



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Europees Lobbyen voor Nederlandse Agrokennis

Louise van Schaik
Floor Geerling-Eiff
Minke Meijnders
Jan Rood
Krijn Poppe

Clingendael Rapport



LEI

WAGENINGEN UR



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Europees Lobbyen voor Nederlandse Agrokennis

Louise van Schaik
Floor Geerling-Eiff
Minke Meijnders
Jan Rood
Krijn Poppe

Juli 2015



Juli 2015

© Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden gekopieerd, verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de opdrachtgever.

Over de auteurs

Louise van Schaik is *Senior Research Fellow* bij Instituut Clingendael en coördinator van de kennisgroep 'EU's positie in de wereld'. Haar onderzoek richt zich op de positie van de EU in internationale onderhandelingen, de Europese interne markt, EU klimaatbeleid en EU buitenlandse betrekkingen.

Floor Geerling-Eiff is onderzoeker bij LEI Wageningen UR en thematrekker van de programma's Methodieken Kennisoverdracht in opdracht van de topsector T&U, en Kennisdoorstroom DLO-onderzoek voor groen onderwijs in opdracht van het Ministerie van EZ. Haar expertiseveld beslaat communicatie, kennis en innovatie m.b.t. agrarische kennis- en innovatiesystemen (AKIS).

Minke Meijnders is onderzoeker bij Instituut Clingendael en houdt zich bezig met strategisch onderzoek op het gebied van veiligheid en Europa.

Jan Rood is als *Senior Research Fellow* verbonden aan Instituut Clingendael, waar hij zich bezighoudt met mondiale vraagstukken en met Europese integratie. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar Europese Integratie in een Mondiaal Perspectief aan de Universiteit Leiden.

Krijn Poppe is senior econoom en programmamanager bij LEI Wageningen UR. Eerder was hij gedetacheerd bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij als *Chief Science Officer*. Hij heeft ruime ervaring met zowel de vormgeving van Europees Landbouwbeleid, als Onderzoeksbeleid en het acquireren en uitvoeren van Europese onderzoeksprojecten.

Clingendael Institute
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
The Netherlands

Email: info@clingendael.nl

Website: <http://www.clingendael.nl/>

Inhoud

Afkortingenlijst	6
Samenvatting	8
1 Introductie	11
1.1 Methodologie en indeling rapport	12
2 Beïnvloeding van de Brusselse agenda: actoren en methodes	13
2.1 De Europese Unie: een andere arena	13
2.2 Actoren die de Brusselse agenda vormgeven	15
2.3 Nederlandse coördinatie van Europees beleid	18
2.4 Punten van aandacht	19
3 Agendavorming en het proces van totstandkoming van H2020	20
3.1 Algemeen H2020	20
3.2 Totstandkoming van H2020	20
3.3 Wie heeft de agenda beïnvloed?	23
3.4 Punten van aandacht	24
4 Agendavorming en het proces van invulling van H2020	26
4.1 Wie beïnvloedt de agenda?	27
4.2 Selectie van de uiteindelijke projecten	28
4.3 Punten van aandacht	29
5 De Nederlandse en Europese agro-onderzoeksagenda	30
5.1 Nederlandse AGRO kennisstructuur	30
5.2 Andere prioriteiten vanuit Nederland	32
5.3 Nederlandse kennisinstellingen & FP 7 / Horizon 2020	33
5.4 Verschillende nationale onderzoekssystemen en vertegenwoordiging in Europa	36
5.5 Punten van aandacht	37
6 ERA-netten, Joint Programming Initiatives & overige initiatieven	38
6.1 ERA-netten en JPI's	38
6.2 Nederland & JPI's/ERA-netten etc.	39
6.3 Wie beïnvloedt de agenda?	40
6.4 Punten van aandacht	40

7	Conclusies en aanbevelingen	42
7.1	Wat kan Europa betekenen voor Nederland?	42
7.2	Wat kan Nederland betekenen voor Europa?	43
7.3	Aanbevelingen	44
	Literatuurlijst	47
	Appendix: lijst met geïnterviewde personen	49

Afkortingenlijst

AG H2020 SC2	Advisory Group H2020 for Societal Challenge 2
A&F	Agro & Food
AFSG	Agrotechnology & Food and Sciences Group
ATF	Animal Task Force
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
CBSG	Center for BioSystems Genomics
COREPER	Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Comité des représentants permanents)
DANK	Directie Agro & Natuurkennis
DEFRA	Department for Environment, Food & Rural Affairs
DG AGRI	Directorate-General for Agriculture and Rural Development (EU)
DG A&N	Directoraat-Generaal Agro en Natuur van het Ministerie van EZ (Nederland)
DG RTD	Directorate-General for Research and Innovation (EU)
DLO	Dienst Landbouwkundig Onderzoek
EESC	Europees en Economisch Sociaal Comité
EARTO	European Association of Research and Technology Organisations
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EIP	Europees Innovatie Partnerschap
EIT	European Institute for Innovation and Technology
END	Experts Nationaux Detachés (Seconded National Experts)
EP	Europees Parlement
ERA	European Research Area
ERA-NET	European Research Area Network
ESR	Evaluation Summary Report
ETF	European Technology Platform
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GPC	Groupe de haut niveau pour la Programmation Conjointe
FP	Framework Programme
H2020	Horizon 2020
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique (French National Institute for Agricultural Research)
ITRE	Committee for Industry, Research and Energy
JPI	Joint Programming Initiative
JPI FACCE	JPI on Agriculture, Food Security and Climate Change
KIC	Knowledge Innovation Communities
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
LEI	LEI Wageningen UR (Landbouw Economisch Instituut)
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
MKB	Midden- en kleinbedrijf
Neth-er	Netherlands house for Education and Research
NGI	Netherlands Genomics Initiative
NGO	Non-gouvernementele organisatie

NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PG	Plant Genomics
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
PPS	Publiek Private Samenwerking
R&D	Research and Development
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SCAR	Standing Committee on Agricultural Research
SKIA	Strategische Kennis- en Innovatie Agenda
TKI	Topconsortium voor Kennis en Innovatie
TKI T&U	Topconsortium voor Kennis en Innovatie Tuinbouw & Uitgangsmaterialen
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
TO2	Toegepaste Onderzoek Organisaties (Federatie van zes Nederlandse kennisorganisaties voor toegepast onderzoek (TNO, GTI's, ECN, MARIN, NLR & UR))
T&U	Tuinbouw & Uitgangsmaterialen
VSNU	Vereniging van Universiteiten
Wageningen UR	Wageningen University and Research center

Disclaimer

De eindverantwoordelijkheid voor dit rapport berust bij de auteurs van dit rapport.

Over dit rapport

Dit rapport is geschreven door Instituut Clingendael en LEI Wageningen UR voor het Ministerie van Economische Zaken (meer specifiek voor de Directie Agro- en Natuurkennis (DANK)). Het hoofddoel van dit onderzoek is meer inzicht te verkrijgen in hoe DANK, door tactisch te opereren in de Brusselse beleidsarena in het bijzonder waar het de EU-kennisagenda betreft, in Nederland gevestigde kennisinstellingen kennis kan laten genereren die het Nederlandse landbouw- en natuurbeleid zoveel mogelijk ten goede komt. De auteurs van dit rapport danken Joost Vos voor zijn waardevolle bijdrage aan dit onderzoek, waaraan hij als onderdeel van een stage bij Instituut Clingendael heeft meegewerkt. De auteurs willen tevens het Ministerie van EZ bedanken voor het in hen gestelde vertrouwen en voor de aangeleverde informatie. Deze dank geldt in het bijzonder voor de contactpersoon voor dit project, Jasper Dalhuisen, voor zijn steun en betrokkenheid, alsmede voor de voorzitter van de begeleidingscommissie, Annette Wijering, en de overige leden van deze commissie. Tot slot willen de auteurs graag Sebastiaan Princen bedanken voor zijn waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit rapport en Peter Schregardus voor het redigeren van de Nederlandse taal.

Samenvatting

De landbouwsector is van groot strategisch belang voor de Nederlandse economie. Hij wordt sterk gevoed door een geavanceerde kennisinfrastructuur, die ook een aanzienlijke bijdrage levert aan onderzoek voor grote maatschappelijke uitdagingen, zoals het aanpassen van productiemethoden en gewassen aan klimaatverandering en het tegengaan van voedselverspilling. Het beleid gericht op onderzoek en innovatie is in de afgelopen jaren evenals het landbouwbeleid steeds meer geëuropeaniseerd. Het Europees budget voor onderzoek is sterk verhoogd, met 80 miljard euro voor het meest recente onderzoeksprogramma 'Horizon 2020' (H2020) als historisch hoogtepunt. Bovendien worden nationale programma's voor onderzoek en innovatie steeds vaker gecoördineerd door middel van intergouvernementele samenwerking (via o.a. *Joint Programming* en zogenaamde ERA-netten), ter verwezenlijking van de gewenste Europese onderzoeksruimte. Deze Europeanisering verhoogt de kwaliteit van het onderzoek, vergroot mogelijkheden om kennis van elders naar Nederland te halen en zij biedt kansen voor Nederland om Europese onderzoeksprojecten aan te trekken. Met name Wageningen UR is hierbij een sterspeler die, samen met het Franse *L'Institut National de la Recherche Agronomique* (INRA), een vooraanstaande positie inneemt op het Europese speelveld.

Deze sterke uitgangspositie van Nederland is van grote betekenis. Maar kan ons land die positie ook in de toekomst vasthouden? Daarbij speelt ook de vraag in hoeverre de Europese agenda inhoudelijk aansluit bij de economische belangen van Nederland en de preferenties met betrekking tot maatschappelijke uitdagingen. Deze studie richt zich op de bijdrage van Nederland, en dan in het bijzonder de Directie voor Agro- en Natuurkennis (DANK) van het Ministerie van Economische Zaken, aan het vormen van de Europese agenda voor onderzoek en innovatie op het terrein van landbouw en natuur.¹

Op basis van een analyse van documenten en van 27 interviews kan geconcludeerd worden dat Nederland een sterke speler is in Europa. Het is goed vertegenwoordigd in belangrijke fora als de *Standing Committee on Agricultural Research* (SCAR) en in programmacomités, waarmee het invloed weet uit te oefenen op de Europese onderzoeksagenda. Het is echter opvallend dat Nederland bij de totstandkoming van H2020 weinig actief heeft bijgedragen aan de vorming van de inhoudelijke thema's die onder dit programma vallen. Enerzijds kwam dit doordat Nederland (OCW/EZ) positief stond (en staat) tegenover de invulling van H2020 zoals door de Europese Commissie voorgesteld en door de sterk verhoogde budgetten; anderzijds doordat ons land vooral inzet op het belang van wetenschappelijke excellentie en geen inhoudelijke onderwerpen wilde bevoornden. Nederland is sterk op een groot aantal onderwerpen en het was dan ook een van de prioriteiten dat de regels voor deelname aan Europese programma's zo zouden worden geformuleerd dat alle kosten zouden worden afgedekt. Dit laatste was met name van belang, daar gelden om Europese onderzoeken te 'matchen' in Nederland zelf steeds meer werden wegbezuinigd. Uiteindelijk is het niet gelukt om overeenstemming te bereiken over het afdekken van alle onderzoekskosten, maar financieren de programma's loonkosten en een *overhead* van 25%. Het blijft daarnaast de vraag of vanuit de topsectoren beschikbare gelden en een recent opgericht *matchings*fonds

1 Dit onderzoek heeft zich vooral geconcentreerd op landbouw en in mindere mate op natuur.

afdoende zijn, zeker waar het onderzoek naar maatschappelijke uitdagingen betreft. Hierbij speelt een rol dat Nederland (bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid), ondanks een groeiende (politieke) interesse om onderzoeksthema's op inhoudelijke gronden te prioriteren, richting Europa nog steeds weinig keuzes maakt en dan ook geen duidelijke koers voor agro-onderzoeksprioriteiten heeft gedefinieerd.

