AWT vooral gesproken over de interne processen en organisatie van het omgaan met kennis binnen de rijksoverheid. Maar al deze overwegingen veronderstellen wél de aanwezigheid van een aanhoudende kennisstroom daarbuiten. Die kennis moet onderhouden worden, en daarin heeft de overheid ook een taak, zelfs als zij optreedt als klant van kennisleveranciers. De AWT plaatst daarom tot slot nog een tweetal opmerkingen over de verhouding tussen de departementen en de kennisbasis daarbuiten.

### 6.1 *Countervailing knowledge*

*Gezien het publieke belang dat de overheid moet waarborgen, is zij er bij gebaat de eigen tegengeluiden zelf mee te organiseren. Alleen op die manier kan de vereiste breedheid van perspectieven ingebracht worden in de probleemdefinitie en de oplossingsrichtingen van beleidsvraagstukken.*

#### **Breed aanbod van kennis**

Een rijk en breed aanbod aan kennis blijkt nodig om in het beleid op uiteenlopende ontwikkelingen (maatschappelijke, politieke en wetenschappelijk-technologische) in te kunnen spelen. Immers, islamologie is de laatste jaren veel relevanter gebleken voor het beleid dan sinologie, en watermanagement bleek met de Deltawerken toch niet overbodig geworden. Bovendien is breedheid vereist om diversiteit in visies, en daarmee onafhankelijkheid te kunnen genereren. Variatie blijkt vooral van belang bij complexe of politiek geladen vraagstukken, en aan het begin van de cyclus van een beleidsproces.

Bron: S. Jasanoff, *The Fifth Branche: Science advisers as Policy Makers* (Harvard, 1990)

**Organiseer je eigen  
tegengeluid**

Het doen genereren van verschillende perspectieven, inclusief eventuele tegengeluiden, is vooral nodig in verband met de toekomst. Het is namelijk belangrijk om aan het begin van een beleidscyclus de verschillende standpunten op te zoeken, om later in het beleidsproces geen onverwachte tegenkrachten te ontmoeten of om niet op onverwachte ontwikkelingen te stuiten. Mogelijke tegenargumenten onderzoeken is

dus ook belangrijk in de voorbereiding op het politieke besluitvormingsproces. Beleidsvoorstellen winnen aan overtuigingskracht als zij anticiperen op uiteenlopende visies en argumentaties.

In sommige gevallen zijn er al tegengeluiden, of is er al *countervailing knowledge*, georganiseerd in de omgeving van het departement. Planbureaus, adviesraden, de Eerste en de Tweede Kamer, andere overheden, andere departementen en partijen uit het beleidsveld hebben allen een eigen rol in het genereren van kennis over beleid.

Omdat de constellatie van partijen in hun omgeving per departement verschilt, zou ieder ministerie regelmatig moeten onderzoeken of haar eigen omgeving genoeg vruchtbare weerstand biedt. Zo niet, dan is het zaak deze te organiseren – al is het maar door het regelmatig aangaan van debatten met wetenschappers uit het beleidsveld.

## 6.2 Kennis als vermogen

*Als de overheid wil beschikken over tijdige, hoogwaardige en relevante beleidskennis waarmee zij de kwaliteit van haar beleid kan optimaliseren, dan veronderstelt dat uiteindelijk de aanwezigheid van een rijke kennisbasis waaruit zij kan putten.*

De departementen moeten zorgdragen voor een onderstroom van kennisontwikkeling en -capaciteit om hun beleidsvraagstukken, ook op de langere termijn, het hoofd te bieden. Hoewel de overheid in de rol van klant kennis primair als product zal beschouwen, mag niet vergeten worden dat er een vermogen aan kennis nodig is om kennisproducten te genereren. Ook op de langere termijn zal de overheid immers verzekerd willen zijn van kennis en wetenschappelijke ondersteuning voor het kunnen beantwoorden van de beleidsvraagstukken die zich dan aandienen. De departementen hebben dus een taak in het organiseren van een eigen onderstroom van kennisontwikkeling en capaciteit om beleidsvraagstukken te onderzoeken. Het gaat in de ogen van de AWT hierbij niet om het zonder meer in stand houden van instituten, als wel om een welbegrepen eigenbelang van de ministeries bij kennisontwikkeling op voor de overheid cruciale terreinen.

In de beweging van aanbodsturing naar vraagsturing van de kennisinstituten is het van belang oog te houden voor dit belang. Concreet betekent het bijvoorbeeld aandacht voor lange termijnen in programmasturing, zorg voor het behoud van kennisinvesteringen als databanken en dergelijke, en een goede afstemming tussen departementaal onderzoeksbeleid en het wetenschapsbeleid van OCW.

Het benodigde vermogen aan kennis wordt opgebouwd in de vrije strategische ruimte van de onderzoeksinstituten

### Vrije ruimte

Door een aantal departementen wordt de vrije ruimte in het onderzoek van de vaste 'leveranciers', de gelieerde instituten, geëxpliciteerd en gerespecteerd. Zo financiert VROM bij het RIVM een vast percentage van de onderzoekscapaciteit, zonder daarover inhoudelijke afspraken te maken. Ook de basisfinanciering van TNO, onderscheiden van de doelfinanciering, behelst nog een dergelijk mechanisme. LNV kent de zogenaamde 'kennisbasis gelden', waarmee de Wageningse instituten geacht worden lange termijn onderzoek naar eigen inzicht te financieren. Deze gelden zijn overigens onlangs opgehoogd.

Het kennisvermogen in stand houden impliceert ook dat vaste leveranciers van de overheid voldoende ruimte krijgen voor het ontwikkelen van een eigen onderzoeksstrategie op de door de overheid vastgestelde thema's. Het is dus een vereiste dat opdrachtgevers vanuit de departementen oog hebben voor het belang van een vrije component. In concreto betekent dit volgens de AWT, dat opdrachtgevers van de overheid met hun vaste opdrachtnemers hierover normen afspreken en zich daar vervolgens aan houden. Maar het betekent ook, dat de overheid als geheel eenduidiger wordt in haar aansturing van de grote, vaste kennisinstituten.<sup>20</sup>

Aldus vastgesteld te Den Haag, mei 2005

J.F. Sistermans (voorzitter)

mw. dr. V.C.M. Timmerhuis (secretaris)

<sup>20</sup> Het gaat hier om het doorzetten van de operatie naar aanleiding van de evaluatie van de brugfunctie van TNO en de Grote Technologische Instituten door de commissie Wijffels in 2004.





# b1

## Adviesaanvraag 'Onderzoek en de departementen'

### Uit werkprogramma AWT 2004

De laatste jaren zijn er verschillende oproepen gedaan, om te komen tot meer samenhang in het onderzoeksbeleid van de verschillende departementen. Zie b.v. motie van TK (v d Hoeven) in 2000 bij de behandeling van het WBU 2000. In toespraak van minister van der Hoeven bij vertrek van de vorige voorzitter AWT (Veltman) is hier ook op gewezen. Recent is dit onderwerp weer in discussie gekomen bij de instelling van het Innovatieplatform: verkokering van het onderzoeksbeleid van de departementen wordt als een belangrijk knelpunt gezien in het streven naar innovatie.

Het is een vraagstuk waar ook het WBU 2004 aandacht aan zal besteden (o.a. versterking regie NWO voor onderzoek op departementale aandachtsgebieden, uitbreiding stelstel sectorraden, nauwere samenwerking NWO met de sectorraden en COS).

### Adviesvraag aan de AWT

Op grond van het voorgaande kan de vraag als volgt worden geformuleerd:

"Wat zijn de consequenties van de door het Kabinet gewenste ontwikkelingen in de richting van de kennissamenleving (Lissabon doelstelling) voor het onderzoeksbeleid van de overheid, i.c. de departementen afzonderlijk en als geheel?"

