

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
mevrouw M.J.A. van der Hoeven  
Postbus 16375  
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Javastraat 42  
2585 AP Den Haag  
Tel 070 - 363 99 22  
Fax 070 - 360 89 92

E-mail: [Secretariaat@awt.nl](mailto:Secretariaat@awt.nl)  
URL: <http://www.awt.nl/>

0023a/04/sh

03 februari 2004

*Signalering knelpunten rond aansturing en financiering van de kennisinfrastructuur*

Geachte mevrouw Van der Hoeven,

De Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) wil met deze brief zijn zorg uitspreken over een aantal knelpunten dat optreedt in de aansturing en financiering van Nederlandse onderzoeksorganisaties, in het bijzonder bij het combineren van verschillende financieringsstromen. In het onderstaande stipt de Raad deze punten aan en schetst hij de gevolgen die deze gezamenlijk kunnen hebben. De Raad roept u op de ontwikkelingen met elkaar in samenhang - en dus interdepartementaal - te bestuderen en in ieder geval de onnodige onzekerheden daaromtrent weg te nemen. Voorts roept hij u op de voorwaarden, verbonden aan onderscheiden financieringsstromen, beter op elkaar af te stemmen. Zoals het er nu voorstaat, werken deze voorwaarden negatief op elkaar in, met onvoorziene consequenties voor de continuïteit van de Nederlandse kennisinfrastructuur.

*Herijking van subsidierelaties tussen departement en onderzoeksinstituten*

Een aantal departementen brengt momenteel verschuivingen aan in het eigen onderzoeksbeleid en in de financieringsmodaliteiten van onderzoek. Al met al komen deze voornemens neer op een vergroting van het aandeel project- of opdrachtonderzoek, ten koste van structurele bekostiging. Het meer projectmatig financieren van beleidsonderzoek heeft niet alleen een - mogelijk bedoelde en gewenste - dynamiserende werking op het veld. Het kan ook gevolgen hebben voor de financiering van de Nederlandse kennisinstellingen, bijvoorbeeld doordat meer onderzoek Europees aanbesteed moet gaan worden. Overigens worden er niet alleen verschuivingen gerealiseerd, maar in veel gevallen wordt er ook bezuinigd op onderzoek en R&D uitgaven<sup>1</sup>. De Raad vreest dat door bezuinigingen op onderzoek en herijking van de subsidierelaties de ruimte voor innoverend, lange termijn onderzoek bij kennisinstellingen onder druk komt te staan.

---

<sup>1</sup> Zie Voortgangsrapportage Wetenschapsbeleid 2002, Bijlage 1 Overzicht Totale Onderzoek Financiering (TOF). Daaruit blijkt dat de onderzoeksuitgaven van de andere departementen dan OCW en EZ in enkele gevallen gelijk blijven, maar in de meeste gevallen zullen dalen vanaf 2003.



Als voorbeeld haalt de Raad het recente VWS-beleidsstuk 'Kennis, Innovatie, Meedoen' aan, waarin een vernieuwing van het subsidiebeleid wordt voorgesteld. Naast het realiseren van taakstellende kortingen op het budget, streeft dit beleid ook een andere verhouding tussen departement en de kennisinstellingen na. Dat komt neer op een beweging richting projectmatig aanbesteden van onderzoek en weg van het structureel financieren van onderzoeksinstituten.

#### *Cumulatie van anti-cumulatiebedingen*

Verschillende overheidssubsidies kennen een vorm van anti-cumulatiebeding, vooral de meer projectmatige of doelgerichte subsidies. Dit beding stelt beperkingen aan de mogelijkheden voor stapeling van geldstromen voor eenzelfde onderzoeksactiviteit. De basisfinanciering van onderzoekinstellingen is momenteel van anti-cumulatiebedingen uitgesloten. Argument daarvoor is dat deze niet gericht is op specifiek onderzoek, maar op het in stand houden van een infrastructuur en een brede kennisontwikkeling. Bij andere vormen van subsidieverlening voor brede onderzoeksactiviteiten, zoals de zogenaamde 'doelfinanciering' voor de Grote Technologische Instituten en TNO, is het echter vaak onduidelijk in hoeverre er een anti-cumulatiebeding van kracht is. Verschillende departementen hanteren hier verschillende regels.