Met betrekking tot de invulling en uitvoering van H2020 heeft Nederland relatief veel invloed via de SCAR en de deelname aan het programmacomité van maatschappelijke uitdaging 2, dat over landbouwkundig onderzoek, *biobased economy* en maritiem onderzoek gaat. Er is via deze kanalen veel bereikt en Nederland zou zijn actieve inzet in dit kader dan ook moeten continueren. De link met SCAR is niet zo direct aanwijsbaar, maar het is duidelijk dat dit gremium, waarbinnen lidstaten overleggen over de strategische en lange-termijn-agenda van het landbouwkundig onderzoek, zeer gewaardeerd wordt door de Europese Commissie, die de uiteindelijke (strategische) werkprogramma's schrijft. De Commissie doet dit laatste onder andere op basis van zogenaamde *research gap analyses*; daartoe is zij in regelmatig overleg met individuele toponderzoekers en vertegenwoordigers van kennisinstellingen, van de sector en het bedrijfsleven.

Nederland (DG A&N) heeft verder actief en met succes ingezet op het Europese Innovatie Partnerschap (EIP) dat innovaties vanuit de sector zelf centraal stelt, alsmede op deelname aan *Joint Programming Initiatives* (JPI's). Via deze coördinatiestructuren tussen de lidstaten, alsmede via de *European Research Area*-netwerken (ERA-netten), wordt zowel veel beleidsrelevante kennis gegenereerd als veel invloed uitgeoefend op de inhoud van H2020. De sturing vanuit de lidstaten is sterker in vergelijking met onderzoek dat vanuit H2020 wordt gefinancierd, terwijl de Commissie zich steeds vaker actief 'inkoopt' en daarmee het belang van deze intergouvernementele kennisnetwerken onderstreept. Ook Wageningen UR speelt een actieve rol in deze kennisnetwerken, alsmede in de adviesgroep ten behoeve van maatschappelijke uitdaging 2, in de evaluatiecommissie van het FP7 (het programma dat aan H2020 voorafging), alsmede in andere gremia die de agenda (mogelijk) beïnvloeden, zoals de *Animal Task Force* en het *Netherlands house for Education and Research* (Neth-er). Wat de inzet vanuit het Nederlandse veld betreft, lijkt er echter weinig coördinatie op hoofdlijnen te zijn, hetgeen samenhangt met het ontbreken van een gedeelde inhoudelijke koers met zwaartepunten voor die inzet. De inhoudelijke aansluiting van onderzoeksprioriteiten van de economische topsectoren bij de Europese agenda blijft vanwege de uiteenlopende opzet en doelstellingen ook matig, ondanks inspanningen voor meer synergie. Hierbij zou lering getrokken kunnen worden uit de werkwijze van landen als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, die in dezen een duidelijker koers varen, en weer andere landen, zoals Noorwegen, Denemarken en Spanje, die hun nationale onderzoeksprogramma's aan het Europese programma hebben aangepast.

Met het oog op de toekomst ligt er voor Nederland een aantal uitdagingen, kansen en keuzes. Er kan niet zonder meer van worden uitgegaan dat de huidige sterke positie van Nederland behouden kan blijven. De concurrentie neemt toe en Nederlandse kennisinstellingen hebben het zwaar om de projectfinanciering rond te krijgen, inclusief de tijd die besteed moet worden aan het schrijven van voorstellen. Tegelijkertijd blijven onderzoek en innovatie van groot strategisch belang voor de concurrentiekracht van de Nederlandse en Europese economie.

In het licht van de toegenomen schaarste aan middelen in Nederland is het van belang te werken aan een duidelijkere inhoudelijke koers voor landbouwkundig onderzoek, ook met het oog op de periode post-H2020. Bij de totstandkoming van H2020 heeft

Nederland weinig schade ondervonden van een relatief beperkte inzet op de inhoud. Echter, in de toekomst staat het niet vast dat het aandeel voor agro-onderzoek binnen de EU-begroting behouden blijft en dat dit goed aansluit bij Nederlandse voorkeuren. Er lijkt nu ook in ons land meer draagvlak te zijn voor het maken van inhoudelijke afwegingen bij de besteding van onderzoeksgelden, zoals blijkt uit de keuzes voor topsectoren, uit de nieuwe Wetenschapsvisie 2025 en uit een recente discussie geïnitieerd door de Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen om het Nederlandse beleid meer te laten aansluiten bij de grote maatschappelijke uitdagingen die in Brussel zijn vastgesteld. Het Nederlands EU-Raadsvoorzitterschap in de eerste helft van 2016 kan gebruikt worden om steun voor het agro-onderzoek te verwerven bij andere EU-lidstaten, en bij andere spelers (bijvoorbeeld het Europees Parlement, de sector), alsmede om het belang en de impact van door Europa gefinancierd onderzoek in Nederland te benadrukken. Een duidelijkere inhoudelijke prioritering zal ook nodig zijn om het *matchings*probleem het hoofd te kunnen bieden. Daarnaast zal er moeten worden besloten om ófwel de *matching* via de topsectoren te laten verlopen, ófwel daarnaast aanvullende methoden en fondsen in te zetten.

Het is van groot belang dat het Ministerie van EZ, de kennisinstellingen, de sector en topsectoren meer gezamenlijk optrekken, zowel in de agendavorming als bij het tenderen op Europese programma's. De heersende expertencultuur binnen de Europese Commissie maakt het onvermijdelijk inhoudelijke experts actief te betrekken bij het vaststellen en beïnvloeden van de agenda. De gouden driehoek moet hierbij niet focussen op hoe op korte termijn meer geld uit Brussel gehaald kan worden, maar vooral op wat Nederland op de lange termijn aan Brussel kan bijdragen aan kennis, om vanuit dat perspectief Europa en daarmee Nederland sterker te maken en Nederlands huidige positie (bij verhevigde concurrentie) te consolideren.

1 Introductie

Nederland behoort tot de wereldtop als het gaat om de productie en verwerking van voedsel; de agrosector levert daarmee een grote bijdrage aan de export. Nederland is, na de Verenigde Staten, de tweede voedselexporteur ter wereld. De agrosector genereert in totaal € 48 miljard aan toegevoegde waarde en levert een bijdrage van bijna 10% aan de Nederlandse economie en werkgelegenheid (LEI, 2011). Daarmee is het de grootste economische sector van ons land.

Ook beschikt Nederland over toonaangevende kennisinstellingen, alsmede over zeer succesvolle en innovatieve bedrijven in de sectoren Agro & Food (A&F) en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen (T&U). Nederland is internationaal toonaangevend wat betreft kennis die relevant is voor de sectoren landbouw (incl. de verwerking tot voedingsmiddelen), visserij en natuur, zowel met betrekking tot het verhogen van de economische waarde als het verduurzamen van de activiteiten uit deze sectoren. Deze kennis is ondergebracht en wordt verder ontwikkeld bij diverse kennisinstellingen, die van oudsher nauw verbonden zijn met de Nederlandse rijksoverheid, in het bijzonder met het Directoraat-Generaal Agro & Natuur (DG A&N) van het Ministerie van Economische Zaken (EZ). De meeste van deze kennisinstellingen zijn tevens onderdeel van *Wageningen University and Research center* (Wageningen UR).

Gezien het belang van de landbouwsector is kennis en innovatie op agrosector gebied van grote betekenis voor Nederland. Ondanks de bezuinigingen, ook op de onderzoeksbudgetten, staat investeren in kennis hoog op de politieke agenda. Nederland heeft zichzelf als doel gesteld 2,5% van het bruto binnenlands product aan *research and development* (R&D) te besteden. Ook in Europees verband is er steeds meer nadruk komen te liggen op kennis en innovatie en het huidige Horizon 2020-programma (H2020) is dan ook de grootste investering die de EU tot nu toe heeft gedaan in de Europese kenniseconomie. Nederland neemt met succes deel aan dit type onderzoeksprogramma's. Het retourpercentage lag voor het 7de Kaderprogramma, de voorloper van H2020, op 7,4% – ruim meer dan de bijdrage van 5% van Nederland aan de Europese begroting; elke geïnvesteerde euro heeft daarmee bijna anderhalf keer zoveel opgeleverd. Per jaar worden zo'n 1.200 onderzoekers direct vanuit deze kaderprogramma's gefinancierd (Ministerie OCW, 2014a).

De onderzoeksprogramma's van de in Nederland gevestigde kennisinstellingen zijn van strategisch belang voor de Nederlandse en Europese economie, voor de voedselzekerheidspositie, voedselveiligheid en voor duurzame ontwikkeling. De ontwikkelde kennis en innovatie bepalen mede of beleidsdoelstellingen gehaald kunnen worden, bijvoorbeeld de doelen die in het kader van het topsectorenbeleid zijn gesteld. Het is de vraag of de kennisinstellingen hun sterke positie vast kunnen houden en internationaal onderscheidend kunnen blijven, zodat zij kunnen blijven bijdragen aan de concurrentiekracht van Nederland.

Bedrijven in de Nederlandse agrosectoren blijken steeds vaker ook onderzoek uit het buitenland te betrekken en qua financiering van onderzoek is de Europese Unie een steeds belangrijker speler geworden bij het uitzetten van onderzoek. Nationale onderzoeksfondsen worden daarnaast steeds vaker gebundeld op Europees niveau om onderzoeksprojecten van

grotere consortia te kunnen steunen (de zgn. ERA-netten en *Joint Programming Initiatives* (JPI's)). Dit verhoogt de kansen op extra financiering (resp. co-financiering) en op grotere onderzoeksprojecten (schaalvoordelen). Daarentegen is er minder Nederlandse zeggenschap bij de besteding van gelden en meer concurrentie uit het buitenland (zowel binnen als buiten de EU). Het is de vraag of deze ontwikkelingen meer focus in het Nederlandse onderzoekswerk vereisen, zodat het werk internationaal toonaangevend, concurrerend en onderscheidend blijft, maar tegelijkertijd ook blijft bijdragen aan de strategische ontwikkeling van het Nederlandse beleid gericht op versterking en verduurzaming van agrosectoren. In het bijzonder roept het de vraag op hoe de Directie Agro & Natuurkennis (DANK) in dit netwerk optimaal kan functioneren, nu het de programmering van onderzoek steeds meer deelt met de topsectoren in Publiek-Private Samenwerkingsverbanden (PPS-en), met de EU (H2020) en andere lidstaten (JPI's / ERA-netten).

Ons onderzoek is in dat kader gericht op de vraag hoe de Europese onderzoeksagenda tot stand komt en hoe onderzoeksinteresses en -prioriteiten van het Nederlandse agrokennisnetwerk hierbij aansluiten en prominenter op deze agenda kunnen worden gepositioneerd. Hoe kan DG A&N, en dan in het bijzonder DANK, meer invloed uitoefenen op de koers en de richting van Europees onderzoek op het gebied van landbouw?

1.1 Methodologie en indeling rapport

Om tot een beantwoording van deze vragen te komen, is dit rapport als volgt opgebouwd. Na deze inleiding zal in het tweede hoofdstuk een kort en praktisch theoretisch kader worden geschetst van de beïnvloeding van de Europese agenda (zgn. *agendavorming, lobbying of agenda setting*). Hierbij zal ook kort het Europese krachtenveld, als het gaat om agro-onderzoeksbeleid, in kaart worden gebracht. In het derde hoofdstuk wordt de agendavorming bij de totstandkoming van het meest recente EU-onderzoeksprogramma H2020, onder de loep genomen. Vervolgens in hoofdstuk 4 een analyse van het krachtenveld rondom de uitvoering van dit onderzoeksprogramma, en dan in het bijzonder de maatschappelijke uitdaging 2 over agro-onderzoek. In het vijfde hoofdstuk wordt gekeken naar de aansluiting van de Nederlandse agrokennisagenda bij het EU-beleid en de Nederlandse positiebepaling ten aanzien daarvan. Hoofdstuk 6 schetst de meer intergouvernementele samenwerking op het terrein van agrokennis, die onder meer via de ERA-netten en *Joint Programming Initiatives* loopt. Het zevende en laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen die op basis van dit onderzoek kunnen worden geformuleerd.