### Toelichting en specificatie van de adviesaanvraag

Uitgangspunt is dat de kennissamenleving andere eisen stelt aan de inrichting en het functioneren van het wetenschaps- en innovatiesysteem in Nederland. Meer ruimte nodig voor zgn. "horizontale processen" (netwerken, technology platforms, e.d.) (beleidsproject Brugfunctie TNO en GTI's geeft voor een deel hier een antwoord op, met focus op functioneren TNO en de GTI's).

Focus van de huidige adviesaanvraag richten op de relatie tussen onderzoek en overheid, d.w.z. op het onderzoek van belang voor de diverse terreinen van staatszorg (excl. economie, dat al veel aandacht krijgt in Innovatieplatform) Vraagstelling specificeren uitgaande van de wenselijkheid dat overheid beter en bewuster omgaat met onderzoek van belang voor het bereiken van haar doelstellingen, met name op langere termijn. Samengevat : het gaat om het versterken van het strategisch onderzoeksbeleid van de departementen.

**De volgende meer specifieke vragen zijn dan aan de orde:**

- Hoe lange termijn trends in de maatschappij en nieuwe ontwikkelingen in het onderzoek in beeld te krijgen? (Hier rol Verkenningen en van sectorraden analyseren en bespreken)
- Hoe prioriteiten te stellen in het onderzoek (dwz keuze voor bepaalde onderzoeksgebieden)? (Relatie met sectorraden, KNAW en AWT, ad hoc adviescommissies; rol politieke keuzen)
- Hoe balans aan te brengen tussen lange termijn, middellange termijn en korte termijn onderzoek? (relatie met universitair onderzoek, meerjarige onderzoekprogramma's en onderzoeksopdrachten)
- De strategie t.a.v. de verschillende modaliteiten van de uitvoering van het benodigde onderzoek. (het gaat dan b.v. om keuzen tussen
  - a. het hebben van departementale onderzoeksinstituten (bv. RIVM)
  - b. het structureel subsidiëren van zelfstandige instituten (bv. TNO),
  - c. het geven van meerjarige programmatische steun ( bv. Genomics onderzoek),
  - d. het uitzetten van incidentele opdrachten)
  - e. het onderbrengen van de uitvoering van het departementale onderzoeksbeleid in Agentschappen. B.v. ZON- NWO/MW)
- Noodzaak om betere interdepartementale afstemming en samenwerking tot stand te brengen. (het gaat daarbij vooral om streven naar gemeenschappelijke strategie en bundeling financiële middelen van de overheid, die moet leiden tot groter rendement van het onderzoek).

Het advies moet behalve analyse en conclusies ook aanbevelingen bevatten over de wijze waarop de bovengenoemde aandachtspunten kunnen worden opgelost.

# b2

## Andere trajecten rond de kennisfunctie van de overheid in 2004

**De Commissie Wijffels** – De evaluatie van TNO en de GTI's is in 2004 afgerond met een rapport dat een aantal forse uitspraken doet over de aansturing door de overheid van de intermediaire kennisinfrastructuur.<sup>21</sup> In het rapport worden ook enkele conclusies getrokken over de eisen die een dergelijke aansturing stelt aan de departementen en aan interdepartementale coördinatie.

Het kabinet heeft, ook in 2004, positief gereageerd op het rapport en neemt zich voor de aanbevelingen van de commissie uit te voeren in vier acties:

1. Invoering van vraaggestuurde programmering en financiering bij TNO en GTI's
2. Het stimuleren van structuurwijzigingen bij deze instituten
3. Het versterken van het kennis- en onderzoekbeleid bij de betrokken departementen en
4. Het bevorderen van sterkere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij TNO en GTI's.

**Het Programma Andere Overheid** – Het kabinetsprogramma Andere Overheid, dat onder BZK valt, heeft als doel vernieuwing van het functioneren van de overheid. Het Programma (PAO) kent 4 hoofdlijnen, waaronder "De overheid gaat zichzelf beter organiseren". Onder deze programmalijn valt ook een project ter verbetering en versobering van de kennis- en adviesfunctie van de overheid.

Door het SG-beraad is in dit kader een verkenning van de kennisfunctie uitgevoerd. Dit project, 'Kennisfunctie van de overheid', handelde voornamelijk over het functioneren van de 'overige' onderzoeksinstituten en adviescommissies – andere dan die door Wijffels zijn onderzocht en andere dan de strategische adviesraden. Het ging om de effectiviteit van de leveranciers waarop de overheid een beroep doet voor het krijgen van kennis en advies.<sup>22</sup> Het rapport evalueert vooral het functioneren van deze kennisleveranciers, maar ook de aansturing van de overheid hiervan. Daarnaast besteedt het rapport aandacht aan het functioneren van de sectorraden en komt het met een alternatief voorstel in de vorm van vijf zogenaamde 'kenniskamers'.

<sup>21</sup> Ad hoc Commissie "Brugfunctie TNO en GTI's", *De kracht van directe verbindingen* (Den Haag, 2004).

<sup>22</sup> SG-beraad, *Verkenning kennis- en adviesfunctie rijksoverheid* (Den Haag, 2004).

**Innovatieplatform-werkgroep Overheid en innovatie** – Deze werkgroep, onder voorzitterschap van Van Vught, is in 2004 begonnen met het project Overheid en Innovatie. De werkgroep zal zich richten op De rol van de overheid als katalysator van innovatie in de maatschappij. Deze werkgroep zal haar overwegingen over innovatief opdrachtgeverschap niet zozeer toespitsen op het onderzoek, maar meer kijken naar hoe de overheid in al haar opdrachten innovatie in de maatschappij kan uitlokken.

**Ambtelijke werkgroep Vraagprioriteiten onderzoek** – OCW heeft halverwege 2004 een interdepartementale werkgroep ingesteld die moest nagaan of er onderzoekprogramma's geformuleerd konden worden op gebieden van groot maatschappelijk belang en of daar door de departementen vraagprioriteiten aan gegeven kunnen worden. Deze onderzoeksprogramma's konden bekostigd worden door een deel van de aanloopkosten voor de zogenaamde smart mix. Inmiddels heeft de minister een drietal onderzoeksprogramma's aangewezen die in aanmerking komen voor deze gelden.

# b3

## Gesprekspartners

De heer drs. K. Vijlbrief	Algemene Bestuursdienst - BZK
Mevrouw drs. D. de Groot	Ministerie van BZK – Bureau SG
De heer J.A. Wolthuis	Ministerie van BZK – Bureau SG
De heer ir. H. Leeftang	Ministerie van BZK – Programma Andere Overheid
De heer mr. M. Lak	Ministerie van Buitenlandse Zaken – Bureau SG
De heer Luitenant-kolonel A.F. Keijzer	Ministerie van Defensie – Koninklijk landmacht
De heer R.F.M.J. Broeders	Ministerie van Defensie
De heer prof.dr. G.M.M. Gelauff	Ministerie van EZ
De heer drs. J.A. De Groene	Ministerie van EZ – Bureau SG
De heer dr. L. Klomp	Ministerie van EZ
De heer dr. T.J.A. Roelandt	Ministerie van EZ – Directeur Strategie, Onderzoek & Internationaal
De heer drs. F.J. de Boer	Ministerie van Financiën
De heer ir. B. Geurts	Ministerie van Financiën
De heer drs. P. Nijssse	Ministerie van Financiën
De heer C.G.A. Wijnker	Ministerie van Financiën
De heer dr. E. Niemeijer	Ministerie van Justitie – WODC
De heer dr. P. W. van Wijck	Ministerie van Justitie
De heer drs. C.J. Kalden	Secretaris-Generaal LNV
Mevrouw dr. J.A. Hoekstra	Ministerie van LNV – Directeur Wetenschap en Kennisoverdracht
De heer ir. P.J. Keet	Ministerie van LNV – Directie W en K
De heer drs.ing. H. van der Kooij	Ministerie van LNV – Directie W en K
De heer drs. K. van der Steenhoven	Secretaris-Generaal OCW
De heer drs. E.A.A.M. Broesterhuizen	Ministerie van OCW – OWB
Mevrouw dr. F.M.L. Heijs	Ministerie van OCW – OWB
De heer drs. P.A. Kievoet	Ministerie van OCW – ASEA
De heer drs. F.K.Reininga	Ministerie van OCW – ASEA
De heer dr. D.D. Reneman	Ministerie van OCW – ASEA
De heer drs. J.C.G. van Steen	Ministerie van OCW
De heer drs. P.A.J. Oomens	Ministerie van SZW – FEZ
De heer ir. A.N. Bleijenberg	Ministerie van VenW – Afdeling Strategie en Kennis

