

Uit de gevarendriehoek

Pieter Wisse, Information Dynamics

Kenmerkend voor innovatie, zeg ook maar vernieuwing, is op z'n minst kennisdynamiek. Simplistisch geschetst, van ene kennis als grondstof 'komt' andere kennis als product. En zo'n kennisproduct dient eventueel als kennisgrondstof voor een volgende cyclus, enzovoort.

Hoe een kenner tot nieuwe kennis 'komt,' laat zich hoogstens bevorderen, niet sturen (laat staan voor iedereen en altijd op dezelfde manier). Hoe sterker nieuw kwalitatief afwijkt van oud, des te minder lukt het op recept.

Vernieuwing gaat nu eenmaal gepaard met onzekerheid.

In relatie tot vernieuwing dreigt gauw verwarring met de aanduiding: systeem.

Het lijkt alsof de minister van Economische Zaken (EZ) zich in de notitie *Visie op het toegepaste onderzoek* (EZ, 5 juli 2013) tot zijn ambtsgebied probeert te beperken. Door zulke afbakening is het nogeens extra oppassen met termen zoals infrastructuur ("kennisinfrastructuur"), systeem ("kennis- en innovatiesysteem," "een ecosysteem met fundamenteel onderzoek en marktpartijen"), netwerk ("kennis- en innovatienetwerken") en stelsel ("stelselverantwoordelijke").

Over kennis gesproken, in genoemde notitie zijn onderwijsinstellingen zoals universiteiten slechts geassocieerd met "fundamenteel onderzoek." Voor de "visie" van de minister in kwestie tellen ze blijkbaar niet mee, althans niet ècht.

Zo verwacht m.i. het idee van (notitie, p. 2) "de gouden driehoek van overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven." De lovende kwalificatie "gouden" lijkt mij, zachtjes uitgedrukt, voorbarig.

Ernstiger vind ik echter, dat met kennisinstellingen als één van de hoekpunten het structurele zicht op (notitie, p. 1) "de rol van deze instituten" zelfs belemmerd geraakt is.

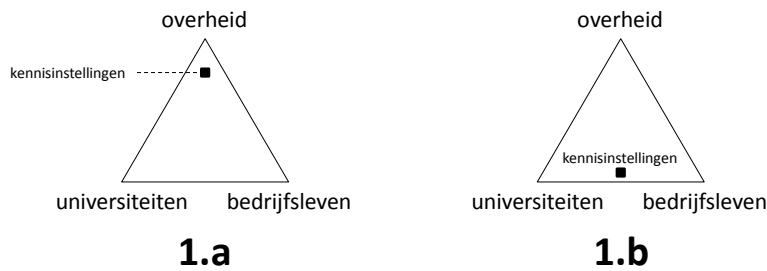
Op de reële maatschappelijke schaal, en nog steeds als driehoek gemodelleerd, vormen volgens mij – nota bene, voor het onderhavige onderwerp – overheid, universiteiten en bedrijfsleven de relevante hoofd- en aldus hoekpunten. Zij constitueren een (krachten)veld waarop vervolgens kennisinstellingen (ofwel Toegepast OnderzoekOrganisaties, kortweg – maar pleonastisch – TO2-instituten, zoals bedoeld in *Visie op het toegepaste onderzoek*) alweer inzichtelijker gepositioneerd kunnen worden.

Waarop verruiming van het grondvlak aandacht helpt vestigen, is vooral de *gewijzigde* positie van de kennisinstellingen.

Zolang de kosten van zo'n instelling (vrijwel) volledig voor overheidsrekening komen, maakt zij feitelijk deel van de overheid uit. In figuur 1.a komt dat tot uitdrukking door de getekende nabijheid tot de overheid.

Maar wat verandert er? De minister verklaart in zijn notitie dat (p. 2) "de financiering van de instituten verhoudingsgewijs minder gebaseerd [zal] zijn op vaste rijksbijdragen vooraf." Kortom, dat vergroot de afstand tot de overheid. Volgens het driehoekschema naderen de

kennisinstellingen daardoor hoe universiteiten en bedrijven zich onderling verhouden. Ze komen er min of meer tussen te verkeren; zie figuur 1.b.



figuur 1: andere financiering, andere positie op maatschappelijk veld.

In zijn brief over “implementatie van de visie op het toegepast onderzoek” van 6 maart 2014 aan de voorzitter van de Tweede Kamer vermeldt de minister van EZ (brief, p. 3) “dat via de TKI-toeslag extra onderzoeksmiddelen beschikbaar komen.” De letters TKI staan daar voor: Topconsortia voor Kennis en Innovatie.

De minister vervolgt veelzeggend: “Met deze beweging wordt de financiering meer gericht op onderzoeksprogramma’s in plaats van op instituten. Door in te spelen op de thema’s van de publiek-privaat opgestelde innovatiecontracten, worden de TO2-instituten in staat gesteld een belangrijk deel van de dalende Rijksbijdrage terug te verdienen.”