Naast een literatuurstudie en een studie van beleidsdocumenten zijn semigestructureerde interviews afgenomen bij betrokkenen in Den Haag, Brussel en Wageningen, bij o.a. de Ministeries van Economische Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie; de Europese Commissie (DG RTD/DG AGRI); het Nederlandse agrokennisnetwerk (Wageningen UR, de Topsectorenteams, ERA-net secretariaat, deelnemers van de expertgroepen, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)); belangengroeperingen en andere Europese lidstaten (zie voor een complete lijst van geïnterviewde personen de appendix).

2 Beïnvloeding van de Brusselse agenda: actoren en methodes

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe DG A&N meer invloed kan uitoefenen op de Europese onderzoeksagenda. Wat op de politieke agenda staat, bepaalt wat wel en geen aandacht krijgt. Het gaat in het proces van agendavorming niet alleen om selectie en prioritering van onderwerpen, maar ook om het beïnvloeden van betrokken actoren. Het Europese beleidsproces, en dat geldt ook voor het onderzoeksbeleid, wordt gekenmerkt door een veelheid van actoren, een grote mate van complexiteit en een aanzienlijk aantal punten waar nieuwe initiatieven kunnen worden ingebracht en geblokkeerd. Tegelijkertijd is het ook een open proces, dat redelijk toegankelijk is voor overheden en belangengroepen. Hieronder schetsen wij in grove lijnen, maar al enigszins toegespitst op (agro-)onderzoeksbeleid, welke processen en spelers van belang zijn bij het zetten en organiseren van de Brusselse beleidsagenda.

2.1 De Europese Unie: een andere arena

Vaak wordt de suggestie gewekt dat 'Brussel' en 'Den Haag' twee aparte, tegenover elkaar staande beleidswerelden zijn. Het komt echter herhaaldelijk voor dat dezelfde strijd wordt uitgevochten in twee verschillende arena's. In plaats van duidelijke scheidslijnen te willen maken tussen nationale en Europese processen, is het beter te kijken naar de diverse beleidscoalities. Op één onderwerp zijn vaak 2 à 3 verschillende, tegenstrijdige beleidscoalities actief. Deze beleidscoalities overspannen diverse beleidsniveaus, waardoor transnationale netwerken ontstaan, die soms wel en soms niet geformaliseerd zijn (Princen, 2014).

In principe is het proces van agendavorming in de EU dus niet fundamenteel anders dan dat in een nationale context. Er is echter wel een aantal specifieke karakteristieken, die het bewegen in de Europese arena anders maken. Alleen al het gegeven dat de EU een Unie is van 28 lidstaten, zorgt voor een compleet andere dynamiek in het beleidsvormingsproces. Daarbij moet worden bedacht dat een groot gedeelte van de Europese debatten over regelgeving en niet zozeer over verdeling van budgetten gaat, met als grote uitzondering twee voor deze studie zeer relevante beleidsterreinen, te weten onderzoeks- en landbouwbeleid.

Voorts zijn er, in vergelijking met het nationale besluitvormingsproces, veel meer actoren betrokken. Dit kan als obstakel, maar ook als kans worden gezien. Er is in principe een grotere kans medestanders te vinden, maar er is ook meer kans op tegenstand. Hoewel het een lastige opgave is, is het van groot belang van dit krachtenveld een inschatting te maken. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat het per procedure verschilt welke actoren het belangrijkste zijn. In het geval van het onderzoeksbeleid geldt de gewone wetgevingsprocedure. Hierin heeft de Europese Commissie het recht van initiatief; dus zal in de eerste plaats deze Europese instelling moeten worden overtuigd. Dit kan rechtstreeks of via andere actoren, zoals belangengroepen. De Commissie werkt namelijk niet in een vacuüm, maar wordt beïnvloed door talloze actoren van zowel binnen als buiten de EU (Princen, 2007). Door hun positie in het formele besluitvormingstraject spelen ook het Europees Parlement en de Raad, bestaande uit vertegenwoordigers van EU-lidstaten,

doorgaans al een rol bij de beïnvloeding van ideeën voor nieuwe wetgeving. Als de Commissie hen in een later stadium niet mee weet te krijgen, kan er immers geen besluit genomen worden. Dit geldt in het bijzonder voor het EU-voorzitterschap, dat de agenda van vakraden, zoals de Raad voor Concurrentievermogen en de Raad Landbouw & Visserij, bepaalt. Ook expertcomités, bestaande uit deskundigen- en belangengroeperingen en officiële adviesorganen, zoals het Europees en Economisch Sociaal Comité (EESC), spelen een rol in het besluitvormingstraject. Overigens zijn er binnen bijvoorbeeld de Commissie meerdere wegen te bewandelen (Guy Peters, 2007). Daarnaast is het van belang te weten dat de gewone wetgevingsprocedure niet voor alle besluiten geldt. Zodra belangrijke besluiten, zoals de vaststelling van een nieuw onderzoeksprogramma, zijn uitonderhandeld, wordt de verdere implementatie doorgaans gedelegeerd aan de Europese Commissie, die daarbij wordt gecontroleerd door lidstaten via de zogenaamde ‘comitologie’.

In andere beleidsprocessen spelen de nationale lidstaten een nog grotere rol, zoals in de intergouvernementele ERA-netten en *Joint Programming Initiatives*. Daarbij verschilt de invloed van lidstaat tot lidstaat; vaak hebben grotere lidstaten en lidstaten met een specifiek belang meer informele macht.

Daarnaast wordt agendavorming in de EU bepaald door de grote hoeveelheid ‘*access-points*’ en de complexe besluitvormingsprocedures. De moeilijkheid zit niet zozeer in het toegang krijgen tot de agenda; er zijn immers veel ingangspunten. Het probleem schuilt in het verdere besluitvormingsproces, waar complexe regels en veto’s voor hordes en blokkades zorgen. In de Raad wordt besloten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Elke lidstaat heeft een bepaald aantal stemmen, gebaseerd op het aantal inwoners van die staat, maar dusdanig gecorrigeerd dat de kleinere lidstaten in het voordeel zijn. Een voorstel wordt in deze besluitvormingsprocedure pas aangenomen als 55% van de lidstaten voor stemt, met een minimum van 15, waar ten minste 65% van de Europese bevolking woont.

Methodes van agendavorming

Het is belangrijk te beseffen dat agendavorming een proces van lange adem en goede voorbereiding is. Het vergt een jarenlange investering, vooral in het inventariseren van het speelveld en in het aanknopen en onderhouden van relaties met de diverse actoren. Het proces begint al wanneer er wordt nagedacht over nieuwe thema’s en voorstellen; die worden vaak pas na enkele jaren in een formeel voorstel gegoten. Wanneer dit voorstel uiteindelijk de formele besluitvormingsprocedure in gaat, is er doorgaans niet heel veel ruimte meer voor sturing; vroegtijdig beginnen is dus essentieel.

Een eerste en belangrijke stap in het proces van agendavorming is het vooraf vaststellen van de te behalen eigen beleidsdoelen. Dit is in de Brusselse arena des te belangrijker, omdat in Brussel niet overal met dezelfde intensiteit op ingezet kan worden. Door de veelheid aan spelers en belangen is het verstandig te kiezen waar op in te zetten, een strategie te bepalen hoe dit in te steken en met wie daarbij kan worden opgetrokken (en wie juist in de gaten moeten worden gehouden, omdat zij een andere agenda propageren). Bij het vaststellen van de uit te dragen boodschap is het goed na te denken over eventuele aansluiting bij andere dominante thema’s die binnen de EU spelen (zoals voedselzekerheid). Ook kan het helpen de boodschap in een ‘Europees *frame*’ te passen, omdat het daarmee eerder aansluit bij de agenda van Europese instituties en van andere lidstaten.

Er bestaat niet zoiets als een standaardrecept voor agendavorming. Er zijn meerdere methodes, die vaak gelijktijdig en op meerdere plekken ingezet worden voor een zo

effectief mogelijke agendavormingsstrategie (zie bijvoorbeeld Van den Berge et al., 2007). Het is dikwijls de vraag of het onderwerp direct dan wel indirect aanhangig moet worden gemaakt bij de Europese Commissie. Indirect kan worden geprobeerd via o.a. internationale organisaties, belangengroeperingen, opiniemakers, Europarlementariërs of informele overleggen de Commissie te bereiken. Ook via het EU-voorzitterschap kan worden getracht de Commissie actie te laten ondernemen. Een andere optie is middels het zogenaamde expertcircuit in de Commissie, waarin allerlei experts vanuit kennisinstellingen, het bedrijfsleven en NGO's via formele en informele kanalen invloed uitoefenen. Daarnaast wordt ook via de agentschappen (zoals de *Joint Research Centers*), die soms een rol hebben in de implementatie van besluiten, toegang gevonden.

2.2 Actoren die de Brusselse agenda vormgeven

Het Europese beleidsproces wordt dus gekenmerkt door een veelheid aan actoren die van invloed kunnen zijn op de agendavorming. Hieronder bespreken we de belangrijkste daarvan.

De Europese Commissie; spin in het web en expertenkultur

De Europese Commissie is een zeer belangrijke speler, gezien haar formele rol als agenda-setter van nieuwe wetgeving, maar ook omdat zij een grote rol speelt bij de uitvoering van het beleid. Dit geldt zeker ook voor het onderzoeksbeleid, waar de Commissie penvoerster is van de specifieke *calls for proposals* die in het kader van Horizon 2020 worden uitgezet. Binnen de ambtelijke organisatie van de Commissie spelen twee Directoraten-Generaal een grote rol in het onderzoeksbeleid inzake landbouw, visserij en natuur, te weten het Directoraat-Generaal *Research and Innovation* (DG RTD) en het Directoraat-Generaal *Agriculture and Rural Development* (DG AGRI). Sinds januari 2015 is DG AGRI penvoerder voor het landbouwkundig onderzoek dat gefinancierd wordt onder maatschappelijke uitdaging 2. Maar via het proces van interservice-consultatie kunnen andere DG's ook hun stempel drukken op het onderzoeksbeleid zoals dat door DG RTD wordt vormgegeven.

De Commissie kampt met structurele personele onderbezetting; medewerkers zijn vaak zeer hoog opgeleid en geselecteerd op basis van hun expertise op zowel de inhoud voor beleidsdossiers als kennis van het Brusselse beleidsproces. Het verschaffen van een degelijke onderbouwing voor nieuw beleid wordt zeer belangrijk geacht (de zogenaamde *expertenkultur*, die door sommigen ook wel als technocratisch wordt ervaren). Hierdoor is de Commissie zeer ontvankelijk voor technische expertise van buitenaf. Zij heeft hiertoe talloze zogenaamde expertcomités in het leven geroepen, bemand door deskundigen uit diverse lidstaten. Zij zijn uitermate belangrijk in het beleidsvormingsproces, vooral in de vroege fase: dan wordt doorgaans eerst een Groenboek opgesteld waarin beleidsproblemen worden benoemd, eventueel gevolgd door een Witboek, dat uitgewerkte beleidsideeën bevat. Ook geven de expertcomités advies over het uiteindelijke concept-voorstel van de Commissie (Van Schendelen, 2013). Van oudsher beïnvloedt het adviesorgaan *Standing Committee on Agricultural Research* (SCAR) de Commissie (met name DG RTD) op het terrein van landbouwkundig onderzoek. In 2005 is het mandaat van de SCAR versterkt; het bestaat sindsdien niet alleen uit alle vertegenwoordigers van de 28 EU-lidstaten, maar heeft ook afgevaardigden van EU-kandidaat-lidstaten en geassocieerde landen een waarnemersstatus gegeven. Ook is innovatie en landbouwvoorlichting onderdeel van het mandaat geworden. De SCAR heeft zichzelf ontwikkeld tot essentieel adviesorgaan, dat niet alleen landbouwkundig onderzoek coördineert, maar ook toeziet op de implementatie daarvan. Zo dragen de door de SCAR uitgebrachte *foresight studies* in belangrijke mate bij aan het stellen van beleidsprioriteiten betreffende agrokennis op de lange termijn.