De heer prof.dr. F.L. Bussink	Projectdirecteur Kennis en Innovatie – Ministerie van VenW
De heer drs. W.C.R. de Graaf	Ministerie van VenW – Afdeling Strategie en Kennis
De heer A.L. 't Hoen	Ministerie van VenW – Afdeling Strategie en Kennis
De heer mr. R. Bekker	Secretaris-Generaal – VWS
De heer dr.ir. C.M. Vos	Ministerie van VWS
De heer A.G.J. Aanraad	Ministerie van VROM
De heer dr. P. Bloemen	Ministerie van VROM
De heer dr. A.G.J. Sedee	Ministerie van VROM – Onderzoek DG Milieu
De heer prof.dr. W.B.H.J. van der Donk	WRR – voorzitter
De heer dr. R.J. Mulder	WRR
De heer drs. S. Akkerman	Projectbureau Innovatieplatform
De heer mr.dr. P.W. Kwant	Shell
De heer dr.ir. J.G.H. Joosten	DSM Research – Director Corporate Technology
De heer prof.dr. P.H.M. van Hoesel	EIM – Directeur
De heer dr. H. Speelman	TNO
Mevrouw drs. T.A. Cardoso Ribeiro	Universiteit van Tilburg

**Het conceptadvies is plenair besproken:**

Door de CWTI in de vergadering van 8 februari 2005

Door de Interdepartementale Werkgroep Vraagprioriteiten, op 4 februari 2005

In het Strategisch Beraad in de bijeenkomst van 20 april 2005

# b4

## Uitwerking: Het laten uitvoeren van onderzoek

*Hier werkt de AWT de verhouding tussen departement en aanbieders van kennis verder uit. Hij behandelt de vraag hoe de departementen de verwerving van beleidskennis in de praktijk organiseren en welke afwegingen daarbij een rol spelen. Vervolgens presenteert hij een aantal modaliteiten voor uitbesteden en biedt overwegingen voor het kiezen daartussen.*

Een belangrijk onderdeel van kennisbeleid betreft het beleid met betrekking tot het verwerven van kennis via onderzoek dat door anderen wordt verricht. De rijksoverheid geeft jaarlijks ongeveer 800 miljoen euro uit aan beleidsondersteunend onderzoek door een groot aantal verschillende organisaties.<sup>23</sup> De manier waarop dit onderzoek wordt uitgezet, bepaalt in belangrijke mate de bruikbaarheid van de kennis die voor dat geld geleverd wordt. Onderzoek is een heterogeen product waarvan waarde, nut en kosten op voorhand moeilijk te bepalen zijn. Het uitbesteden van onderzoek door een departement, waaronder begrepen ontwikkeling van vraagstelling en opdrachtformulering, selectie van een onderzoeksorganisatie en begeleiding, is dan ook geen eenvoudig proces.

Ten aanzien van het verwerven van kennis door onderzoek zijn twee vragen van belang. De eerste is een vraag voor de korte en de tweede een voor de lange termijn:

- Hoe kan een departement, bij gegeven aanbod van onderzoekscapaciteit, een onderzoeksopdracht het best uitzetten?
- Hoe kan een departement waarborgen dat de onderzoekscapaciteit voor het gewenste beleidsondersteunend onderzoek beschikbaar blijft?

### a. Kennisverwerving in de praktijk

Ministeries kunnen voor de productie van beleidsrelevante kennis terecht bij onderzoeksorganisaties die van elkaar verschillen in afstand tot het departement. Het spectrum loopt van interne onderzoeksorganisaties via planbureaus, vaste gelieerde opdrachtnemers en publieke kennisinstellingen naar externe, private opdrachtnemers. De AWT onderscheidt in de praktijk zes basismodellen voor het (laten) doen van beleidsondersteunend onderzoek. Ongetwijfeld bestaan er tussenvormen, maar in hun afstand tot het departement verschuiven de onderzoeksorganisaties volgens een aantal discrete stappen:

<sup>23</sup> Afgeleid uit het *Overzicht Totale Onderzoek Financiering (TOF) 2002-2008* van OCW (Den Haag, 2004), waarin de totale R&D uitgaven per departement staan opgenomen. Omdat in de TOF ook de middelen ten behoeve van onderzoek voor derden staan, zij niet zijn uitgesplitst naar ontvangende partij, en de cijfers per ministerie moeilijk te vergelijken zijn, betreft het hier een ruwe schatting naar de omvang van het onderzoek ten behoeve van beleid.

1. *Intern onderzoeksbureau* – Een interne organisatie voert het onderzoek voor het departement uit. Voorbeelden zijn WODC, de Specialistische Diensten van Rijkswaterstaat en kleinere eenheden verspreid over de departementen.
2. *Planbureau* – Onafhankelijk van de departementen opererende onderdelen van de overheid, die tot taak hebben beleidsinformatie te leveren en verkenningen en beleidsanalyses uit te voeren. Nederland heeft een beperkt aantal planbureaus: CPB, SCP, NMP (RIVM) en RPB.
3. *Vaste, gelieerde onderzoeksorganisaties* – Externe onderzoeksorganisaties met langdurige contracten met departement(-en). Dit is een veel gebruikt model, waarin de instituten veelal worden aangestuurd middels programmamanagement. Vaak voeren zij zowel beleidsrelevant onderzoek uit, als onderzoek dat van belang is voor anderen, bijvoorbeeld sectoren. Soms betreft het voormalige overheidsorganisaties, soms zijn zij altijd extern geweest. Qua rechtspersoon verschillen deze organisaties ook nogal (ZBO, agentschap, stichting et cetera). Voorbeelden van grote gelieerde instituten zijn TNO, de GTI's, gedeeltes van het RIVM en DLO, maar daarnaast zijn er talloze kleinere.
4. *Financiering onderzoek aan de universiteit* – Een model waarin een departement een onderzoeksprogramma rechtstreeks, of via anderen als NWO, laat uitvoeren door onderzoekers van een universiteit. Het gaat hier niet om de reguliere bekostiging van universiteiten, maar om financiering van universitaire onderzoek voor een departement via de tweede of derde geldstroom.<sup>24</sup>
5. *Via een pps-constructie* – Wanneer overheidspartijen samen met private partijen een onderzoeksprogramma financieren of een (tijdelijk) onderzoeksinstituut oprichten. Uitwerkingen van dit model zijn diverse expertisecentra, een instituut als Netspar en de consortia uit de BSIK-procedure. Vaak gaat het om onderzoek dat beperkt relevant is voor het beleid en eerder wordt uitgevoerd voor partijen uit het 'beleidsveld'.
6. *Openbare aanbesteding van projecten* – Een model waarin een departement een onderzoeksproject vrij en openbaar aanbesteedt aan onderzoeksgroepen van diverse plimage, waaronder private onderzoeksbureaus.

Op dit moment is de verdeling van de onderzoeksbudgetten van de departementen over de hierboven geschetste modaliteiten grofweg als volgt:<sup>25</sup>

---

24 Een uitzondering hierop is de relatie tussen LNV en WUR, waarin beide financieringsvormen samenvallen.

25 Zie Ministerie van OCW, *Overzicht Totale Onderzoek Financiering (TOF) 2002-2008* (OCW/Den Haag, 2005) en de opmerking hierboven over de moeilijk te interpreteren cijfers daarin.



