

Aan: Het kabinet, ter attentie van:

De heer drs. M. Rutte, minister-president en minister van Algemene Zaken

De heer H. Kamp, minister van Economische Zaken

Mevrouw dr. M. Bussemaker, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De heer drs. S. Dekker, staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Cc: De leden van de Vaste Commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer

De leden van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer

De leden van de Vaste Commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer

De leden van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Eerste Kamer

uw brief

uw kenmerk

ons kenmerk:

datum:

10 januari 2013

Onderwerp

Briefadvies van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid naar aanleiding van het regeerakkoord

Geachte heer Rutte, heer Kamp, mevrouw Bussemaker en heer Dekker,

De Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) heeft met belangstelling kennisgenomen van uw beleidsplannen op het terrein van het kennis- en innovatiebeleid in het regeerakkoord. Uw voornemen om een beleid te voeren dat de innovatiekracht van het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid optimaal richt “op de transitie naar een duurzame economie en groene groei, mede met het oog op versterking van het concurrentievermogen van de Nederlandse economie”, ondersteunen wij van harte.

De AWT is blij dat u het topsectorenbeleid continueert. Consistentie en volharding in beleid zijn wezenlijk waar het draait om investeringen die pas op lange termijn – in de orde van tien tot twintig jaar – vrucht dragen.¹ Het voornemen om in dat verband meer middelen vrij te maken voor programmatische samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven, en dit te

¹ Dit is een les die ook naar voren komt in de AWT-landenstudie over Duitsland (2013), *Vasthoudend Innoveren*. Zie ook het AWT-briefadvies uit 2010 naar aanleiding van het regeerakkoord van het vorige kabinet.

bekostigen door verlaging van generieke (fiscale) subsidies, beschouwen wij als een welkom herstel van de balans tussen specifiek en generiek beleid. Echter, dat u de steun voor private investeringen in onderzoek en ontwikkeling in dit regeerakkoord per saldo opnieuw terugschreeft, vindt de raad om twee redenen uiterst ongelukkig.² Ten eerste, uitgaven aan kennisontwikkeling en innovatie zijn investeringen waaraan wij nu en in de toekomst ons economisch potentieel ontlene. Wanneer bezuinigen noodzakelijk is, verdienen investeringen anders behandeld te worden dan consumptieve uitgaven. Ten tweede, het is van groot belang dat de overheid zich een betrouwbare partner toont die de afspraken nakomt en de plannen uitvoert waaraan de afgelopen twee jaar is gewerkt en die met het oog op de lange termijn zijn gemaakt.³ Met deze bezuinigingen loopt u het risico dat bedrijven ook terugkomen op toezeggingen om meer in R&D te investeren in Nederland.

Het is van belang om in tijden van crisis investeringen in hoger onderwijs en onderzoek op peil te houden. Wat het fundamenteel onderzoek betreft, is de raad ingenomen met de extra investeringen, noodzakelijk om kennisinstellingen en bedrijven in Nederland in staat te stellen om te participeren in het Europese onderzoeksprogramma Horizon 2020 (*matching*). In het geval er middelen onttrokken worden aan de studiefinanciering voor het hoger onderwijs, zouden deze naar onze mening gebruikt moeten worden ter verbetering van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek in universiteiten en hogescholen. Bovendien menen we dat de effecten van de veranderingen in de studiefinanciering op de toegankelijkheid van en de deelname aan het hoger onderwijs goed in de gaten gehouden moeten worden.

Nu een nieuwe kabinetsperiode aanbreekt, hoopt de AWT van harte u van dienst te kunnen zijn door met u mee te denken over hoe de voornemens en afspraken uit het regeerakkoord het meest productief in beleid vertaald kunnen worden. Wij verheugen ons op een vruchtbare en plezierige samenwerking en zien uit naar uw verzoeken om advies over specifieke beleidsvraagstukken.⁴ Hierop vooruitlopend reiken wij in deze brief ons perspectief op het kennis- en innovatiebeleid voor de komende kabinetsperiode aan. We bouwen hierbij voort op onze brief van 21 september 2012 aan de informateurs Kamp en Bos, waarin wij aandacht vroegen voor het belang van continuïteit, eenheid en verscheidenheid in het kennis- en innovatiebeleid.