Naast deze expertcomités wordt de Europese Commissie ook bijgestaan door comitologie-comités. Deze bestaan uit vertegenwoordigers van EU-lidstaten en hebben een formele rol bij het toezien op de nadere invulling van beleid; ook voorzien ze agentschappen van technische informatie. Op het gebied van onderzoeksbeleid zijn deze zogenaamde programmacomités zeer invloedrijk en spelen ze een sleutelrol in het bepalen van de onderzoeksprioriteiten. Voor H2020 is er één programmacomité met diverse configuraties, waarbij er verschillende groepen bestaan voor elke pijler van H2020 en een specifieke groep zich buigt over de horizontale aspecten van H2020. Deze comités zijn ingesteld om de Commissie bij te staan bij de implementatie van de specifieke regelgeving en moeten elk uitvoeringsbesluit van de Commissie goedkeuren met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Zij leveren commentaar op de door de Commissie voorgestelde driejaarlijkse strategische programma's en op de invulling van de tweejaarlijkse werkprogramma's voor H2020, en ze moeten deze formeel ook goedkeuren. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de goedkeuring van de evaluatieprocedure en de individuele contracten die de Commissie met elk H2020-project sluit.

Een ander aspect dat een rol kan spelen, is dat nieuwe voorstellen aan diverse juridische vereisten moeten voldoen en vergezeld dienen te worden van een degelijke *impact assessment*. Daarin staan de geschatte maatschappelijke kosten en baten van nieuwe voorstellen, alsmede een onderbouwing van het gekozen beleidsinstrumentarium. Ook is voor veel nieuwe initiatieven het houden van een uitgebreide schriftelijke *stakeholder*-consultatie gangbaar geworden. Hierbij worden zowel nationale ambtenaren als de industrie en belangenorganisaties betrokken. Voor H2020 werd een *impact assessment* gemaakt van het onderzoeksprogramma als zodanig en van de regels voor deelname. Dit document bevat een degelijke en uitgebreide onderbouwing van de bijdrage van onderzoek en innovatie aan de Europese concurrentiekracht en aan het adresseren van maatschappelijke uitdagingen (Europese Commissie, 2011).

Ten slotte kunnen nieuwe Commissievoorstellen nog aangepast worden tijdens de besluitvorming in het College van Eurocommissarissen. De Commissie hanteert het principe van collegiaal bestuur als uitgangspunt; dit betekent dat alle Eurocommissarissen de gelegenheid krijgen op voorstellen van collega's te reageren. Een voorstel haalt het als een meerderheid van de Eurocommissarissen haar steun uitspreekt en doorgaans baseren zij hun positie over conceptvoorstellen van collega's op advies van hun kabinetmedewerkers. Iedere Eurocommissaris heeft een kabinet van circa zeven personen die zich voor een groot deel van hun tijd bezighouden met het voorbereiden van de besluitvorming in het College van Eurocommissarissen. Dit is een vrij politiek proces, waar ook lidstaten en belangengroeperingen nog invloed proberen uit te oefenen op de definitieve inhoud van nieuwe Commissievoorstellen.

De Europese lidstaten

De Raad speelt een grote rol in de wetgevingsprocedure, waarbij de voorstellen kunnen worden geamendeerd en nauw moet worden samengewerkt met de medewetgever, het Europees Parlement. In het kader van het onderzoeksbeleid komt de Raad bijeen in de formatie van de Raad voor Concurrentievermogen, over het algemeen bestaande uit de ministers van Economische Zaken. Deze Raad wordt voorbereid in diverse raads werkgroepen en in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten bij de Europese Unie (COREPER I). De onderhandelingen over H2020 werden gevoerd in de raads werkgroep voor Onderzoek en Innovatie; deze wordt vanuit Nederland bemand door een medewerker van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU, waarbij instructies worden

aangeleverd vanuit Den Haag (zie hieronder). Hoewel de Raad officieel geen initiatiefrecht heeft, kan hij wel aandringen op nieuwe beleidsinitiatieven bij de Commissie.

Het halfjaarlijks voorzitterschap is een belangrijke actor in het beïnvloeden van de Europese agenda. Het voorzitterschap bepaalt of nieuwe voorstellen op de agenda van de Raad komen en dus in behandeling worden genomen. Hiertoe stelt het binnen de trojka van de drie samenwerkende voorzitterschappen in de aanloop een programma op, doorgaans in nauwe consultatie met de Commissie, die de voorstellen immers eerst moet opleveren. In het geval van H2020 stond het tijdpad overigens tamelijk vast, omdat het volgde op een eerder programma (FP7) en er een nauw samenspel was met de onderhandelingen over het EU-budget (Meerjarig Financieel Kader), die allesbepalend waren voor het uiteindelijke budget van H2020.

Niet alleen in de voorbereidende fase, maar ook gedurende het beleidsvormingsproces kunnen bijvoorbeeld intensieve onderhandelingen over de voorstellen plaatsvinden tussen de Commissie, het Europees Parlement en het voorzitterschap. Daarmee is een belangrijke sturende rol weggelegd voor de lidstaten gedurende de periode van hun voorzitterschap; ook andere lidstaten kunnen via deze weg invloed proberen uit te oefenen. Nederland zal de eerste helft van 2016 het voorzitterschap bekleden.

Het voorzitterschap van de Europese Raad is overigens niet meer in handen van het roulerend voorzitterschap, maar wordt sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bekleed door een permanente voorzitter. Ook de Eurogroep en de Raad Buitenlandse Zaken hebben een vaste voorzitter.

Het Europees Parlement

In de gewone wetgevingsprocedure, waarin de Europese Commissie het voorstel doet, is het Europees Parlement medewetgever. Het Parlement mag zich uitspreken over beleidsinitiatieven die de Commissie op het gebied van onderzoeksbeleid neemt, zoals het kaderprogramma Horizon 2020. Het mag een voorstel aannemen, afwijzen of amenderen.

De vergaderingen worden voorbereid door parlementaire commissies; wat betreft onderzoek is dat ITRE (*Industry, Research and Energy*). In dit wetgevingsproces is een belangrijke rol weggelegd voor rapporteurs en schaduwrapporteurs. Rapporteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke behandeling van wetgevende voorstellen in de parlementaire commissies en brengen hierover verslag uit in het plenaire debat. Omdat rapporteurs geen onpartijdige leden zijn, worden ook schaduwrapporteurs benoemd. Deze rapporteurs en schaduwrapporteurs worden vaak rechtstreeks benaderd door lobbyisten. In het geval van H2020 zijn er, vanwege de complexiteit, zelfs zes rapporteurs aangesteld, voor diverse aspecten van het programma.² In het Europees Parlement wordt over het algemeen sterk gelobbyd door belangengroeperingen, maar ook door de lidstaten. Vanuit Nederlands perspectief is het dan ook een gemis dat er momenteel geen Nederlandse Europarlementariër lid is van de ITRE-commissie. Er zitten nu wel weer Nederlanders in de landbouwcommissie van het Europees Parlement, hetgeen in de vorige zittingsperiode niet het geval was. Het lijkt er echter niet op dat er thans Nederlandse Europarlementariërs zijn die veel interesse tonen voor de agrokennis-agenda.

2 Rapporteurs waren Teresa Riera Madurell (S&D, Spanje), Christian Ehler (EPP, Duitsland), Maria Da Graca Carvalho (EPP, Portugal), Marisa Matias (GUE, Portugal), Philippe Lamberts (Groenen/EFA, België) en Peter Skinner (S&D, VK).

Belangengroeperingen

Een andere, zeer in het oog springende speler, is de sector, d.w.z. belangengroeperingen en de industrie met hun lobbyisten. In verhouding tot de nationale context, zijn zij zeer talrijk. Er zijn geen exacte cijfers bekend, maar in de literatuur wordt het aantal lobbyisten op zo'n 15.000 geschat (Egenhofer et al., 2011). Zowel private als publieke sectoren zijn vertegenwoordigd, waaronder het bedrijfsleven, NGO's, vakbonden, regionale en lokale overheden, non-profit-organisaties en denktanks. Voorbeelden van belangrijke organisaties in de agrosector zijn Copa-Cogeca (landbouwlobby), *FoodDrinkEurope* (lobby voor de voedselindustrie) en *BusinessEurope* (bedrijvenlobby). In de onderzoekssector zijn ook meerdere belangenverenigingen actief, zoals de *European Association of Research and Technology Organisations* (EARTO). Nether-ER (*Netherlands house for Education and Research*) vertegenwoordigt het Nederlandse kennisveld in Brussel en probeert daar op effectieve wijze de besluitvorming omtrent onderzoeksbeleid te beïnvloeden. Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) opereert op het terrein van onderzoeksbeleid vooral via Copa-Cogeca. Nederlandse universiteiten hebben doorgaans ook een eigenstandige lobby richting Brussel, waarbij sommige (top)onderzoekers ook directe lijntjes hebben en er soms ook consultancy-onderzoek voor de Europese instellingen wordt uitgevoerd. Zo zijn vanuit Nederland Wageningen UR (via LEI en Alterra) en Ecorys actief in beleidsonderzoek voor o.a. DG AGRI en DG *Health and Food Safety*, als ook voor het Europees Parlement.

2.3 Nederlandse coördinatie van Europees beleid

Bijna alle departementen zijn tegenwoordig betrokken bij Europese besluitvormingsprocedures. Om te zorgen dat Nederland met één stem spreekt in Brussel, ligt er een coördineerde taak bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar op bepaalde deelterreinen hebben de departementen ook hun eigen coördineerde rol.

In ongeveer de helft van de gevallen waarin de Europese Commissie een voorstel doet, stelt de Nederlandse regering een zogenaamd BNC-fiche op (BNC staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen). In dit BNC-fiche wordt het eerste standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van het Commissievoorstel beschreven. Het departement dat de meeste affiniteit heeft met het voorstel schrijft, in samenwerking met andere betrokken departementen, binnen zes weken het BNC-fiche. Tijdens dit onderhandelingstraject is het noodzakelijk medestanders te vinden en compromissen te sluiten. Het BNC-fiche moet eerst door de ministerraad worden goedgekeurd, alvorens het naar de Eerste en Tweede Kamer kan worden gestuurd, alsmede naar de Nederlandse leden van het Europees Parlement. Dit stelt de vertegenwoordigers in staat zich te informeren en op de voorgenomen onderhandelingspositie te reageren. Het fiche is tevens het uitgangspunt voor de Nederlandse onderhandelingspositie in de Raad en heeft uit specifieke onderhandelingsstrategische overwegingen een niet-openbaar gedeelte. In aanvulling op het fiche worden er nog specifieke instructies geschreven voor de Nederlandse vertegenwoordigers in raadswerkgroepen, waar de onderhandelingen tussen de EU-lidstaten en met de Europese Commissie en het Europees Parlement voor het grootste deel plaatsvinden. De Nederlandse vertegenwoordiger in de raadswerkgroep voor onderzoek is gestationeerd bij de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU in Brussel.

Ook in het geval van H2020 werd een BNC-fiche opgesteld, officieel door het eerstverantwoordelijke departement, t.w. het Ministerie van Economische Zaken, in zeer nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Tweede Kamer, 2011-2012). De Minister van EZ en Staatssecretaris van OCW

vertegenwoordigen Nederland bij toerbeurt in de Raad voor Concurrentievermogen, waar H2020 onder viel; in Nederland is OCW echter in principe het eerstverantwoordelijke ministerie voor onderzoeksbeleid en dat ministerie was dan ook in de praktijk penvoerder op dit dossier. In het BNC-fiche sprak de regering zich positief uit over het samenbrengen van innovatie en onderzoek in één strategisch kader. Verder is het opvallend dat Nederland vooral een uitgesproken positie innam ten aanzien van de regels voor deelname aan H2020 en nauwelijks inging op de gekozen thema's. Dit onderwerp komt in hoofdstuk 3 nader aan de orde.