**Tabel 1: Besteding budget voor beleidsonderzoek bij verschillende onderzoeksorganisaties**

1. Intern onderzoeksbureau	43,6
2. Planbureaus	5,2
3. Vaste, gelieerde onderzoeksorganisatie	378,2
4. Onderzoeksprogramma universiteit	135,9
5. Pps-constructie	70,7
6. Openbare, vrije, aanbesteding	153,1
Onbekend	40,7
Totaal M euro	827,4

Bron: TOF 2004

De verdeling over de modaliteiten lijkt vooral het resultaat van geschiedenis en cultuur van de afzonderlijke departementen en het onderzoeksveld te zijn, eerder dan van bewust overheidsbeleid. Het 'landschap voor beleidsonderzoek' is daardoor gevarieerd, gefragmenteerd en onoverzichtelijk. Wanneer de departementen hun onderzoek sterker dan nu zouden uitbesteden op basis van expliciet kennisbeleid, wordt de kans op fragmentatie en onduidelijke aansturing van de kennisinfrastructuur een stuk geringer.

### Observatie

De externe organisatie van de kennisfunctie neemt op dit moment zeer diverse vormen aan over de verschillende departementen. Niettemin is er een zekere beweging richting 'op afstand plaatsen' te ontwaren, al zijn alle modaliteiten op het spectrum volledig intern – privaat extern nog te vinden. Zelfs binnen een departement zijn veel van de modaliteiten nog vaak tegelijkertijd aanwezig. Op departementaal niveau worden hier en daar pogingen tot het stroomlijnen van organisatie en aansturing van de kennisproductie ondernomen, op interdepartementaal niveau nauwelijks.

De knelpunten die men bij het uitbesteden doorgaans signaleert, betreffen voornamelijk de moeite die men zelf, intern, heeft met het formuleren van een onderzoeksprogramma, met het selecteren in het grote aanbod en met het benutten van onderzoek.

Vragen als: halen we er wel genoeg uit, vragen we niet te veel onderzoek dat we niet kunnen behappen, en bieden wij wel genoeg weerwoord? vond men belangrijker dan: is de kwaliteit van het gebodene voldoende, weten we wie we moeten vragen en zijn de onderzoekers wel onafhankelijk genoeg?

### b. Verschillende modaliteiten: 'value for money' en transactiekosten

De vormen van uitbesteding verschillen, behalve in afstand tot het departement, van elkaar op twee essentiële punten:

- 1) Het mechanisme om te waarborgen dat 'value for money' wordt geleverd. Onder 'value for money' wordt niet alleen een goede prijs-kwaliteitverhou-

ding verstaan, waarbij kwaliteit betrekking heeft op zaken als degelijkheid van analyse en methodologie, maar ook een hoog praktisch nut voor het beleid: het resultaat van het onderzoek beantwoordt aan de behoeften van de opdrachtgever en wordt tijdig opgeleverd.

- 2) De transactiekosten van het systeem. Transactiekosten zijn kosten die gemaakt worden om informatieproblemen bij transacties tussen twee partijen te overwinnen. Het zijn hier de kosten van het zoeken naar de optimale kennisaanbieder, het onderhandelen over opdracht en prijs, het monitoren van de voortgang en het afdwingen van gemaakte afspraken.

In het algemeen geldt: hoe meer garanties men zoekt dat 'waar voor geld' geleverd wordt, hoe hoger de transactiekosten uitvallen. Hogere transactiekosten zijn dus de prijs die betaald wordt voor een scherpere prijs in verhouding tot kwaliteit en een betere aansluiting van kennisproduct bij kennisvraag. Zij worden deels gedragen door de opdrachtgever en deels door de opdrachtnemer. De onderstaande tabel groepeerde de zes uitbestedingmodaliteiten in drie groepen, en toont de verschillen in transactiekosten en resultaten.

**Tabel: Systemen van onderzoeksfinanciering**

	Inputfinanciering (model 1,2)	Outputfinanciering (model 3)	Indirecte concurrentie (model 4,5)	Directe concurrentie (model 4,5,6)
<b>Omschrijving</b>	Activiteiten financieren & Administratieve allocatie	Resultaten financieren & Administratieve allocatie	Resultaten financieren & Marktallocatie	Resultaten financieren & Marktallocatie
<b>Voorbeeld</b>	Intern onderzoeksbureau	Gelieerd instituut	Projectmatige uitbesteding	Openbare aanbesteding
<b>Kosten van het systeem voor de financier</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activiteiten monitoren</li> <li>• Resultaten evalueren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorstellen evalueren</li> <li>• Resultaten evalueren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vraag formuleren</li> <li>• Marktinformatie verzamelen</li> <li>• Voorstellen evalueren</li> <li>• Resultaten evalueren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tenderdocument opstellen</li> <li>• Marktinformatie verzamelen</li> <li>• Voorstellen evalueren</li> <li>• Resultaten evalueren</li> </ul>
<b>Kosten van het systeem voor de onderzoekers</b>	Geen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorstellen schrijven</li> <li>• Verlies van vrijheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorstellen schrijven</li> <li>• Verlies van vrijheid</li> <li>• Verlies van zekerheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel voorstellen schrijven</li> <li>• Verlies van vrijheid</li> <li>• Verlies van zekerheid</li> <li>• Kosten-concurrentie</li> </ul>
<b>Resultaten</b>	Onderzoek	Vraaggericht onderzoek	Vraaggericht onderzoek	Vraaggericht onderzoek Kostenbewust onderzoek

Bij *inputfinanciering of instituutfinanciering* krijgt een onderzoeksorganisatie een budget om haar taak mee te vervullen, waarbij afgesproken wordt hoe groot de inspanning is, bijvoorbeeld in termen van onderzoekstijd. De onderzoeksorganisatie heeft een grote vrijheid in de bepaling van haar onderzoeksagenda. Verantwoording hierover geschiedt voornamelijk achteraf. Dit systeem stimuleert creativiteit, maar de prikkel om precies aan de behoeften van de financier tegemoet te komen, is nogal zwak.

Bij *outputfinanciering of programmafinanciering* krijgt een onderzoeksorganisatie van het departement ook een budget toegewezen, maar hierbij wordt van tevoren afgesproken op welk resultaat de onderzoeksinspanning gericht is. Het departement bepaalt in dit geval de agenda en specificeert het gewenste resultaat, meestal in dialoog met de onderzoekers. Beleidsmedewerkers beoordelen vooraf projectvoorstellen, begeleiden het onderzoeksproces en controleren in de regel achteraf of de afgesproken resultaten zijn gegenereerd. De transactiekosten van dit systeem zijn hoger voor beide partijen. Immers, de onderzoeksorganisatie moet projectvoorstellen ontwikkelen en daarover met het departement onderhandelen. Het departement moet vooraf voorstellen en achteraf resultaten te beoordelen. Daarbij leidt de onderzoeksorganisatie een verlies aan vrijheid om de agenda naar eigen inzicht in te vullen. Echter, verwacht mag worden dat het te leveren resultaat beter is afgestemd op de behoeften en wensen van degene die betaalt.

Bij een systeem van *concurrentie* zijn verschillende onderzoeksorganisaties met elkaar in een wedstrijd verwickeld om onderzoeksopdrachten te verkrijgen. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen directe en indirecte concurrentie.<sup>26</sup> Bij *indirecte concurrentie* zoekt een departement een onderzoeksorganisatie uit op basis van informatie die in de markt beschikbaar is, en zet daar een onderzoeksopdracht uit. Het onderzoek wordt uitgevoerd op basis van een contract waarin onderzoeksvragen en gewenste resultaten zijn gespecificeerd. Onderzoeksaanbieders concurreren in algemene zin met elkaar door zich in de markt te positioneren.

Bij *directe concurrentie of tenderfinanciering* besteedt een departement een duidelijk omschreven opdracht aan, en kunnen diverse aanbieders inschrijven. Hiertoe dienen onderzoekers projectvoorstellen in waaraan een prijskaartje aan hangt. Het departement bepaalt de agenda en vertaalt die in een document met eisen, criteria en randvoorwaarden waaraan voorstellen moeten voldoen. Dan zijn er nog twee keuzes te maken:

- Een open competitie, waarbij iedereen mag inschrijven, of een gesloten competitie, waaraan alleen op uitnodiging kan worden deelgenomen.