Het belang van visie

Wil kennis- en innovatiebeleid coherent en effectief zijn, dan moet het gestoeld zijn op een heldere visie. Een dergelijke visie geeft aan hoe Nederland zich als relatief klein land wil positioneren ten opzichte van grootmachten op het gebied van kennisontwikkeling en innovatie als de VS, Japan, Duitsland, China, India, Brazilië en Zuid-Korea. Enerzijds biedt

² Het budget voor de TKI-toeslag gaat met 110 miljoen euro omhoog. Daar staat tegenover dat de subsidies voor het bedrijfslevenbeleid en de topsectoren met 60 miljoen dalen en de fiscale innovatieregelingen met 160 miljoen beperkt worden – samen 220 miljoen (waarvan 25 miljoen naar fundamenteel onderzoek gaat). Per saldo is er 110 miljoen euro minder voor ondersteuning van private R&D.

³ Het zou de effectiviteit en de geloofwaardigheid van het kennis- en innovatiebeleid zeer ten goede komen als de continuïteit van beleid beter gewaarborgd zou worden met institutionele maatregelen (*ring fencing*). Continuïteit zou ook in het politieke proces geborgd kunnen worden door naar Fins voorbeeld een ‘Commissie Toekomst’ in te stellen, bestaande uit parlementariërs uit Tweede en eventueel Eerste Kamer en Europees Parlement.

⁴ Ons werkprogramma voor de komende periode *Blijvend in de top 5!* treft u aan als bijlage. Uiteraard nemen wij graag uw verzoeken om advies in dit werkprogramma op.

een visie een overkoepelend strategisch kader waarbinnen universiteiten, kennisinstellingen, bedrijven, clusters en regionale netwerken worden uitgedaagd hun eigen profiel te ontwikkelen.⁵ Dit strategisch kader draagt er idealiter toe bij dat innovatief ondernemerschap in ons land tot bloei komt, dat nieuwe bedrijven doorgroeien en banen scheppen, dat innovatieve buitenlandse bedrijven zich bij voorkeur hier vestigen.⁶ Anderzijds maakt deze visie duidelijk welke ambities wij als land collectief koesteren en welke rol en verantwoordelijkheid de overheid daarmee voor zichzelf ziet. De AWT komt in het regeerakkoord allerlei nationale ambities en maatschappelijke uitdagingen tegen, bijvoorbeeld op het terrein van duurzame energie, maar mist vooralsnog een visie op de innovatieprocessen die hiervoor nodig zijn en op de (initiërende) rol van de overheid om de vereiste innovaties te realiseren.

Een overtuigende langetermijnvisie is een noodzakelijke basis voor een bestendig kennis- en innovatiebeleid. Zonder een heldere, stabiele en breed gedeelde onderliggende visie zijn continuïteit in beleid, eenheid in optreden en verscheidenheid binnen een consistent kader niet op te brengen en vol te houden. Daarom spoort de AWT het kabinet aan om nu een nieuwe kabinetsperiode begint, in dialoog met bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties, een visie op de toekomst van Nederland te ontwikkelen die kaderstellend is voor de profilering van veldpartijen en richtinggevend voor de overheid zelf. Graag draagt de raad hiervoor bouwstenen aan en biedt hij hierbij ondersteuning.⁷

Continuïteit – verder met het topsectorenbeleid: het bedrijfsleven aan zet

Twee jaar geleden zijn de fundamenten gelegd voor het topsectorenbeleid. Dit is een innovatief beleidsconcept dat een breed scala aan generieke stimuleringsinstrumenten combineert met een sturingsmodel waarbij het initiatief in het veld ligt. Met deze instrumenten, ondermeer gericht op kennisontwikkeling en innovatie, ondersteunt de overheid economische topsectoren. Per topsector zijn topteams aan de slag gegaan, agenda's opgesteld en innovatiecontracten afgesloten. Het topsectorenbeleid heeft een leerproces op gang gebracht. Geleidelijk zoeken alle betrokken partijen nu hun rol binnen nieuwe structuren.

Binnen het topsectorenbeleid heeft het bedrijfsleven niet alleen het stuur in handen, maar ook de voet op het gaspedaal. Het heeft naast ruime belastingfaciliteiten een aanzienlijke zeggenschap over plannen en middelen gekregen, in de verwachting dat het de private innovatie-inspanningen – die in Nederland naar verhouding laag zijn⁸ – zal opvoeren. Dit is de stilzwijgende overeenkomst die onder het topsectorenbeleid ligt.⁹

⁵ AWT-advies 67 (2005), *Tijd voor een opKIQer*.

⁶ Als focus en massa daarin leidend zijn (zoals bepleit in AWT-advies 53 (2003), *Backing Winners* en ook geëxpliciteerd in het topsectorenbeleid), dan geeft het aan hoe dit op de verschillende schaalniveaus – nationaal, regionaal, Europees – dit gestalte moet krijgen.

⁷ Binnenkort brengt de AWT een visiedocument *De kennissamenleving in internationaal perspectief* uit, dat op deze fundamentele vragen ingaat.