2.4 Punten van aandacht

De Brusselse arena lijkt in een aantal opzichten op de Haagse, maar er zijn wel degelijk grote verschillen. Zo zijn er in Brussel veel meer actoren betrokken en is het beleidsproces er sterker gestructureerd en relatief technocratisch. Nederland moet zich realiseren dat het na de diverse uitbreidingen van de EU slechts één van de 28 lidstaten is. Toch kan het op sommige onderwerpen bovenmatig invloedrijk zijn. Daarbij speelt een rol of er nationale strategische belangen zijn en of er genoeg kennis voorhanden is om op zowel politiek als technisch niveau met een sterk verhaal te komen. Voor onderzoeksbeleid geldt de noodzaak de dossiers inhoudelijk goed te beheersen des te sterker, omdat het vergroten van relevante inhoudelijke kennis het uiteindelijke beleidsdoel is en de betrokkenen hierdoor vaak zeer gedreven worden door de inhoud. Op het gebied van agrokennis heeft Nederland grote economische belangen en een omvangrijke en toonaangevende kennisinfrastructuur. Het is dus niet verbazingwekkend dat zowel de Nederlandse overheid als Nederlandse kennisactoren sterke spelers zijn, die actief deelnemen aan onder andere de SCAR, het programmacomité en relevante expertgroepen, alsook aan het informele circuit.

Om de Europese agenda nog beter te kunnen beïnvloeden is het van groot belang goed op de hoogte te zijn van het Europese krachtenveld. Daarbij is het essentieel om vroegtijdig in het proces al betrokken te zijn, daar er in deze fase nog (bij)gestuurd kan worden. Vanuit een agendavormend perspectief is het dan ook een gemis dat er in ITRE geen Nederlandse Europarlementariërs zitten. Dit betekent dat er sterker gerekend moet worden op Nederlandse Europarlementariërs in de landbouwcommissie.

3 Agendavorming en het proces van totstandkoming van H2020

In dit hoofdstuk kijken we naar agendavorming vanuit Nederlands perspectief bij de totstandkoming van Horizon 2020, met daarbij specifiek aandacht voor maatschappelijke uitdaging 2, waar agrokennis grotendeels is ondergebracht.

3.1 Algemeen H2020

In 2014 ging Horizon 2020 van start, het grootste onderzoeks- en innovatieprogramma van de Europese Commissie tot nu toe, met een budget van meer dan € 80 miljard voor een periode van zeven jaar (2014-2020). H2020 is in feite de financiële pijler voor de verwezenlijking van de Innovatie Unie, die door het stimuleren van wetenschap en innovatie het concurrentievermogen van Europa moet vergroten.

H2020 kent drie beleidsprioriteiten. Ten eerste richt het programma zich op *excellente wetenschap*. Dit aspect moet de excellentie van Europees onderzoek vergroten om zo een solide Europese kennisbasis te garanderen. Dit moet op de lange termijn Europa's concurrentiepositie verbeteren. De tweede prioriteit betreft *industriële leiderschap*, dat draait om een onderzoeks- en innovatieprogramma waarbij het bedrijfsleven de agenda bepaalt. Als laatste geldt de pijler *maatschappelijke uitdagingen* als prioriteit, waarbij het programma zich richt op de volgende onderwerpen: gezondheid, demografische veranderingen en welzijn; voedselzekerheid en duurzame landbouw; veilige en schone energie; slim en groen transport; klimaatverandering; inclusieve en innovatieve samenlevingen en tot slot veilige samenlevingen.

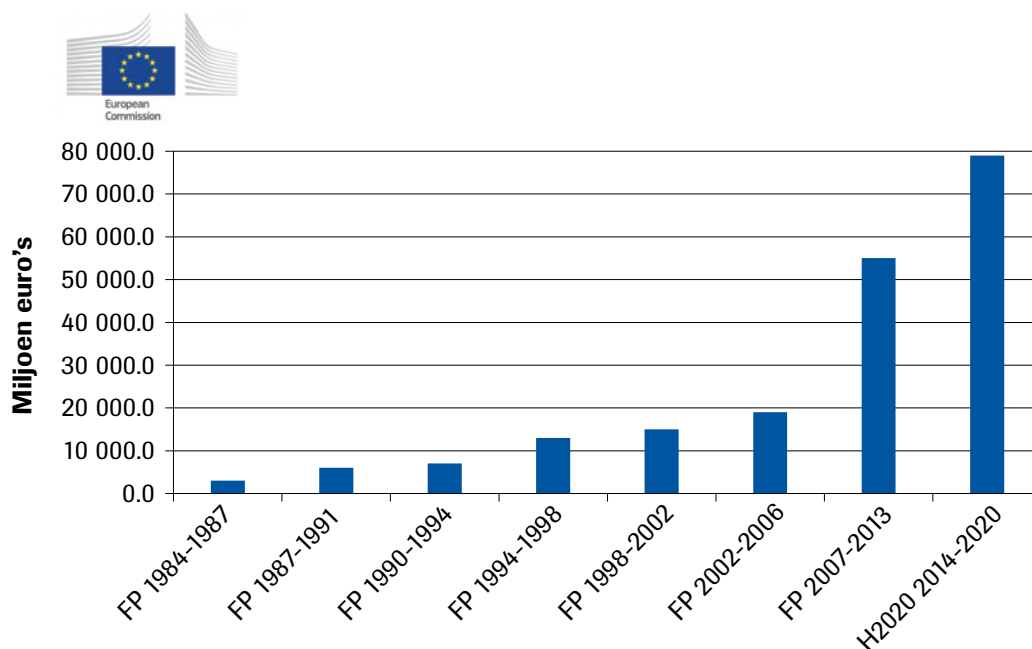
Van primair belang voor dit onderzoek is maatschappelijke uitdaging 2, dat specifiek gaat over voedselzekerheid, duurzame landbouw, marien en maritiem onderzoek en bio-economie. Hier gaat ongeveer 5% van het totale H2020-budget naartoe, oftewel zo'n € 3,8 miljard. Alhoewel onderzoek gericht op de agrokennishoek zich niet enkel concentreert op maatschappelijke uitdaging 2 (maar bijvoorbeeld ook te vinden is onder klimaatverandering), kan gesteld worden dat er binnen H2020 grofweg € 2 miljard meer beschikbaar is voor landbouwkundig onderzoek dan in zijn voorganger FP7.

3.2 Totstandkoming van H2020

Het was voor het eerst dat een dergelijk onderzoeksprogramma een aparte, unieke naam kreeg; voorgangers werden vanaf het begin in 1984 tot aan 2013, aangeduid als kaderprogramma's (*Framework Programmes*) met opeenvolgende nummers (FP1, FP2, etc.). Een eigen naam moest onderstrepen dat het 'FP8' de EU 2020-doelstellingen van de Innovatie Unie diende te verwezenlijken en dat het ging om een breuk met het verleden, zoals uitgelegd door de Commissie:

"We want the CSF [Common Strategic Framework] to mark a clear departure from business as usual. We are not simply moving from the 7th to the 8th Framework Programme. And what better way to demonstrate this shift than with a new name?"
(Máire Geoghegan-Quinn, EU onderzoekscommissaris, 2011).

De kaderprogramma's hebben een sterk institutionaliserend effect op onderzoeksbeleid in de EU gehad. De opvolgende kaderprogramma's hebben in feite de weg vrijgemaakt voor acceptatie van de *European Research Area* (ERA) (Chou et al., 2014). ERA staat voor een gemeenschappelijke Europese onderzoeksruijme, waarin nationale onderzoeksprogramma's zijn geïntegreerd, gebaseerd op de interne markt, waar technologie, wetenschappers en wetenschappelijke kennis vrij kunnen circuleren binnen de Unie (Europese Commissie, 2012). Thans worden de meeste onderzoeksgelden overigens nog nationaal geprogrammeerd en aan nationale kennisinstellingen besteed, maar er vindt wel steeds meer afstemming plaats. Terwijl nationale budgetten onder druk staan, stijgt de Europese begroting voor onderzoek. De budgetten van de FP's zijn in de loop der jaren zelfs sterk gestegen, van € 11 miljard (FP4) via € 13,7 miljard (FP5) en € 17,8 miljard (FP6) tot ruim € 50 miljard voor FP7. Met een budget van ruim € 80 miljard is *Horizon 2020* een historisch hoogtepunt (zie figuur 1).



Figuur 1 Groei van budgetten kaderprogramma's: 1984-2020

In juni 2013 werd onder Iers voorzitterschap het uiteindelijke politieke compromis gesloten voor het opzetten van H2020 (Europees Parlement en Europese Raad, 2013). Het vaststellen van H2020 kende echter een lange aanloop en kwam rond 2011 goed op gang. Maar al in 2009 kwam – onder Zweeds voorzitterschap, tijdens een conferentie in Lund – de indeling tot stand van de maatschappelijke uitdagingen. Het is onduidelijk of deze maatschappelijke uitdagingen vooraf zijn gedefinieerd door het Zweeds voorzitterschap of door de Europese Commissie, en in hoeverre andere EU-lidstaten hier invloed op hebben uitgeoefend. Uit de door ons afgenomen interviews is wel duidelijk geworden dat Nederland geen uitgesproken voorkeur had met betrekking tot inhoudelijke onderzoeken en weinig pogingen heeft ondernomen de definiëring van de maatschappelijke uitdagingen te beïnvloeden.

Personen die in het kader van ons onderzoek zijn geïnterviewd, zijn over het algemeen zeer tevreden over de gekozen maatschappelijke uitdagingen, in het bijzonder over de brede invulling van maatschappelijke uitdaging 2 inzake voedselzekerheid, duurzame landbouw,

marien en maritiem onderzoek en bio-economie. Er is alleen enige discussie geweest over de invulling en financiële omvang van het onderzoek dat zich richt op de *biobased economy*, en dat is ondergebracht in het zogenaamde Europese Innovatie Partnerschap. In dit EIP praten ook stakeholders uit het bedrijfsleven mee over de besteding van middelen. De discussie ging onder andere over de focus op de chemische sector, terwijl het budget van bijna 1 miljard euro door sommigen als te hoog werd beschouwd. Vanuit de landbouwhoek werd gehoopt dat het Europees Parlement dit budget nog omlaag zou brengen, maar dit is uiteindelijk niet gebeurd.

Wel zette het Parlement onder andere in op het verbeteren van de deelname van nieuwe lidstaten (*'widening participation'*), op het versimpelen van de ingewikkelde procedures en op een sterke focus op en betrokkenheid van het midden- en kleinbedrijf (MKB). Daarnaast eiste het EP meer budget voor energie, maar wilde het ook de *governance* van H2020 verbeteren door het opzetten van adviesraden waarin voornamelijk de wetenschap was vertegenwoordigd. Ook heeft het EP gelobbyd voor een extra pijler *'secure societies'*; dat is uiteindelijk een aparte maatschappelijke uitdaging geworden.

Wat wilde Nederland?

Een belangrijk punt voor Nederland was vergoeding van alle kosten, inclusief de *overhead*, bij het onderzoek (zogenaamde *full-cost*-financiering). Dit stond niet in het voorstel van de Europese Commissie, maar het EP was aanvankelijk voorstander van dit idee. Het voorstel heeft het, ondanks een grote lobby vanuit meerdere Europese lidstaten, niet gehaald; het sneuvelde uiteindelijk in de tripartiete vergadering tussen Raad, Parlement en Commissie. Het was echter al vrij lang duidelijk dat de Commissie wilde vasthouden aan de *flatrate*, waardoor het Nederlandse voorstel weinig kans maakte. Toch heeft ons land dit punt nog tot het laatste moment vastgehouden. Nu worden vanuit H2020 alleen de bruto loonkosten en een zogenaamde *flatrate* van 25% *overhead* gefinancierd. In de praktijk blijkt dat risico's (van ziekte, etc.), onderzoeksinfrastructuur-kosten (laboratoria, proeftuinen e.d.) en *overhead*-kosten onvoldoende afgedekt worden. Dit betekent, aldus de universiteiten en een rapport van Ernst & Young (E&Y, 2014), dat er in Nederland doorgaans nog circa 35% aanvullende financiering moet worden gevonden om H2020-projecten kostendekkend te maken. Om aan de zorgen van onderzoeksinstituten tegemoet te komen, is in 2014 besloten tot een *matchings*-fonds van € 50 miljoen vanuit het Ministerie van OCW.