Hoewel de voorwaarden vaak onduidelijk zijn, is het waarschijnlijk dat wanneer departementen hun financieringsstromen verleggen van basisfinanciering naar andere vormen (bijvoorbeeld de tweede geldstroom, directe opdrachtverlening of aanbesteding), anti-cumulatiebedingen eerder en op meerdere punten van kracht worden. Dat beperkt de mogelijkheden voor kennisinstellingen hun activiteiten te financieren vanuit meerdere bronnen. Dit vergroot nog eens de problemen rond 'matching', omdat matchingsvoorwaarden en anti-cumulatiebedingen negatief op elkaar in werken. Immers, wanneer instellingen subsidies trachten te combineren om aan matchingsverplichtingen te voldoen, kan dat worden verhinderd door anti-cumulatieregels. Over de kwesties rond 'Matching' zal de AWT u overigens binnenkort apart adviseren.

Bovendien nemen door de stapeling van uiteenlopende voorwaarden de administratieve lasten voor de onderzoeksorganisaties aanzienlijk toe, hetgeen haaks staat op het kabinetsbeleid dat 'minder regels' in haar vaandel voert.

#### *Aankondigingen wijzigingen in mededingingsbeleid*

De AWT constateert dat er een aantal voornemens leeft om wijzigingen aan te brengen in het mededingingsbeleid, zowel op Europees als op nationaal niveau<sup>2</sup>. Het mededingingsbeleid ten aanzien van onderzoek betreft vooral de vraag onder welke voorwaarden overheden en overheidsgefinancierde instellingen marktactiviteiten (in dit geval: contractonderzoek) mogen verrichten. Daarnaast wordt in het mededingingsbeleid geregeld onder welke voorwaarden overheden onderzoek bij bedrijven of bij publiekprivate samenwerkingsorganisaties kunnen financieren. Met dit beleid wordt oneerlijke concurrentie tussen private en publieke partijen voorkomen.

Op Europees niveau is een herziening aangekondigd van de regels voor Staatssteun, waaronder die rond de uitzonderingen voor onderzoek en ontwikkeling en voor onderzoekinstellingen. Op nationaal niveau heeft de Minister van Economische Zaken aangekondigd een herijking van het beleid rond Markt en Overheid voor te bereiden. De AWT vindt het van groot belang dat Europese en nationale regelgeving in lijn met elkaar gebracht worden en zo het behalen van de Lissabon-doelstellingen bevorderen.

<sup>2</sup> Ontwikkelingen in de Europese regelgeving rond 'Diensten van openbaar belang', 'Staatssteun voor Onderzoek en Ontwikkeling' en de 'Transparantierichtlijn' lijken hier in ieder geval van belang te zijn.



Het mededingingsbeleid is op dit terrein een complexe materie; bij de aangekondigde wijzigingen kan het gaan om de fiscale voorwaarden waaronder men bepaalde activiteiten mag verrichten (VPB- en BTW-plichten) of om voorschriften voor de verantwoording over de onderscheiden publieke en private activiteiten, onder andere op basis van de Transparantierichtlijn<sup>3</sup>. Zijdelings zijn in dit debat ook regels voor het al of niet aangemerkt worden als een overheidsgefinancierde organisatie aan de orde, alsook regels voor de juridische status van diverse kennisinstellingen, voor de toewijzing van Intellectuele Eigendomsrechten binnen publiekprivate samenwerkingsconstructies en voor de procedure van Europees aanbesteden.

De AWT constateert dat de interpretatie van de vigerende regels momenteel al veel discussie oplevert, en dat de aangekondigde wijzigingen daar bovenop onzekerheden te weeg brengen. De onzekerheden zijn inmiddels zo groot geworden, dat zij een bedreiging vormen voor de continuïteit van de Nederlandse kennisinfrastructuur. Een kabinet dat innovatie een hoge prioriteit geeft, dient dergelijke onzekerheden te reduceren.

### *Conclusie*

Hoewel bovengenoemde ontwikkelingen van elkaar te onderscheiden zijn, hebben zij met elkaar gemeen dat zij veranderingen signaleren in de financiële verhoudingen tussen overheidsorganisaties en het totaal van de Nederlandse kennisinstellingen. Deze veranderingen voltrekken zich van vormen van basisfinanciering richting opdrachtgeverschap. Deze beweging schept, in combinatie met de hierboven geschetste ontwikkelingen, een aantal serieuze knelpunten. Vooral het combineren van de voorwaarden van verschillende soorten financiering - eerste, tweede, derde geldstroom, doelfinanciering, diverse subsidies, regelingen en fiscale vrijstellingen, Europese financiering en opdrachtonderzoek - leidt tot serieuze onzekerheden en administratieve problemen voor alle instellingen uit de Nederlandse kennisinfrastructuur. Deze knellen te meer nu verschillende departementen verschillende regels hanteren.