---

26 De nu volgende omschrijving is gebaseerd op: Social Research Association, *Commissioning social research* (London, 2002) zie ook: <http://www.the-sra.org.uk/commissioning.pdf>

- Een formele competitie, waarbij een keuze voor een aanbieder resulteert uit het volgen van een vastomlijnde procedure, of een informele competitie, waarbij het kiezen van een aanbieder gebeurt op basis van een professionele inschatting.

Het opstellen van een tenderdocument vereist een diepgaand inzicht in de problematiek, een overzicht over de reeds aanwezige kennis, en het vermogen om eigen behoeften in producteisen te vertalen. Een formele competitie vergt daarnaast het vooraf helder specificeren van een beoordelingsprocedure en bijbehorende criteria. Het departement evalueert ingediende projectvoorstellen van verschillende aanbieders en bepaalt een keuze. Achteraf controleert het of de afgesproken resultaten zijn geleverd.

De kosten voor financiers lopen daarom op naarmate er meer sprake is van directe, open, formele concurrentie. Dit geldt ook voor aanbieders van onderzoek. Er moeten dan immers meer projectvoorstellen ontwikkeld worden: hoe meer concurrentie, hoe minder voorstellen er worden gehonoreerd. Onderzoeksorganisaties leiden naast een verlies aan vrijheid ook een verlies aan zekerheid, omdat van tevoren niet duidelijk is of en in welke mate voorstellen tot opdrachten zullen leiden. Dit leidt tot complicaties op het gebied van capaciteitsplanning en daarmee tot extra kosten. Er ligt een sterkere nadruk op efficiëntie, vanwege de noodzaak mede op basis van kosten te concurreren.

Concurrentie laat weliswaar minder ruimte voor eigen creativiteit, maar stimuleert wel responsiviteit, de mate waarin onderzoekers gespitst zijn op de behoeften van de opdrachtgever, en kostenbewustzijn. Tegenover de hogere transactiekosten staan daarmee hogere verwachte baten voor de financier. De mogelijkheid tot kiezen uit verschillende aanbiedingen, biedt het departement de gelegenheid het beste projectresultaat te krijgen tegen de gunstigste projectkosten.

### **Breedheid van perspectieven**

Hoe specifieker een departement vastlegt wat zij wil aan kennis wil hebben, hoe specifieker de resultaten zijn die zij krijgt. Daardoor kan de blik van het departement ook vernauwd raken; er is ook behoefte aan onverwachte, ongezochte inzichten en een verfrissende kijk. Tenderprocedures lokken deze doorgaans niet uit, omdat het departement daarin zeer specifieke vragen stelt. Maar ook een al te nauwe band tussen onderzoekers en beleidsmedewerkers, bij modaliteiten van inputfinanciering, kan zogenaamd *group think* in de hand werken.

### c. Modaliteiten van uitbesteding: hoe te kiezen?

De kernvraag voor een departement is nu hoe onderzoek het best verworven kan worden. Hierbij moet een goede balans gevonden worden tussen de volgende vijf aspecten, hierboven samengevat onder de noemer 'value for money':<sup>27</sup>

- *Kwaliteit*: wetenschappelijk of methodologisch verantwoord, degelijk in analyse, valide.
- *Nut*: een resultaat opleverend waaraan de praktijk behoefte heeft, en waarmee iets kan worden gedaan.
- *Prijs*: betaalbaar en kosteneffectief voor het departement en redelijk voor de onderzoeksorganisatie.
- *Tijdigheid*: met een goede aansluiting op het beleidsproces.
- *Risico*: minimaliseren van de kans dat de aanbieder niet tot levering van een bevredigend resultaat in staat blijkt.

Verder moet het proces van uitbesteden aan de randvoorwaarden voldoen dat het voldoende eerlijk en transparant is en de onafhankelijkheid van de onderzoeks-aanbieder niet compromitteert.

#### Onafhankelijkheid

Een onderzoeksorganisatie is onafhankelijk, indien het zich in het onderzoek niet laat leiden door de belangen van de opdrachtgever. In de praktijk is niet alleen feitelijke onafhankelijkheid van belang, maar ook onafhankelijkheid in de ogen van andere belanghebbenden en het brede publiek. Onafhankelijkheid is beter gewaarborgd naarmate een instituut een grotere reputatie te verliezen heeft en naarmate deze reputatieschade grotere financiële consequenties heeft. Wanneer een onderzoeksinstansie financieel afhankelijk is van opdrachten van één dominante opdrachtgever, kan wetenschappelijke onafhankelijkheid eerder in het geding komen.

In sommige gevallen is het uitzetten van onderzoek intern in het departement of bij huisleveranciers niet opportuun, omdat dit mogelijk de perceptie van afhankelijkheid in de hand werkt. Dit kan samenhangen met de inhoud van een kennisproduct; de ene soort kennis is veel vatbaarder voor politieke discussie dan de andere. Politieke gevoeligheid kan dus aanleiding zijn om de afstand tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te vergroten.

Onafhankelijkheid kan overigens ook in het geding komen wanneer verschillende partijen door scherpe concurrentie worden aangezet het de opdrachtgever optimaal naar de zin te maken. In uiterste consequentie kan dat leiden tot bijvoorbeeld het al te welwillend interpreteren van onderzoekresultaten of het opschorten van publicatie daarvan.

<sup>27</sup> Voor het navolgende is onder andere gebruik gemaakt van: *Social Research Association, Commissioning social research* (London, 2002) en van: *National Audit Office, Getting the evidence: using research in policy making* (London, 2003).

Naarmate onderzoek meer marktconform wordt uitgezet (naarmate in de tabel meer naar links wordt geschoven), stijgen de transactiekosten. De kernvraag bij het kiezen van een financieringsmodaliteit is daarom: wegen de extra transactiekosten op tegen de extra baten in de vorm van meer 'waarde voor geld'? Hierover is geen generieke uitspraak te doen. Wel kan worden aangegeven waar 'value for money' en transactiekosten vanaf hangen: enerzijds met de aard van het gewenste onderzoeksproduct, anderzijds met de aard van de markt voor onderzoek.

### **c.1 Het onderzoeksproduct**

De aard van het onderzoeksproduct bepaalt mede de optimale vorm van uitbesteding. Onderzoek is geen homogene en gestandaardiseerde handelswaar, maar een heterogeen product waarvan de kwaliteit grotendeels bepaald wordt door de kennis en de inspanningen van de individuele onderzoeker. Belangrijk daarin zijn de openheid van de vraag, de communicatie tussen vrager en aanbieder, de omvang van het onderzoek en de frequentie waarmee het gevraagd wordt.

Het gezochte onderzoeksproduct kan variëren in *de mate waarin de opdrachtgever er zelf al een beeld van heeft*. Soms gaat het om een zeer specifiek product waarbij de opdrachtgever niet alleen duidelijke wensen heeft ten aanzien van resultaten, maar ook van toe te passen methoden en technieken. In andere gevallen is de aard van het gewenste resultaat op voorhand wel duidelijk, maar is het aan de onderzoekers om een methode voor te stellen om het resultaat te behalen. In weer andere gevallen betreft de vraag het ontwikkelen van een nieuw inzicht op zich ontplooiende onderzoeksterreinen, waarbij de precieze onderzoeksvragen en perspectieven nog niet duidelijk zijn.

Naarmate het onderzoek een meer verkennend karakter heeft, is het contraproductiever om te werken met gedetailleerde tenderdocumenten en sterk geformaliseerde beoordelingsprocedures. In die gevallen ligt indirecte concurrentie of een competitie op basis van een beknopte uitnodiging meer voor de hand. Beoordeling zal dan vaak een meer subjectief karakter hebben, waarbij naast het ingediende projectplan ook factoren meetellen als reputatie, ervaring en expertise op het betreffende onderzoeksterrein, creativiteit en originaliteit, betrouwbaarheid en integriteit of communicatieve vaardigheden.