Een andere belangrijke vraag die speelde was of de nieuwe Europese lidstaten gunstiger regels van deelname (*'rules of participation'*) mochten krijgen, dit om hun achterstandspositie te kunnen inlopen. Vanuit Nederlands gezichtspunt was dit niet wenselijk; men was bang dat het ten koste zou gaan van de wetenschappelijke excellentie (kwaliteit van het onderzoek). Ook de Commissie bleek hier niet aan te willen, wat positief was voor Nederland, omdat het voorstel mede hierdoor succesvol is tegengehouden.

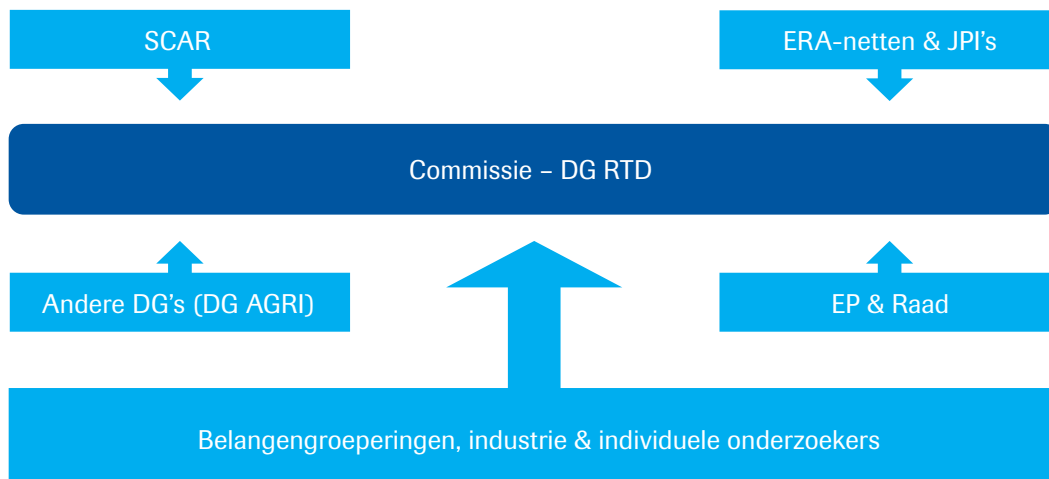
Ook Nederland, althans EZ/DG A&N, wilde het aandeel van *biobased economy* minder groot onder maatschappelijke uitdaging 2. Vanuit EZ/DG A&N zijn er nog pogingen ondernomen te onderzoeken hoe andere lidstaten hier tegenaan keken, maar het bleek lastig een blokkerende minderheid te vinden. Dit leidde niet alleen op Europees niveau tot discussie, maar ook binnen Nederland, met onder andere de projectgroep *biobased economy*, die wel enthousiast was over de gekozen inzet op dit onderwerp.

Andere belangrijke twistpunten waren meer betrokkenheid van het bedrijfsleven, in het bijzonder van het MKB. Meer in het algemeen was het voor Nederland belangrijk dat

'excellentie' als pijler in H2020 overeind bleef. Er werd ook gelobbyd voor het woord 'food' in de titel van maatschappelijke uitdaging 2. Al deze punten zijn uiteindelijk meegenomen in H2020. Wat samenwerking met het bedrijfsleven betreft, was er met name in de agrosector al veel ervaring, waardoor Nederland goed voorgesorteerd was voor de nieuwe richting in het Europese onderzoeksbeleid. Bovenal heerste tevredenheid over het sterk verhoogde budget voor agrokennis.

Wat betreft de inhoud zijn de meeste betrokkenen tevreden. Wel werd aangegeven dat er vanuit Nederland wat meer aandacht had mogen zijn voor plantkundig onderzoek. Met betrekking tot veredeling is dit volgens anderen uit strategisch oogpunt soms juist onwenselijk, omdat Nederland daar de markt aanvoert en deze kennisvoorsprong liever niet deelt of kwijtraakt. Het is echter jammer dat de EU vanwege de politieke gevoeligheid omtrent het gebruik van genetisch gemodificeerde gewassen, ook veel ander onderzoek niet in overweging neemt voor financiering. Dit is voor Nederland een gemiste kans.

3.3 Wie heeft de agenda beïnvloed?



Figuur 2 Beïnvloeding agenda in het proces van totstandkoming van H2020

De Europese Commissie, in het bijzonder DG RTD, heeft in de totstandkoming van H2020 een leidende rol gespeeld. Maar ook andere DG's hebben een stempel op het programma gedrukt, voor maatschappelijke uitdaging 2 met name DG AGRI. Gesteld kan worden dat deze zich actief heeft ingekocht in H2020, doordat een deel van de gelden voor plattelandsontwikkeling (€ 1,8 miljard) naar het innovatiebudget is overgeheveld. DG AGRI wilde daar toen nog deels zeggenschap over behouden en heeft dat gekregen in de vorm van een zetel in de destijds nog op te richten *Advisory Group H2020 for Societal Challenge 2* (AG H2020 SC2). Dit is ongebruikelijk te noemen, daar in overige *Advisory Groups* van H2020 alleen DG RTD aanschuift. Onlangs is zelfs het penvoerderschap overgegaan naar DG AGRI, hetgeen ook illustreert hoezeer dit DG de boventoon voert.

Naast de Commissie zijn ook andere actoren van belang geweest. Het Europees Parlement heeft in de laatste fase van de totstandkoming van H2020 nog veel weten te amenderen, op voor het EP belangrijke onderwerpen als participatie van het MKB, regels van deelname, e.d. Het Parlement was, anders dan bijvoorbeeld de Raad, wel een uitgesproken voorstander van

maatschappelijke uitdaging 2. Een ander voorbeeld van een invloedrijke actor is SCAR, en dan voornamelijk op de vaststelling van de grote thema's, zoals *biobased economy*. SCAR wordt alom gewaardeerd om zijn 'out of the box'-denken en zijn vermogen strategische visies op agrokennisthema's te ontwikkelen; dat heeft positief bijgedragen aan de totstandkoming van H2020. Ook ERA-netten en JPI's hebben de agenda beïnvloed, bijvoorbeeld door de keuze voor thema's waarvoor een dergelijk samenwerkingsverband is opgericht.

Ook de industrie heeft haar invloed doen gelden op de totstandkoming van H2020. Zo is er door een succesvolle lobby van de chemische industrie, € 1 miljard gealloceerd voor *biobased economy* onder maatschappelijke uitdaging 2. Ook de toenmalige directeur die bij DG RTD verantwoordelijk was voor de agrokennisagenda heeft zich hier hard voor gemaakt, omdat zij het als een veelbelovende sector zag. Bovendien was zij meer geïnteresseerd in een agenda die bepaald zou worden door de industrie, dan in een *multi-stakeholder*-onderzoeksagenda (dus met deelname van maatschappelijke actoren en onderzoekers), omdat de industrie meer geld zou meebrengen. Het is op zijn minst opmerkelijk te noemen dat *biobased economy* zo'n prominente rol heeft gekregen onder deze maatschappelijke uitdaging. Dit kan als één van de best bewaarde geheimen van H2020 worden gekenmerkt.

Onder de actoren die actief zijn geweest bij het vormen van de agenda van H2020 vinden we voorts belangengroeperingen, zoals Copa-Cogeca of Neth-er. Daarbij moet worden bedacht dat belangengroeperingen vanuit de agrohoek relatief weinig betrokken waren, omdat zij zich die periode vooral richtten op de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de onderhandelingen over het meerjarige financieel kader. Bepalend waren voorts individuele onderzoekers met veel inhoudelijke kennis; dit vanwege de eerder genoemde experten-cultuur bij de Commissie. Hierbij moet wel worden aangetekend dat niet veel onderzoekers echt betrokken waren, daar het voor hen niet interessant is veel energie te steken in een onderzoeksagenda die pas jaren later tot concrete *calls for proposals* leidt. Tot slot is ook de algemene politieke wind in Brussel van invloed geweest; dat bleek onder andere door de moeilijkheid het onderwerp genetisch gemodificeerde organismen op de onderzoeksagenda te plaatsen.

Uiteindelijk is maatschappelijke uitdaging 2 inhoudelijk vooral sterk beïnvloed door Frankrijk, met Britse en Ierse accenten. Over het algemeen kan gesteld worden dat landen waarvoor landbouw een belangrijk exportproduct vormt, steunpilaren voor het onderzoeksbeleid zijn. Zij worden gezien als de verdedigers van het landbouwonderzoek, waarbij Nederland nadrukkelijk via de SCAR opereert.

3.4 Punten van aandacht

Het algemene beeld dat naar voren komt, is dat Nederland weinig heeft ingezet op de inhoudelijke hoofdlijnen van H2020. Het blijkt lastig om in een vroeg stadium duidelijke beleidsprioriteiten te stellen, maar het is in Nederland ook onderwerp van debat of de overheid inhoudelijke onderzoeksprioriteiten wel moet willen zetten. Lang is het onderzoeksbeleid gericht geweest op academische vrijheid bij het kiezen van onderzoeksonderwerpen, waarbij geselecteerd diende te worden op basis van academische excellentie. Daarnaast is er een debat over de meerwaarde van fundamenteel *versus* toegepast onderzoek, waarbij er vrij sterk voor werd gelobbyd financiering van fundamenteel onderzoek in tijden van bezuinigingen overeind te houden. Met name het Ministerie van OCW is traditioneel de verdediger van de focus op wetenschappelijke excellentie en fundamenteel onderzoek (daarbij gesteund door de KNAW). De reorganisatie die in gang was gezet

vanwege de samenvoeging van de Ministeries van Landbouw en Economische Zaken lijkt de positie van het nieuwe Ministerie, en daarbinnen van DG A&N, ten opzichte van het Ministerie van OCW niet ten goede te zijn gekomen. Binnen het nieuwe ministerie lag er sterkere nadruk op de visie de landbouwsector meer als één van de economische sectoren te beschouwen en niet als sector met een bijzondere status; en dat gold daardoor ook voor het agrokennisdossier. Bij het bredere Ministerie van EZ (toentertijd Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) en bij het Ministerie van OCW bestond betrekkelijk weinig aandacht voor en zelfs aversie tegen het agrokennisdossier, dat als aparte tak van sport werd gezien. Daarbij werd DG A&N in die periode vooral in beslag genomen door een ingrijpende reorganisatie. Ook vanuit de politiek was er weinig aandacht voor het strategisch belang van agrokennis voor de Nederlandse economie en de mogelijkheid dit domein middels aanvullende EU-gelden te versterken. Daarnaast stond het topsectorenbeleid nog in de kinderschoenen. Later gaf dit beleid steeds meer (inhoudelijke) richting voor het Ministerie van EZ, op dit onderwerp met name via de twee topsectoren Tuinbouw & Uitgangsmaterialen en Agro & Food.

Het uitblijven van een duidelijke keuze voor onderzoeksprioriteiten lijkt verder in lijn met de Nederlandse traditie de koek eerlijk te verdelen tussen een groot aantal gevestigde spelers. Nederland lijkt zogezegd goed te zijn op een groot aantal uiteenlopende onderzoeksthema's; het is dan ook lastig duidelijke Nederlandse speerpunten te formuleren. Zelfs met het topsectorenbeleid zijn er nog 9 hoofdthema's en dat maakt het moeilijk tot keuzes te komen voor Brussel. Echter, nu lijkt het toch verstandig een duidelijke koers uit te zetten om te bepalen wat de prioritaire onderzoeksonderwerpen zijn waar Nederland op in moet zetten, ook omdat er in latere fases keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot eventuele *matching* van projecten om ze uit te kunnen voeren.