⁸ Dit heeft niet alleen te maken met de sectorale samenstelling van de Nederlandse economie, maar ook met het feit dat Nederlandse multinationale ondernemingen veel van hun R&D in het buitenland verrichten en met het gegeven dat het Nederlandse MKB – dat relatief veel kleine en weinig middelgrote ondernemingen bevat – achterblijft in R&D.

⁹ AWT-achtergrondstudie 42 (2012), *Kiezen voor de kennissamenleving*, pp. 28 – 29.

Het is nu van groot belang dat zowel overheid als bedrijven gewekte verwachtingen zoveel mogelijk waarmaken en zich aan gedane toezeggingen houden. De AWT raadt de minister van EZ aan om hierover in dialoog te blijven met het bedrijfsleven. Hou in de gaten of de private innovatie-inspanningen binnen redelijke termijnen daadwerkelijk omhoog gaan. Registreer ook of het beleid niet alleen resulteert in groei van bestaande bedrijven (*winner*), maar ook in de ontwikkeling van voldoende nieuwe ondernemingen (*challengers*), zowel binnen als buiten de topsectoren. Ontwikkel een 'plan B' voor het geval de private investeringen in R&D niet voldoende stijgen, ondermeer om te voorkomen dat de capaciteit van de publieke onderzoeksinfrastructuur wordt uitgehold.

Daarnaast adviseert de AWT de minister van OCW om ervoor te zorgen dat de continuïteit in het wetenschappelijk onderzoek voldoende gewaarborgd is, met name in de financiering van het promotieonderzoek.¹⁰ Waar 'het bedrijfsleven aan zet' kan leiden tot veranderingen in inhoudelijke onderzoeksaccenten en gebruik van onderzoeksresultaten, mag het niet gaan ten koste van het volume aan funderend onderzoek en de opleiding van de volgende generatie onderzoekers.

Eenheid – zorgen voor integraal beleid: beter aansluiten bij Europa

Het topsectorenbeleid heeft een harmonisatie op gang gebracht van het innovatiebeleid van EZ, het wetenschaps- en onderzoeksbeleid van OCW, het kennis- en innovatiebeleid van de diverse vakdepartementen, en het beleid van organisaties als NWO en KNAW en kennisinstellingen als TNO. Ook heeft het een betere aansluiting van het ontwikkelingsbeleid en het handelsbeleid bij het kennis- en innovatiebeleid bevorderd.

Het voeren van een geïntegreerd kennis- en innovatiebeleid dat is afgestemd met handelsbeleid en ontwikkelingsbeleid levert niet alleen doelmatigheidswinst en schaalvoordelen op. Het is ook een krachtige stimulans voor kenniscirculatie en economische dan wel maatschappelijke valorisatie van kennis. Bovendien helpt het samen optrekken met handels- en ontwikkelingsbeleid bij het moderniseren van internationale betrekkingen. Relaties met vooral landen buiten de OESO – met China als meest prominente voorbeeld – transformeren van een ontwikkelingsrelatie tot een partnerschap gebaseerd op complementariteit en wederzijds voordeel.¹¹

Eenheid van beleid strekt niet alleen nationaal tot voordeel, maar ook vis-à-vis het Europese kennis- en innovatiebeleid. Dat beleid stelt de grote maatschappelijke uitdagingen (*grand challenges*) centraal waar wij als samenleving voor staan.¹² Nederland adresseert de maatschappelijke uitdagingen vanuit de topsectoren, zo is althans het voornemen. Dit gaat niet vanzelf. Waar het Nederlandse beleid gestructureerd is langs de lijnen van capaciteitsontwikkeling (de aanbodzijde), grijpt het Europese beleid aan bij specifieke maatschappelijke behoeften (de vraagzijde). Vooralsnog zijn bedrijven en kennisinstellingen

¹⁰ In zijn brief aan de formateurs Kamp en Bos heeft de AWT gepleit voor het repareren van het gat in investeringen in promotieonderzoek dat is gevallen door het schrappen van de gelden uit het FES-fonds. Reeds in 2006 heeft de AWT aanbevolen voor onderzoek een kapitaalfonds met een continue voeding in te stellen, destijds op basis van aardgasopbrengsten: zie AWT-briefadvies (2006), *Beter omgaan met FES-middelen voor kennis en innovatie*.

¹¹ AWT-advies 74 (2010), *Kennis zonder grenzen*. AWT-advies 78 (2012), *De Chinese handschoen*.

¹² Een zevental hiervan vormt de thematische basis van het Europese onderzoeksbeleid en daarmee van het programma Horizon 2020, de opvolger van het Zevende Kaderprogramma.

vooral bezig zichzelf langs de lijnen van topsectoren te organiseren. De aansluiting met de maatschappelijke uitdagingen moet nog vorm krijgen.