Onderzoek kan ook verschillen in de mate waarin *communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer* vereist is om tot een goed resultaat te komen. Naarmate een onderzoeksopdracht minder routinematig en gestandaardiseerd is, wordt de dialoog tussen departement en onderzoekers meer van belang. Bijvoorbeeld om wederzijds begrip te kweken, om tot betere projectplannen te komen, om het engagement en de oriëntatie van de onderzoekers op het beleidsprobleem van het departement te versterken en om het vermogen van het departement aan te scherpen waarmee het de vaardigheden en kwaliteiten van potentiële aanbieders beoordeelt. Om deze redenen is het van groot belang dat vroegtijdige dialoog tussen beleidsmedewerkers en onderzoekers bevorderd wordt. Grootschalige en geformali-

seerde vormen van competitie vormen vaak een barrière vooreen effectieve dialoog.

Naast de aard van het onderzoeksproduct is ook de *omvang van het onderzoeksproject* van belang bij het kiezen van een manier van aanbesteden. De transactiekosten die gemaakt worden om tot een onderzoeksopdracht te komen, zowel aan de kant van opdrachtgever als van opdrachtnemer, moeten in redelijke verhouding staan tot de omvang van de opdracht. Als richtlijn kan hierbij gedacht worden in de orde van 5% voor beide zijden samen.

### **Kosten van een open competitie**

Het maken van een uitgewerkt projectvoorstel, inclusief plan van aanpak en kostenbegroting, kost afhankelijk van de aard van het project, tussen de 3.000 en 15.000 euro. Dit impliceert dat het voor kleine opdrachten meestal niet loont om een tender uit te schrijven. Voor projecten tot 50.000 euro moet in het geval van een competitie het aantal aanbieders beperkt worden tot twee of hoogstens drie, en moet de uitnodiging zo eenvoudig mogelijk gehouden worden. Ook voor de allergrootste projecten is het vaak onnodig verkwistend om meer dan vier of vijf offertes op te vragen. Het opvragen van veel offertes is immers niet kosteneffectief. Het vraagt veel investeringen van aanbieders die de opdracht uiteindelijk niet krijgen, en vergt daarnaast inspanningen van het departement in termen van management van de competitie en beoordeling van projectvoorstellen. Verder is de kans aanwezig dat de beste onderzoekers, die doorgaans alternatieve opties hebben, worden afgeschrikt door lage kansen op succes. Tenslotte hindert, een grootschalige competitie met veel deelnemers een effectieve dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in het stadium van planontwikkeling.

Ook de *frequentie* waarmee een bepaald onderzoek gevraagd wordt, kan een rol spelen in de keuze voor een modaliteit. Soms vraagt een departement onderzoek naar aanleiding van een incident, in andere gevallen heeft zij jaarlijks onderzoeksresultaten nodig. Statistische gegevens en ook trendanalyses worden vaak periodiek gevraagd. Indien een bepaalde soort onderzoek geregeld gevraagd wordt, kan het zinvol zijn de transactiekosten van zoeken, onderhandelen en contracteren te beperken en een relatie voor langere tijd aan te gaan.

Samenvattend kan worden gesteld dat het aan te bevelen is terughoudend te zijn met competitie, en meer specifiek met vormen van open, formele tenderprocedures, om onderzoek uit te zetten in het geval dat:

- Het onderzoek een relatief open karakter heeft, waarbij eigen inbreng en creativiteit van de zijde van de onderzoekers gewenst is;
- Dialoog tussen beleidsmedewerkers en onderzoekers kan bijdragen aan een betere aansluiting tussen onderzoek en beleidsvraagstuk;

- Het onderzoeksproject relatief beperkt van omvang is of herhaaldelijk gevraagd wordt.

## c.2 De markt voor onderzoek

Niet alleen de aard van het onderzoeksproject, ook het karakter van de markt voor onderzoek bepaalt welke modaliteit het beste is voor uitbesteding. Naarmate de markt voor onderzoek meer marktfalen kent, wordt het aantrekkelijker om onderzoek bij vaste relaties, intern of gelieerde instituten, en via inputfinanciering uit te zetten. Mogelijke oorzaken voor marktfalen zijn hier een gebrek aan aanbieders (door toetredingsbarrières), asymmetrische informatie en de noodzaak om relatiespecifieke investeringen te plegen.<sup>28</sup>

Naarmate het *aantal aanbieders* van relevante onderzoeksexpertise beperkter is (er zijn maar enkele aanbieders die de expertise hebben om aan de vraag te voldoen), heeft het minder zin om een onderzoeksopdracht open aan te besteden. In de onderzoekswereld, waar specialisatie ver is doorgevoerd en daardoor toetredingsbarrières hoog zijn, komt dit geregeld voor. Een feitelijk monopolie kan al ontstaan indien een vorige onderzoeksopdracht voor een onderzoekinstelling een investering in kennis heeft betekend, die deze aanbieder in een unieke positie brengt om een vervolgoopdracht binnen te halen.<sup>29</sup>

De markt voor onderzoek is doorgaans ook niet erg transparant – informatie is asymmetrisch. Het is voor opdrachtgevers bijvoorbeeld moeilijk om vooraf te beoordelen wat de kwaliteit van een geoffreerd product zal zijn en of een potentiële opdrachtnemer inderdaad in staat is dit product te leveren. Daarnaast is het na opdrachtverlening ook moeilijk waar te nemen of de opdrachtnemer de overeengekomen inspanning wel levert. Wanneer het afgesproken resultaat niet wordt opgeleverd, is het voor een opdrachtgever dan ook lastig te bepalen of dit aan externe factoren ligt of aan een gebrekkige inzet van de opdrachtnemer.<sup>30</sup>

Wanneer departementen niet in staat zijn om de offertes van onderzoek goed ex ante te beoordelen, waarbij het enerzijds om het evalueren van de projectvoorstellen gaat en anderzijds om het op waarde schatten van reputatie en *track record* van onderzoekers, en wanneer ze tijdens het onderzoek moeilijk in staat zijn de activiteiten van de opdrachtnemer te beoordelen, dan is het uitzetten van onderzoek in competitie een hachelijke zaak.

28 Het navolgende maakt gebruik analyses als in O.E. Williamson, *The economic institutions of capitalism* (New York, 1985); E.G. Furubotn & R. Richter, *Institutions and economic theory – The contribution of the new institutional economics* (Ann Arbor, 1998) pp. 166-169; C.A. Hazeu, *Institutionele Economie* (Bussum, 2000) pp. 75-76.

29 In het geval van 'asset specificity' is de opdrachtnemer gebonden aan de opdrachtgever. Hier gaat het echter om het omgekeerde. Ten gevolge van (al dan niet relatiespecifieke) investeringen in het verleden door een onderzoeksorganisatie, kan een opdrachtgever ook gebonden blijken aan een bepaalde opdrachtnemer. Soms zijn opdrachtgever en opdrachtnemer dus tot elkaar veroordeeld.

30 Het eerste wordt wel aangeduid met de termen *adverse selection* of 'verborgen karakteristieken', het tweede als *moral hazard* of 'verborgen gedrag'.



*Relatiespecifieke investeringen* zijn investeringen die moeten worden gedaan om een transactie tussen twee partners mogelijk te maken, zonder alternatieve aanwendingsmogelijkheden te hebben. Een voorbeeld hiervan is een onderzoeksinstituut dat investeert in specifieke kennis of in mensen en apparatuur, bijvoorbeeld om specifieke data te verzamelen ten behoeve van een overheidsopdracht. Indien er geen markt is waarop deze investeringen voor andere klanten tot waarde gemaakt kunnen worden, is er sprake van relatiespecificiteit.<sup>31</sup> Wanneer ten behoeve van het onderzoek voor een specifieke opdrachtgever geïnvesteerd moet worden in databanken, laboratoria, apparatuur of instrumentarium die voor andere opdrachten en opdrachtgevers van weinig waarde zijn, moeten hoge financiële barrières genomen of lange termijn zekerheden verschaft worden. Dit beperkt de mogelijkheden voor de opdrachtgever om in de toekomst competitief aan te besteden.