Duidelijker dan met de term “verdienen” had de minister niet kunnen uitdrukken dat de kennisinstellingen zich voor een groeiend aandeel van hun financiering zien aangewezen op, precies, concurrentie.

Het woord instelling ‘zegt’ eigenlijk al, dat het organisaties zijn die tot zelfbehoud geneigd zijn. Zonodig gaan zij concurrentie aan, daartoe feitelijk via vermindering van “vaste rijksbijdragen vooraf” aangezet door de overheid. Alle bezweringen onder de noemer “precompetitief” in zowel notitie als brief ten spijt, het is niet anders.

De precompetitieve rol die de minister aan de kennisinstellingen toebedeelt, bestáát door zijn eigen toedoen domweg niet meer voor ze. Daaraan is zijn gewijzigde financieringsarrangement letterlijk debet.

Aan de ene kant concurreert een kennisinstelling met universiteiten, aan de andere kant met bedrijven. Daardoor dreigt aan beide kanten juist ondermijning van “innovatiekracht.”

Gerede twijfel is trouwens gepast over het vermogen van een kennisinstelling om steeds opnieuw vernieuwende bijdragen te leveren. Want een medewerker kan de ‘instelling’ (gaan) hebben zich sterk met haar/zijn kennis te identificeren. Door aan die kennis vast te houden belemmert z/hij zelfs ontwikkeling van nieuwe kennis; de richting van ‘onderzoek’ volgt voorspelbaar het reeds meermaals betreden pad van haar/zijn stokpaard.

In de notitie staat (p. 1): “[H]et kabinet wil [...] ongewenste concurrentie [...] voorkomen.” Iets verderop: “In overleg met het veld zijn gedragsregels opgesteld waarmee voorkomen moet worden dat oneigenlijke concurrentie optreedt.”

Er is stellig slechts bedrijfsconcurrentie mee bedoeld; de verdringing van universitair onderzoek blijft onvermeld.

En “gedragsregels”? Er bestaat wet- en regelgeving over mededinging, intellectuele eigendom enzovoort. Maar, nogmaals, de minister beschouwt de kennisinstellingen blijkbaar als principieel precompetitief. Om tegen te gaan dat een kennisinstelling daarvan onverhoopt eens afwijkt – nee, de minister loochent niet dat (notitie, p. 5) “[e]r [...] de laatste jaren signalen gekomen [zijn over] marktverstoring” – vindt hij “gedragsregels” voldoende.

En (notitie, p. 1) “[h]andhaving van deze regels zal door de instituten zelf geborgd moeten worden.” Klachten, zo geeft de minister met zoveel woorden verder aan, betreffen immers de handelswijze van die instellingen. Zij moeten daarom de klachten allereerst en liefst exclusief zèlf maar behandelen. En toetsing volgens “gedragsregels” die zij vergaand zèlf opstelden, vindt de minister wel genoeg.

Maar is wet- en regelgeving soms irrelevant? En kan de klager een kennisinstelling als kennelijk zijn directe concurrent vertrouwen? Was de aanleiding voor zijn klacht niet dat de kennisinstelling door concurrentie vertrouwen schaadde? Moeten de kennisinstellingen door de “stelselverantwoordelijke” niet beschermd worden tegen de verleiding van corrupte klachtbehandeling?

Sterker nog, een klacht over competitieve activiteiten van een kennisinstelling betreft prompt ook en vooral de overheid. Het kritieke punt is immers de verleende staatssteun, steun dóór de overheid, dus, die in geval van competitie o.a. volgens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) onrechtmatig is. Ofwel, loopt uiteindelijk de “stelselverantwoordelijke” het grootste gevaar door de valse suggestie zich aan klachten te kunnen onttrekken met een beroep op louter “gedragsregels” voor louter andere partijen, in dit geval de kennisinstellingen?

Er zijn verschillende manieren om evenwichtiger verhoudingen te bereiken, zoals:

- De overheid kan volledig ophouden met subsidiëring van “publiek-privaat onderzoek.” Dat sluit onrechtmatige staatssteun principieel uit; een kennisinstelling is dan ook gewoon een bedrijf, zonder uitzonderingen onderhevig aan daarvoor geldende wet- en regelgeving.
- Omgekeerd kan de overheid de kennisinstellingen weer ruimer financieren, zodat niet langer geldt dat (brief, p. 3) “de instituten financieel onder druk [staan].” Zonder die druk verdwijnt voor de kennisinstellingen de ter behoud ervaren noodzaak van concurrentie. Deze opzet vermijdt onrechtmatige staatssteun vooral praktisch.
- Wanneer daarentegen de kennisinstellingen, zoals reeds aangehaald, “een belangrijk deel van de dalende Rijksbijdrage terug [moeten zien] te verdienen,” zouden zij dat zo strikt mogelijk gepositioneerd als uitvoeringsorganisatie moeten doen. De beoordeling van plannen moet minstens deels buiten zo’n instelling gebeuren. Een “beoordelingscommissie” moet haar werk doen namens de “stelselverantwoordelijke.” Anders is domweg niet adequaat geborgd, dat (brief, p. 2) “[h]et onderzoek voor en met bedrijven en overheden (publiek-privaat onderzoek) [...] uitsluitend precompetitief en vernieuwend van karakter [is]” c.q. (brief, p. 4) “het gesubsidieerde onderzoek precompetitief en vernieuwend is.” Een kennisinstelling is de financieel begunstigde partij met staatssteun van zulk onderzoek. Daarom is functiescheiding onmisbaar, vanaf een zo vroeg mogelijk stadium. De overheid weet zich anders vrijwel verzekerd van terechte klachten over onrechtmatige staatssteun.
- Een radicalere oplossing in structureel opzicht suggereert figuur 1.b. De kennisinstellingen kunnen elk gesplitst worden: een deel naar universiteiten, een deel naar bedrijfsleven en een deel naar overheid. Over verhoudingen is daardoor alweer veel minder onduidelijkheid.