Al met al is het opvallend dat er niet echt is gelobbyd om agrokennis meer prominent te verdedigen als prioritair onderwerp. Dat heeft deels te maken met de veranderende positie van landbouw binnen de Nederlandse overheid, waar het steeds meer als één van de vele sectoren wordt beschouwd. Ook was er volgens sommige betrokkenen geen sterke lobby nodig, aangezien de gekozen agro-onderzoeksthema's goed aansloten op het Nederlandse agrobeleid voor kennis en innovatie. Toch is het opmerkelijk, gezien het belang van de agrosector voor de Nederlandse economie en de relatief grote agrokennis-infrastructuur (zie daarvoor ook de volgende hoofdstukken). Ook lijkt er in Nederland weinig aandacht te zijn geweest voor de beleidsrelevantie van het onderzoek gefinancierd vanuit H2020 of de voorgangers daarvan. Wellicht komt hier wel meer aandacht voor in de lopende evaluatie van FP7.

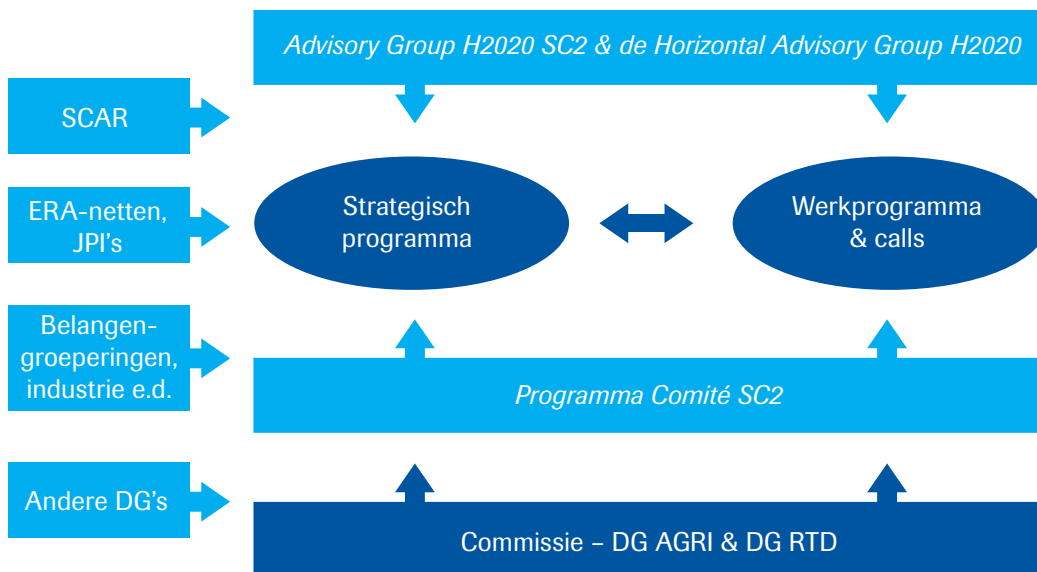
4 Agendavorming en het proces van invulling van H2020

Met het bepalen van de agenda wordt het grote kader van H2020 vastgesteld. Wanneer een kaderprogramma eenmaal loopt, kunnen er nog accenten worden gelegd op de precieze invulling ervan. Hoe de strategische programma's, werkprogramma's en de uiteindelijke *calls* worden geformuleerd, is bijvoorbeeld van grote invloed op wat er concreet wordt onderzocht en wie voor de uitvoering ervan in aanmerking komen.

Belangrijke momenten zijn de formulering van het strategisch programma, het daarop volgende werkprogramma en het uitschrijven van de *calls*. De strategische programma's bestonden nog niet in eerdere kaderprogramma's. In H2020 zal de Europese Commissie drie strategische programma's maken, die in eerste instantie uitdrukkelijk bedoeld waren als intern document voor de Commissie. De eerste, voor de periode 2014-2016, is dan ook pas in een eindstadium, namelijk toen het document reeds gefinaliseerd was, gedeeld. Volgens betrokkenen is dit (onofficiële) strategisch programma wel de basis geweest voor de eerste werkprogramma's, waar vervolgens weer latere *calls* op zijn gebaseerd. Het eerste werkprogramma is wel uitgebreid besproken met het programmacomité voor maatschappelijke uitdaging 2. Inmiddels is ook het tweede strategische programma gemaakt, bedoeld als actualisering van het eerste. Hiervoor is in een voorstadium een zogenaamde '*scoping paper*' opgesteld, dat ditmaal wel is gedeeld met de lidstaten die zitting hebben in het programmacomité en tevens uitgebreid is besproken in de AG H2020 SC2.

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Strategisch Programma						
Werkprogramma 1 (met tentatieve info voor 2016)		Strategisch Programma				
		Werkprogramma 2 (met tentatieve info voor 2018)		Strategisch Programma		
				Werkprogramma 3 (met tentatieve info voor 2020)		
						Evaluerend werkprogramma

4.1 Wie beïnvloedt de agenda?



Figuur 3 Beïnvloeding agenda tijdens het proces van invulling van H2020

Ook in deze fase van uitwerking van H2020 heeft de Europese Commissie, doorgaans DG RTD, een leidende rol in het proces. Het heeft het recht van initiatief bij het formuleren van een concept-strategisch programma en van het werkprogramma. Het penvoerderschap voor de agrokennis-onderwerpen van maatschappelijke uitdaging 2 is sinds januari 2015 overgegaan naar DG AGRI. Voor Nederland is het interessant dat daar bij de afdeling *Research and Innovation* zowel het hoofd als plaatsvervangend hoofd de Nederlandse nationaliteit hebben. Dat wil echter zeker niet zeggen dat zij meer ontvankelijk zijn voor Nederlandse voorkeuren, onder meer omdat het ambtenaren zijn die al geruime tijd voor de Commissie werken en geen specifieke band hebben met de Nederlandse overheid (dit is doorgaans anders met ambtenaren die eerder voor de Nederlandse overheid hebben gewerkt of vanuit Nederland gedetacheerd worden). De overige onderwerpen, zoals maritiem onderzoek en *biobased economy*, worden nog door DG RTD getrokken.

SCAR is ook invloedrijk, maar zeker niet leidend ten aanzien van de inhoud van de werkprogramma's en *calls* in het kader van H2020. Dit comité is vooral belast met het inhoudelijk bespreken van agrokennis-onderwerpen die door de lidstaten van belang worden geacht. Er is binnen de SCAR niet direct gesproken over welke prioriteiten binnen de maatschappelijke uitdaging 2 opgenomen zouden moeten worden, laat staan over hoeveel geld naar welk deelonderwerp zou moeten gaan. Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor de intergouvernementele samenwerking op onderzoeksgebied, die middels ERA-netten en JPI's vorm krijgt (zie ook hoofdstuk 6). Vanuit deze gremia wordt ook invloed uitgeoefend op de keuze van onderwerpen binnen H2020, maar vooral via informele weg. Meer in het algemeen zijn de SCAR, de ERA-netten en JPI's, maar ook individuele onderzoeksprojecten en adviezen van de *Joint Research Centre* van de Europese Commissie zelf, van invloed op de agenda, al is het maar omdat hun onderzoek wordt meegenomen in zogenaamde *research gap analyses*, die door de Commissie gemaakt worden. Deze *gap analyses* worden gebruikt om in kaart te brengen welk onderzoek reeds wordt uitgevoerd, welke onderwerpen vaak genoemd worden als kennislacune en hoe een en ander zich verhoudt tot beleidsuitdagingen.

Het programmacomité van maatschappelijke uitdaging 2 richt zich vooral op de strategische en werkprogramma's, alsook op de formulering van de uiteindelijke teksten voor de *calls*. Het is belangrijk deze teksten zo te formuleren dat ze goed aansluiten bij specifieke Nederlandse expertise en de behoeftes aan kennis bij het Nederlandse bedrijfsleven. Vanuit Nederland wordt er dan ook veel tijd en energie gestoken in de bijdrage aan dit programmacomité. Voorafgaand aan de halfjaarlijkse bijeenkomst van het programmacomité wordt er in Nederland een stakeholder-bijeenkomst georganiseerd; de input daarvan wordt nadrukkelijk meegenomen in het programmacomité.

Ook is er een rol weggelegd voor de in 2013 opgerichte *Advisory Group for Societal Challenge 2* en de horizontale *Advisory Group*. Uit ervaring weten we dat dergelijke comités veel invloed kunnen hebben; wat dit specifieke comité betreft, is dat echter nog niet duidelijk, daar het nog niet zo lang bestaat. Negen leden van deze adviesgroep zijn vooraanstaande onderzoekers die door de Commissie zijn uitgenodigd op persoonlijke titel, de overige dertien zijn vertegenwoordigers van organisaties. Eén van de leden, die ook als rapporteur optreedt, is werkzaam bij Wageningen UR. Aan de overleggen nemen meerdere ambtenaren van de Europese Commissie deel.

4.2 Selectie van de uiteindelijke projecten

Een laatste stap in het proces betreft de selectie van projecten nadat de *calls* zijn uitgeschreven. Dit gedeelte van het proces bestaat uit drie fasen en wordt door experts uitgevoerd. Deze experts kunnen zichzelf aanmelden; dat mag in principe iedereen doen, mits enige expertise op het onderwerp aanwezig is. Deze evaluatoren beoordelen in de eerste fase elk voorstel afzonderlijk op een drietal punten, namelijk excellentie, impact en implementatie. Per onderdeel kan een voorstel maximaal vijf punten krijgen, het gewicht van de verschillende onderdelen kan per onderwerp verschillen.

Na de individuele beoordeling van de evaluatoren, volgt een consensus-meeting van de *review committee*, waarin de beoordelingen naast elkaar worden gelegd en inhoudelijke verschillen in de beoordelingen worden besproken; uiteindelijk is het aan de *programme officer* (van DG RTD) om tot een consensus-rapport te komen. In de laatste fase vindt er nog een *panel review* plaats, waarin wordt gekeken of de evaluatie in alle consensus-bijeenkomsten consistent is geweest. Tevens wordt er een *panel report* geproduceerd, dat een *Evaluation Summary Report* (ESR) voor elk voorstel omvat, alsmede een lijst waarin de projecten worden gerangschikt. Het project bovenaan de lijst krijgt het gevraagde budget, waarna er naar beneden toe wordt gewerkt totdat het budget is uitgeput. Indieners van een voorstel krijgen het ESR van hun voorstel teruggekoppeld.

In dit stadium kan er vrij weinig worden bijgestuurd. In principe is het ESR leidend. De lidstaten ontvangen het ESR, met de *abstracts* en de beoordelingen van de voorstellen. Zij moeten formeel wel worden betrokken bij projecten die meer dan € 2,5 miljoen kosten, maar in de praktijk zullen zij het ESR volgen. De Commissie heeft alleen via de *programme officer* nog enige invloed, maar ook daar blijkt in de praktijk de mening van de evaluatoren doorslaggevend te zijn. De Commissie stelt per onderwerp bijvoorbeeld een richtbedrag voor een project op. Het kan echter voorkomen dat een project ver boven dit richtbedrag zit, maar alsnog gehonoreerd wordt door de *review committee* vanwege bijvoorbeeld het grote maatschappelijke belang van het onderwerp.

Uit de interviews blijkt dat de lidstaten, ook Nederland, dit review-proces als rechtvaardig beschouwen. De evaluatoren zijn professioneel en onafhankelijk. Gezien de centrale rol van de evaluatoren in dit stadium, wordt bij enige twijfel het gehele review-proces overgedaan, wat dan duidelijk gecommuniceerd wordt met de lidstaten. Zo is in 2014 een heel review-proces opnieuw gedaan bij één onderwerp onder maatschappelijke uitdaging 2, omdat het vermoeden bestond dat één van de evaluatoren niet onpartijdig was.