Dat is problematisch, omdat onze kennisinfrastructuur voor het overgrote deel bestaat uit organisaties die hun financiering uit verschillende bronnen halen. Juist met gemengde financiering en via gemengd gefinancierde organisaties – zoals BSIK, de grote instrumenten uit het Kaderprogramma, TTI's of andere publiekprivate samenwerkingsverbanden – wordt de benutting van kennis gestimuleerd. Deze typisch Nederlandse aanpak, waarin de publieke en private sfeer elkaar op het middenveld ontmoeten, wordt in het buitenland zelfs geroemd<sup>4</sup>.

De AWT acht dergelijke gemengde vormen zeer gewenst, vooral omdat zij de synergie tussen publieke en private partijen bevorderen. Dan is het verontrustend dat er bij de instellingen steeds meer onzekerheden ontstaan over hun juridische of fiscale status, mogelijkheden en voorwaarden voor financiering en over hun verantwoordingsplichten. De situatie is inmiddels voor de stabiliteit en continuïteit van de Nederlandse kennisinfrastructuur in haar geheel onverantwoord complex geworden.

<sup>3</sup> Over de verantwoordingsregels als gevolg van de Nederlandse Wet Toezicht Europese Subsidies woedt bovendien momenteel nog een discussie tussen Algemene Rekenkamer en VSNU.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld '*Public-private partnerships for research and innovation: an evaluation of the Dutch experience*' OECD (2003), dat het model voor Technologische Top Instellingen 'a proven good practice' noemt.



Behalve de groeiende complexiteit als zodanig, vindt de AWT het zorgwekkend dat de overheid geen eenduidige en samenhangende visie ontwikkelt betreffende bovengenoemde kwesties. Met zeer verschillende - overigens legitieme en verstandige - beleidsdoelstellingen zoals: eerlijke concurrentieverhoudingen, flexibiliteit in het overheidsbeleid, het waarborgen van de ministeriële verantwoordelijkheid, een goede beleidsverantwoording, het versterken van onze innovatiekracht, het halen van de Barcelona-doelstelling of het stimuleren van excellentie, worden zeer uiteenlopende voorwaarden gesteld aan de kennisinstellingen. In sommige gevallen staan de verschillende beleidsdoelstellingen op gespannen voet met elkaar. Zij werken in ieder geval op uiteenlopende wijzen door in de verschillende modaliteiten van financiering van onderzoek, zonder dat er goed zicht bestaat op de consequenties daarvan.

#### *Aanbeveling*

Gezien de aangekondigde verschuivingen in onderscheiden geldstromen, wil de AWT waarschuwen voor de risico's van drastische wijzigingen in de verhoudingen tussen overheid en de kennisinfrastructuur. Complexiteit en onzekerheden nemen toe wanneer financieringsvormen verschuiven richting opdrachtonderzoek. De AWT beveelt u daarom aan om bovengenoemde vraagstukken snel interdepartementaal en met elkaar in samenhang te bestuderen. De regelgeving en financiering van de kennisinstellingen moeten beter op elkaar afgestemd worden, zodanig dat zij synergie tussen de verschillende partijen in het kennis- en innovatiesysteem bevorderen. De meer overkoepelende vraagstukken rond aansturing van onderzoek voor de publieke sector diept de AWT verder uit in het adviestraject dat onder de titel *Onderzoek en de departementen* op zijn werkprogramma staat. Daarover kunt u een advies aan het eind van dit jaar verwachten.

De Minister van OCW heeft bij deze exercitie het voortouw, vanuit haar stelselverantwoordelijkheid en coördinerende taak ten aanzien van het wetenschappelijk onderzoek. In het totaal aan financieringsrelaties tussen overheid en kennisinstellingen heeft OCW de taak een balans aan te brengen tussen het vaak korte termijn perspectief van departementen enerzijds en het waarborgen van continuïteit in de kennisinfrastructuur op de langere termijn anderzijds.

De Minister van EZ heeft de 'lead' bij het implementeren van mededingingsbeleid. De Raad dringt er op aan daarbij steeds het belang van innovatie en kennisontwikkeling voor Nederland voorop te stellen.

Hoogachtend,

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be 'J.F. Sijstermans', written over the typed name and title.

J.F. Sijstermans  
Voorzitter

*Deze adviserende brief is tevens gestuurd aan de Minister van Economische Zaken, de heer mr. L.J. Brinkhorst.*