Samenvattend kan ook hier worden gesteld dat het aan te bevelen is terughoudend te zijn met het uitbesteden van onderzoek in competitie, en dan vooral via open, formele tenders, in het geval dat:

- Van tevoren duidelijk is dat een enkele aanbieder het best in staat is het gewenste onderzoek te leveren;
- Beleidsmedewerkers moeilijk in staat zijn onderzoeksvoorstellen en onderzoekers ex ante te beoordelen en onderzoeksresultaten ex post te evalueren;
- Het onderzoeksproject een substantiële relatiespecifieke investering vergt.

#### **d. Kennisbeleid voor het verwerven van onderzoek**

Waar het gaat om de vraag op de korte termijn, namelijk hoe bij een gegeven aanbod van onderzoekscapaciteit een departement het beste een opdracht kan uitzetten, ziet de AWT een rol weggelegd voor de verschillende vormen van uitbesteding. Elke modaliteit kent zijn eigen voor- en nadelen in termen van kosten en opbrengsten en ook zijn eigen risico's. De AWT erkent hierbij de voordelen van concurrentie tussen potentiële aanbieders. Hij benadrukt echter dat het van groot belang is om de mogelijkheden van concurrentie weloverwogen te gebruiken. Dit vereist voldoende aandacht voor:

- **Goed opdrachtgeverschap**  
Opdrachtgeverschap voor onderzoek vereist het beschikbaar hebben van expertise en capaciteit om tot een goede vraagarticulatie in staat te zijn, een tenderdocument te kunnen schrijven, een competitie te kunnen managen, projectvoorstellen te kunnen beoordelen, capaciteiten van onderzoeksorgani-

<sup>31</sup> De noodzaak voor een van de twee partijen in een transactie in relatiespecifieke activa te investeren ('*asset specificity*'), leidt tot de mogelijkheid dat de andere partij deze eerste nadat de investering is gedaan, gijzelt. De tweede partij kan dan gunstiger transactievoorwaarden bedingen. Het beseft dat dit in de lucht zit, kan de eerste partij al van te voren doen besluiten van investeringen en transactie af te zien ('*hold-up*'). Een voorbeeld is een commerciële onderzoeksorganisatie die afziet van investeringen in laboratoriumvoorzieningen, omdat dit laboratorium afhankelijk zou zijn van één enkele opdrachtgever, bijvoorbeeld de overheid.

saties te kunnen inschatten, en om een vruchtbare dialoog met onderzoekers aan te gaan. Dit vergt investeren in mensen. Beleidsmedewerkers moeten bekend zijn met onderzoek en in gesprek kunnen blijven met onderzoekers. Effectief opdrachtgeverschap gaat met aanzienlijke kosten gepaard – dit wordt nogal eens onderschat.

- **Transactiekosten**

De transactiekosten worden in eerste instantie gedragen door opdrachtgever en opdrachtnemer gelijk. De opdrachtnemer zal zijn deel van de transactiekosten echter verwerken in de tarieven. De marge op de uitvoering van het onderzoek, moet de kosten van het indienen van voorstellen, van de verantwoording en het overleg met de opdrachtgever compenseren. Hoe omvangrijker en frequenter competities, hoe meer voorstellen niet tot opdrachten leiden, hoe moeilijker de capaciteitsplanning voor onderzoeksinstituten, des te hoger de marges moeten zijn op de tarieven van voorstellen die wel tot een opdracht leiden. Uiteindelijk vallen daardoor alle kosten toe aan de opdrachtgever.

- **Elke vorm van financiering kent zijn eigen opdrachtnemers**

Inputfinanciering stimuleert onderzoekers om vrijheid te nemen. Een systeem van competitie bevordert daarentegen, naast klantgerichtheid, ook efficiëntie en projectmatig werken: aandacht voor planning, tijd- en kostenbewustzijn. Dit kan overigens doorslaan in een te sterke gerichtheid op procedures en op strategisch en zelfs risicomijdend gedrag. Op termijn leidt elk systeem van aansturing en financiering tot een specifiek type onderzoekers, met specifieke preferenties en competenties. Bij de keuze voor concurrentie en open competitie, moet aandacht uitgaan naar het voldoende stimuleren van creativiteit, kennisontwikkeling en vernieuwend onderzoek.

Het is daarnaast van groot belang voor de overheid dat de capaciteit om beleids-ondersteunend onderzoek te verrichten, op de lange termijn gewaarborgd blijft. De overheid kan hier slechts voor een beperkt deel op buitenlands aanbod terugvallen, bijvoorbeeld omdat nabijheid en kennis van lokale omstandigheden van belang kunnen zijn.

De AWT ziet voor de lange termijn ruimte voor diverse typen onderzoeksorganisaties: publiek of privaats; intern, gelieerd, verzelfstandigd of commercieel. Wel behoort het departement in alle gevallen waarborgen te scheppen op het terrein van continuïteit:

- **Continuïteit**

Om continuïteit te waarborgen is voldoende investeringscapaciteit noodzakelijk. In het geval van private onderzoeksorganisaties zijn deze organisaties zelf verantwoordelijk voor deze capaciteit. Net als elk ander bedrijf moeten

investeringskosten worden gedekt uit de opbrengsten van de lopende verkopen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze onderzoeksorganisaties in sommige gevallen opereren op een zeer specifieke markt, een markt die wordt gedomineerd door één dominante opdrachtgever, namelijk een departement. Wanneer een dominante opdrachtgever staat tegenover meerdere aanbieders, kan de neiging ontstaan om deze tegen elkaar uit te spelen en prijzen onder druk te zetten. De overheid dient oog te hebben voor de behoefte van onderzoeksorganisaties om te investeren in de eigen kennisopbouw. In het geval van publieke onderzoeksorganisaties is de overheid uiteindelijk verantwoordelijk voor de investeringscapaciteit. Wanneer publieke en private onderzoeksorganisaties concurreren om opdrachten op dezelfde markt, dienen ze gelijk behandeld te worden. Indien de overheid een onderzoeksorganisatie in het publieke stelsel houdt, dan is dat in principe omdat de markt niet in deze specifieke onderzoekscapaciteit voorziet. Investeringscapaciteit in deze specifieke capaciteit moeten dan gedaan worden vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de overheid.



## Serie uitgebrachte adviezen

- 63 Kennis voor beleid – beleid voor kennis. Mei 2005.  
ISBN 90 77005 28 5. € 12,50.
- 62 De waarde van weten. De economisch betekenis van universitair onderzoek.  
April 2005.  
ISBN 90 77005 005. € 9,00.
- 61 Een vermogen betalen. De financiering van universitair onderzoek.  
Februari 2005.  
ISBN 90 77005 27 7. € 12,50.
- 60 Samen slimmer in ketens. Competenties in supply chainmanagement als concurrentiefactor voor Nederlandse bedrijven. December 2004  
ISBN 90 77005 25 0. € 12,50.
- 59 Tijd om te oogsten! Vernieuwing in het innovatiebeleid. Juni 2004.  
ISBN 90 77005 24 2. € 12,50.
- 58 De prijs van succes. Over matching van onderzoekssubsidies in kennisinstellingen. April 2004.  
ISBN 90 77005 22 6. € 12,50.
- 57 Nederlands kompas voor de Europese onderzoeksruimte. Strategisch kader voor de internationalisering van het onderzoeks- en innovatiebeleid. Januari 2004.  
ISBN 90 77005 21 8. € 12,50.
- 56 Netwerken met kennis. Kennisabsorptie en kennisbenutting door bedrijven.  
November 2003.  
ISBN 90 77005 20 X. € 12,50.
- 55 Wat van ver komt... De vormgeving van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid. Oktober 2003.  
ISBN 90 77005 19 6. € 9,00.
- 54 1+1>2. De bevordering van multidisciplinair onderzoek. September 2003.  
ISBN 90 77005 18 8. € 12,50.
- 53 Backing winners. Van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid. Juli 2003.  
ISBN 90 77005 17 X. € 15,00.
- 52 Kennis van criminaliteit. Juni 2003. ISBN 90 77005 16 1. € 9,00
- 51 Wijsheid achteraf. De verantwoording van universitair onderzoek. Juni 2003.  
ISBN 90 77005 15 3. € 9,00
- 50 Naar een nieuw maatschappelijk contract. Synergie tussen publieke kennisinstellingen en de Nederlandse kennissamenleving. Januari 2003.  
ISBN 90 77005 14 5. € 5,00