Bovenstaande alternatieven verschijnen niet of nauwelijks in hoe de minister aangeeft (notitie, p. 5) “om het speelveld voor de instituten scherper af te bakenen.” Het belangrijkste dat hij over het hoofd ziet, over systeem gesproken, is dat ook de overheid in diverse rollen onderdeel vormt van wat er valt te bepalen.

Aparte “gedragsregels” zijn hoe dan ook overbodig, werken zelfs averechts. Volgens heldere verhoudingen voldoet bestaande (inter)nationale wet- en regelgeving, punt.

In zijn brief doet de minister de volgende aankondiging resp. toezegging (p. 1): “Als er klachten zijn, moeten die worden afgewogen en moet daarop een reactie komen.” Zoals de positionering van kennisinstellingen hier verklaard is, verwijst de minister een klager echter allereerst naar de partij – wat onafhankelijke behandeling reeds onmogelijk maakt – die de beklagde is (brief, p. 5): “Alle instituten moeten een klachtenloket en klachtenregeling voor oneerlijke concurrentie hebben.”

De minister mag dan nooit verbaasd zijn, dat (brief, p. 5) “een individuele klacht niet naar tevredenheid wordt opgelost.” “Indien” dat gebeurt, voegt hij eraan toe, “word ik onmiddellijk hierover geïnformeerd.”¹ Dat levert de klager onverminderd in eerste aanleg aan de willekeur van de betrokken kennisinstelling uit.² Nee, een klager moet de klacht “onmiddellijk” in elk geval buiten de aangeklaagde kennisinstelling kunnen indienen.

Een klager moet vooral met de klacht over onrechtmatige staatssteun direct bij EZ als zowel subsidieverstrekker als “stelselverantwoordelijke” terecht kunnen. Het dient het vertrouwen in behandeling van de klacht, en daarmee in de “stelselverantwoordelijke” zelf, wanneer EZ de Europese Commissie er meteen bij betreft.

Naar stellige verwachting komen er minder (ernstige) klachten, wanneer met voorrang de beoordeling van plannen – voor zover dat redelijk mogelijk is met iets ècht nieuws dat er nog niet ... is – onafhankelijk gebeurt.³

Het is niet zo, dat de overheid door minder financiering toekan met minder toezicht. De overheid heeft verhoudingen kwalitatief gewijzigd, met groeiende complicaties van dien. Dat vergt zelfs méér toezicht, en zeker tijdens beoordeling van een plan inclusief aanvraag voor overheidssubsidie.

2 april 2014, webeditie 2014 © Pieter Wisse

¹ Echter, diverse brieven van Information Dynamics in 2012 (en 2013) gestuurd aan de minister van EZ over o.a. onrechtmatige staatssteun onder noemer van consortium Essence, waarbij TNO als kennisinstelling was betrokken, bleven tot dusver allemaal onbeantwoord. Eind 2012 diende Information Dynamics daarom een klacht over onrechtmatige staatssteun in bij de Europese Commissie; op moment van schrijven van dit opstel is de uitslag van de behandeling aldaar nog niet bekend.

Over ‘de zaak Essence’ houdt Information Dynamics een zwartboek bij (met afschrift van o.a. hierboven bedoelde brieven); zie *Hoofd op hol* en *Met klachten over integriteit enzovoort moet je blijkbaar geen haast hebben*.

² Zoiets als een verslag van de verdere pogingen tot vervalsing door TNO tijdens klachtbehandeling stelde ik samen tot *Visitekaartprofessor*.

³ Het plan van consortium Essence betrof slechts vermeend onderzoek en ontwikkeling, te weten van iets dat er allang ... was: Metapatroon. De overheidssubsidie verkreeg Essence aldus frauduleus; voor de subsidieaanvraag kon TNO gemakshalve zijn eigen plan aanvaarden. En Essence met zijn deelnemers ging concurrentie aan met Information Dynamics, wat de staatssteun onrechtmatig maakt en de staat eraan schuldig (in aanvulling op ontbrekend toezicht op de subsidieaanvraag). Het plagiaat bevestigde Essence later door als resultaat een Essence-taal voor te stellen die tot in detail is nagebootst van de modeleertaal/-methode Metapatroon. Zie ook de verwijzingen in voetnoot 1 naar een zwartboek.