De raad roept de ministers van OCW en EZ op om binnen het geïntegreerde kader van het topsectorenbeleid uitdrukkelijk de rol op zich te nemen van de protagonist van de *grand challenges*.¹³ Het is van belang hier een inhaalslag te maken. Landen als Duitsland, waar het beleid geformuleerd is langs de lijnen van maatschappelijke opgaven en bedrijven en kennisinstellingen zich dientengevolge ook volgens die lijnen organiseren, zijn hiermee allang aan de gang.¹⁴ Maak de publieke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke uitdagingen waar. Stimuleer en faciliteer daarnaast innovatief ondernemerschap dat bijdraagt tot het aanpakken van deze uitdagingen.

Verscheidenheid – maatwerk bieden

Het topsectorenbeleid en de daaraan gelieerde agenda voor het hoger onderwijs en onderzoek 'kwaliteit in verscheidenheid' hebben ingezet op differentiatie en specialisatie. Het beleid schept ruimte voor veldpartijen om een onderscheidend profiel te ontwikkelen op basis van comparatieve voordelen en daagt hen uit om zich te onderscheiden door innovatief te zijn. De overheid faciliteert dit door in de relatie met deze veldpartijen maatwerk te leveren en gevalsspecifieke afspraken te maken.

Deze benadering volgt de overheid tegenover de kennisinstellingen. Zij worden gestimuleerd zich te onderscheiden in focus van onderwijs en onderzoek en een eigen, ook internationaal onderscheidend, profiel te ontwikkelen. Ze worden daar ook op afgerekend. Een dergelijke lijn volgt het beleid ook met betrekking tot regio's. De rijksoverheid heeft het regionaal economisch beleid afgebouwd en draagt taken en bevoegdheden over aan lagere overheden.¹⁵ Regio's krijgen de ruimte om hun eigen profiel verder te ontwikkelen (*smart specialisation*).¹⁶

Aan maatwerk vanuit de overheid bestaat een brede behoefte in het veld. Het onderzoeks- en innovatiebeleid kent van oudsher een focus op technisch onderzoek en technische vernieuwingen. Innovatie draait echter steeds vaker om een combinatie van technische vernieuwing en organisatorische, institutionele of sociale verandering. Het is daarom wenselijk om de focus van het huidige kennis- en innovatiebeleid te verbreden. De AWT spoort de ministers van EZ en OCW aan om binnen de scope van het kennis- en innovatiebeleid ruimte te scheppen voor een grotere diversiteit aan vormen van innovatie – waaronder diensteninnovatie en sociale innovatie¹⁷ – en een grotere verscheidenheid aan innovatieve organisaties, zowel in de private sector als binnen het publieke domein en het maatschappelijk middenveld.

¹³ AWT-advies 77 (2011), *Scherp aan de wind*.

¹⁴ AWT-landenstudie over Duitsland (2013), *Vasthoudend Innoveren*.

¹⁵ Het begin 2013 te verschijnen AWT-advies over de arbeidsmarkt voor kenniswerkers schenkt aandacht aan regionale arbeidsmarkten.

¹⁶ *Smart Specialisation*, profilering op het gebied van kennisontwikkeling en innovatie op basis van regionale sterktes, is een centrale peiler onder het cohesiebeleid van de Europese Unie voor de komende jaren.

¹⁷ Een AWT-advies over diensteninnovatie waarin staat hoe dit kan gebeuren, verschijnt begin 2013.

Daarnaast heeft de AWT een advies in voorbereiding over sociale innovatie, dat begin 2013 verschijnt.

Tot slot

De Europese en ook Nederlandse economie bevindt zich reeds geruime tijd in zwaar weer. Het kabinet tracht met het afgesloten regeerakkoord Nederland terug te brengen op een stabiel groeipad door een combinatie van bezuinigingen en hervormingen. Ambitieuze hervormingen zijn onder andere voorzien op de terreinen van arbeidsmarkt, oudedagsvoorzieningen en zorg. Het succes daarvan is op dit moment het meest geholpen met een solide beleid dat bijdraagt aan de versterking van onze verdiencapaciteit. Cruciaal onderdeel daarvan is een kennis- en innovatiebeleid met een oriëntatie op de lange termijn. De AWT zal zijn uiterste best doen u te helpen de blik op de horizon vast te houden.

We verheugen ons op een vruchtbare samenwerking.

Namens de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid,



prof. dr. J.A. Bruijn
voorzitter



dr. D.J.M. Corbey
secretaris

Bijlage: 'Blijvend in de top 5! – Meerjarenprogramma AWT 2013 – 2017 en werkprogramma 2013'.