- 49 Gewoon doen!? Perspectief op de Barcelona-ambitie '3% BBP voor O&O'. Juli 2002.  
ISBN 90 77005 11 0. € 9,08
- 48 KP6 laten werken. Stimuleren Nederlandse deelname: profijt en beleid. Juli 2002.  
ISBN 90 77005 10 2. € 12,50
- 47 Hógeschool van Kennis. Kennisuitwisseling tussen beroepspraktijk en hogescholen. Juli 2001.  
ISBN 90 77005 05 6. € 11,34
- 46 Handelen met kennis. Universitair octrooibeleid omwille van kennisbenutting. Juni 2001.  
ISBN 90 77005 03 X. € 9,08
- 45 Over stromen. Kennis - en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland. Advies en Verkenning door de AWT, NRLO en RMNO, juni 2000. € 11.34
- 44 Investeren in onderzoek, april 2000.  
ISBN 90 346 3823 5. € 9,08
- 43 Halfslachtige wetenschap. Onderbenutting van vrouwelijk potentieel als existentieel probleem voor academia, januari 2000.  
ISBN 90 346 3798 0. € 11,34
- 42 Communicatie over wetenschap en techniek, november 1999.  
ISBN 90 346 3758 1. € 9,08
- 41 Vitaliteit en kritische massa. Strategie voor de natuur- en technische wetenschappen, augustus 1999.  
ISBN 90 346 3724 7. € 13,61
- 40 Cultureel erfgoed en wetenschapsbeoefening. Advies van de AWT en de Raad voor Cultuur, juli 1999.
- 39 Advies HBO en Kenniscirculatie. Advies van de AWT en de Onderwijsraad, juni 1999.
- 38 Hoofdlijnen Innovatiebeleid, juni 1999.  
ISBN 90 346 3685 2; € 11,34.
- 37 Hoofdlijnen Wetenschapsbeleid, februari 1999.  
ISBN 90 346 3658 5; € 11,34.
- 36 Ruimtevaartbeleid, juli 1998.  
ISBN 90 346 3590 2; € 11,34.
- 35 Prioriteiten 1998, beleidsadvies naar aanleiding van de verkenningen uit de periode 1996-1998, juni 1998.  
ISBN 90 346 3586 4; € 13,61.
- 34 Reactie op Strategisch Plan TNO 1999-2002, maart 1998.  
ISBN 90 346 3549 x; € 9,08.
- 33 Onschatbare rijkdom aan kennis; financiële verslaglegging en innovatief vermogen van ondernemingen, maart 1998.  
ISBN 90 346 3534 1; € 11,34.

- 32 Het nut van de grote technologische instituten, februari 1998.  
ISBN 90 346 3532 5; € 13,61.
- 31 De structurele behoefte aan informatici, februari 1998.  
ISBN 90 346 3527 9; € 11,34.
- 30 Reactie op ontwerp-HOOP 1998, november 1997.  
ISBN 90 346 3502 3; € 11,34.
- 29 Wisselwerking tussen 'zachte' en 'harde' kennis, oktober 1997.  
ISBN 90 346 3488 4; € 11,34.
- 28 Een werkzaam leven lang leren, juli 1997.  
ISBN 90 346 3460 4; € 11,34.
- 27 De invloed van wet- en regelgeving op innovaties, maart 1997.  
ISBN 90 346 3420 5; € 13,61.
- 26 Reactie op het Wetenschapsbudget 1997, oktober 1996.  
ISBN 90 346 3359 4; € 13,61.
- 25 Oude wereld, nieuwe kansen.... Kennisuitwisseling met Oost-Azië, juni 1996.  
ISBN 90 346 3312 8; € 13,61.
- 24 Report on the Netherlands position on the Fifth Framework Programme of the EU, april 1996.  
ISBN 90 346 3307 1; € 11,34.
- 23 Regionaal Technologiebeleid, november 1995.  
ISBN 90 346 3241 5; € 11,34
- 22 Onderzoek is mensenwerk; ruimte voor management van human resources, juli 1995.  
ISBN 90 346 3203 2; € 13,61.
- 21 Advies over relatie overheid-TNO, april 1995.  
ISBN 90 346 3167 2; € 9,08.
- 20 Advies inzake de para-universitaire instituten, februari 1995.  
ISBN 90 3463156 7; € 9,08.
- 19 Exploitatie van universitaire kennis, februari 1995.  
ISBN 90 346 3151 6; € 9,08.
- 18 Jaarbeschouwing 1994, oktober 1994.  
ISBN 90 346 3115 x; € 9,08.
- 17 Verankering van onderzoekstimuleringsprogramma's, oktober 1994.  
ISBN 90 346 3108 7; € 9,08.
- 16 Technologiebeleid en economische structuur, april 1994.  
ISBN 90 346 3071 4; € 15,88.
- 15 Advies over onderzoekscholen, januari 1994.  
ISBN 90 346 2900 7; € 9,08.
- 14 Advies over de NWO-organisatie, oktober 1993.  
ISBN 90 346 3011 0; € 9,08.
- 13 Nederland Vestigingsland, april 1993.  
ISBN 90 346 2991 0; € 13,61.

- 12 Advies over het Strategisch Beleidsdocument 1993, maart 1993.  
ISBN 90 346 2986 4; € 9,08.
- 11 Technici en onderzoekers: kwaliteit en kwantiteit, december 1992.  
ISBN 90 346 2973 2; € 11,34
- 10 Jaarbeschouwing 1992: Vier aandachtspunten voor het Kabinetsbeleid,  
oktober 1992.  
ISBN 90 346 2955 4; € 11,34.
- 9 Opmaat voor profilering; advies inzake het Meerjarenplan 1993-1997 van NWO,  
juli 1992.  
ISBN 90 346 2923 6; € 11,34.
- 8 Advies inzake de apparatuurvoorziening voor het (para-)universitaire onderzoek,  
juli 1992.  
ISBN 90 346 2917 1; € 11,34.
- 7 Advies inzake de verhouding tussen nationaal en internationaal W&T-beleid,  
mei 1992.  
ISBN 90 346 2820 5; € 11,34.
- 6 Techniek & Maatschappij; advies over de factor techniek voor de maatschappij  
van morgen, mei 1992.  
ISBN 90 346 2813 2; € 11,34.
- 5 Advies inzake het Beleidsplan Wetenschap en Technologie 1991-1994 van het  
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, april 1992.  
ISBN 90 346 2807 8; € 6,81.
- 4 Wetenschappen en weten scheppen; advies over de overheidsfinanciering van  
universitair onderzoek, januari 1992.  
ISBN 90 346 2751 9; € 11,34.
- 3 Jaarbeschouwing 1991, oktober 1991.  
ISBN 90 346 2679 2; € 4,54.
- 2 Advies inzake de Technische Universiteiten (te zamen met de Adviesraad  
voor het Hoger Onderwijs (ARHO) uitgebracht), juli 1991.  
ISBN 90 346 2617 2; € 11,34.
- 1 Advies Voorstellen voor de agenda van de Overlegcommissie Verkenningen, juli  
1991.  
ISBN 90 346 2628 8; € 6,81.

AWT-publicaties zijn te bestellen via [www.awt.nl](http://www.awt.nl).

U kunt de publicaties ook schriftelijk of telefonisch bestellen bij het AWT Secretariaat.  
Vermeld hierbij a.u.b. duidelijk titel, ISBN en afleveradres.

AWT Secretariaat  
Javastraat 42, 2585 AP Den Haag  
T 070-3110920  
F 070-3608992  
E [secretariaat@awt.nl](mailto:secretariaat@awt.nl)