4.3 Punten van aandacht

Nederland weet, door invloed uit te oefenen op de strategische en werkprogramma's en de daaruit voortvloeiende *calls*, richting te geven aan de invulling van H2020. Wat opvalt is dat ons land enerzijds bij strategische- en werkprogramma's wel inzet op wijzigingen die gunstig zijn voor de kansen van in Nederland gevestigde kennisinstellingen, maar anderzijds – bij gebrek aan duidelijke onderzoeksbeleidsprioriteiten – de inzet te wensen overlaat als het gaat om de vraag welk onderzoek vanuit Nederlands beleidsperspectief de meeste meerwaarde heeft. Het beleid laat het aan de kennisinstellingen over om naar eigen keuze op *calls* te reageren; binnen Wageningen UR wordt dit overgelaten aan vakgroepen en instituten of zelfs individuele onderzoekers, waardoor er ook vaak meerdere concurrerende voorstellen op dezelfde *call* worden ingediend. Nederland opereert hierdoor niet proactief, eerder reactief ten aanzien van de agrokennis-agenda, laat staan strategisch. Om dit te verbeteren is het nodig een koers te bepalen wat betreft de belangrijkste onderzoeksprioriteiten van Nederland voor de Europese agrokennis-agenda.

Nederland is wel zeer actief in de SCAR en oefent via dit gremium maximale invloed uit. Een grotere aanwezigheid van ons land in de SCAR is overigens niet wenselijk, want dan zou het teveel een Nederlands gremium worden en aan kracht inboeten. Wel is het vanuit agendavormend perspectief belangrijk om de recent opgerichte *Advisory Group for Societal Challenge 2* goed te blijven volgen. Zoals reeds aangegeven, kunnen dergelijke comités potentieel veel invloed hebben.

Vanuit DANK, en nog meer vanuit het Nederlandse kennisveld, lijkt er relatief weinig aandacht voor de Brusselse beleidscontext waarin de Europese Commissie het nieuwe onderzoeksbeleid vormgeeft. Dit terwijl deze beleidscontext wel invloed heeft op de manier waarop bijvoorbeeld strategische programma's en werkprogramma's worden opgesteld. Er lijkt weinig aansluiting en afstemming te zijn met collega's van bijvoorbeeld de directie die zich richt op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid noch kennis van discussies zoals die gevoerd worden in het Europees Parlement. Vanwege de bredere Brusselse gevoeligheden omtrent genetisch gemodificeerde organismen (GMO) is er, vanuit Nederlands perspectief, te weinig Europese financiering van nieuwe (GMO-)technieken op het terrein van plantenonderzoek. Helaas is deze discussie dusdanig gepolitiseerd dat het vanuit Nederland lastig is hier een draai aan te geven, terwijl het een belangrijke sector is voor ons land. Op dit soort onderwerpen kan overwogen worden meer nationaal onderzoeksgeld in te zetten, eventueel via intergouvernementele verbanden (de JPI's en ERA-netten), waarvan sommige zich al richten op plantenonderzoek.

5 De Nederlandse en Europese agro-onderzoeksagenda

Na het proces van agendavorming in zowel de aanloop als de invulling van H2020 te hebben bestudeerd, concentreren we ons in dit hoofdstuk op de koppeling van de Nederlandse en Europese agro-onderzoeksagenda. Eerst zal de Nederlandse agro-kennisstructuur nader worden bestudeerd en verder worden ingegaan op de Nederlandse beleidsprioriteiten. Vervolgens zullen enkele voorbeelden worden aangehaald van verschillende nationale onderzoekssystemen en van de wijze van vertegenwoordiging in de Europese Unie.

5.1 Nederlandse AGRO kennisstructuur

Nederland heeft een internationale koppositie opgebouwd als het gaat om agrarisch onderzoek. De sterke kennisinfrastructuur is van oudsher nauw verbonden met de Nederlandse overheid, in het bijzonder aan het (huidige) DG A&N. Voorheen hadden kennisinstellingen een nauwe relatie met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit – in de jaren tachtig waren de medewerkers van de Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) nog ambtenaar. Een belangrijke instelling is het *Wageningen University and Research Centre*, dat bestaat uit Wageningen Universiteit en de hierboven genoemde DLO. Onder DLO vallen negen zelfstandige kennisinstellingen voor landbouwkundig onderzoek, zoals het LEI, RIKILT en Alterra; het betreft instituten die juridisch in één stichting zijn ondergebracht en in minder en meerdere mate samenwerken.

Andere belangrijke kennisintensieve organisaties binnen de sector zijn TNO (Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek), *NIZO Food Research* en het Louis Bolk Instituut. Ook specifieke onderdelen van de universiteiten van Groningen, Maastricht, Utrecht (Veterinaire Faculteit) en de Vrije Universiteit van Amsterdam richten zich op agrarisch onderzoek. Daarnaast vindt steeds meer toegepast onderzoek plaats binnen het hoger beroepsonderwijs.

Nederland kent verder een lange geschiedenis van publiek-private samenwerking. Zo werden bij de exploitatie van onderzoeksstations en proefboerderijen de kosten tussen de sector en het onderzoek al gedeeld via de bedrijfs- en productschappen (die nu overigens zijn opgeheven). Van de 40 belangrijkste voedsel- en drankbedrijven ter wereld hebben 12 een vestiging of R&D-activiteiten in Nederland. Tegenwoordig werken bedrijfsleven en wetenschappers ook nauw samen binnen zogenaamde Topconsortia voor Kennis en Innovatie (TKI's), het mechanisme waarmee vanuit de topsectoren onderzoeksprojecten worden ge(co)financierd.

Topsectorenbeleid

Een belangrijk instrument voor het stimuleren van de Nederlandse kenniseconomie is het topsectorenbeleid. Met dit beleid wordt de positie van negen economische sectoren versterkt, waaronder de topsectoren Agro & Food en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen. In het topsectorenbeleid is kenniscirculatie een belangrijk speerpunt, voor het creëren van een 'lerende economie'. Dit gaat verder dan het bevorderen van de klassieke kenniseconomie.

In een 'lerende economie' draait het niet alleen om kennisproductie, maar gaat het er ook om dat kennis en vaardigheden kunnen circuleren (WRR, 2013).

Binnen de sector Agro & Food wordt vraaggestuurd onderzoek en innovatie steeds meer de norm. Bedrijven spelen daarin een belangrijke rol: zij bepalen in hoge mate de richting en doelen van het onderzoek en beoordelen de onderzoeksvoorstellen. Binnen deze context is de zorg geuit dat het topsectorenbeleid onvoldoende ruimte biedt voor fundamenteel en strategisch onderzoek. De redenen voor deze zorg zijn tamelijk voor de hand liggend: bedrijven, met name het MKB, zijn minder geneigd te investeren in lange-termijn gericht publiek-privaat onderzoek, en dat geldt vooral in een periode van verslechterde economische vooruitzichten en omstandigheden.

Volgens sommige geïnterviewden zorgt het topsectorenbeleid ervoor dat Nederland voor het eerst weer inhoudelijke (onderzoeks-)prioriteiten heeft gesteld. Een groot voordeel is dat dit duidelijkheid geeft. Een recent rapport *Balans van de topsectoren* van de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie is dan ook vrij positief en raadt aan de ingezette keuzes voorlopig aan te houden (AWTI, 2014). Individuele onderzoekers tekenen vooral aan dat met het topsectorenbeleid wel een scherpere keuze is gemaakt, maar tegelijkertijd de budgetten voor onderzoek flink verlaagd zijn en de inhoudelijke focus is verlegd naar meer korte-termijn toegepast onderzoek, dat vooral economische knelpunten adresseert.

Een ander punt van zorg is de aansluiting op de Europese onderzoeksagenda. Aan de ene kant is de Europese agenda niet van invloed geweest op de keuze van topsectoren en hoe daarbinnen onderzoeksgelden worden besteed (dat is immers aan de Nederlandse gouden driehoek: overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen). Daarbij moet bedacht worden dat het topsectorenbeleid een op de Nederlandse kennisinstellingen toegeschreven agenda is: het is vastgesteld met in gedachten de vraag wat het beste bij Nederlandse kennisinstellingen belegd kan worden. Dat maakt aansluiting op de Europese onderzoeksagenda nog lastiger. Aan de andere kant is aansluiting bij de Europese agenda wel van groot belang; namelijk om toegang te krijgen tot bepaalde kennis, netwerken en budgetten voor aanpalend en verder onderzoek.

Inmiddels proberen de topsectoren daarom ook meer aansluiting te vinden bij het kennis- en innovatiebeleid van de EU, zoals onder meer blijkt uit de publicatie *Global Challenges Dutch Solutions* (Ministerie EZ en Ministerie OCW, 2014). Echter, hoewel Nederlandse bedrijven en onderzoekers over het algemeen goed zijn aangesloten op de programma's van H2020, is er een aantal obstakels. Zo ligt in Europees verband de nadruk meer op fundamenteel onderzoek, wetenschappelijke excellentie en maatschappelijke uitdagingen, hetgeen verschilt met de vraaggestuurde bedrijfslevenfocus van het topsectorenbeleid. Dat komt doordat voor fundamenteel onderzoek Europese financiering sneller gerechtvaardigd is. Daar er vaak nog geen (nationale) investeerders zijn voor dit type onderzoek, is de keuze om tussen landen samen te werken, sneller gemaakt. De *spill-over*-effecten tussen landen zijn ook groter. Dat ligt gevoeliger in het geval van toegepast onderzoek, omdat dit raakt aan de concurrentiepositie van Nederland: het is in het algemeen lastiger te aanvaarden dat bedrijven uit andere Europese landen hun concurrentiepositie verbeteren met geld uit Europees gefinancierd onderzoek. Daarentegen gaat het oplossen van grote gezamenlijke maatschappelijke problemen sneller als de krachten worden gebundeld, hetgeen wordt gedaan in het verband van de JPI's. Dit beseffend, proberen verscheidene topsectoren onder meer de maatschappelijke uitdagingen centraler te stellen in hun agenda's. Ook via andere instrumenten proberen topsectoren beter in te zetten op Europees onderzoek, zoals via het

Europese Innovatie Partnerschap, en door aansluiting op regionale middelen (zoals gelden uit de plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP) en uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

De sectoroverschrijdende en maatschappelijke uitdagingen centraler stellen in hun agenda's en in het bijzonder de aansluiting met EU-beleid (H2020), is een expliciet benoemd verbeterpunt waar de topsectoren zich de komende periode op zullen richten (AWT, 2013; Ministerie van EZ, 2013; KIA-bestuur, 2013). Binnen het Topconsortium voor Kennis en Innovatie Tuinbouw & Uitgangsmaterialen (TKI T&U) hebben verkenningen plaatsgevonden met als doel te onderzoeken hoe onder andere fundamenteel onderzoek meer gestimuleerd kan worden. Als gevolg hiervan is de *pilot* 'integraal programmeren', geformuleerd in samenspraak met het Ministerie van Economische Zaken, hetgeen tot een grotere mate van flexibiliteit en tot meer beslissingsbevoegdheid voor het Topconsortium heeft geleid. TKI T&U is hiermee in staat gesteld T&U-financiering aan te laten sluiten bij fundamenteel, en in eerste instantie uit Europa gefinancierd, onderzoek. Bij de *pilot* bleek er een zeer grote interesse om langs deze weg aanvullende financiering voor H2020-voorstellen te vinden. Bij de topsector A&F worden de mogelijkheden hiertoe nog verkend; men is bang de staatssteunregels te overtreden als overheidsgeld voor onderzoeksprojecten nadrukkelijk gebruikt wordt om Europese projecten van aanvullende financiering te voorzien.

5.2 Andere prioriteiten vanuit Nederland

Naast de in het topsectorenbeleid gestelde prioriteiten spelen ook andere beleidsprioriteiten een rol.

De Strategische Kennis- en Innovatie Agenda (SKIA) van het toenmalige Ministerie van Economische zaken, Landbouw & Innovatie stelt 10 speerpunten op die de trends/ontwikkelingen, maatschappelijke opgaven en de daarbij horende kennis- en innovatiethema's beschrijven, zoals mondiale voedselzekerheid, verduurzaming van de economie en een meer duurzame agrosector (Ministerie van ELI, 2010).

In november 2014 presenteerden minister Bussemaker en staatssecretaris Dekker de 'Wetenschapsvisie 2025', waarin het kabinet stelt duidelijke keuzes te zullen maken in zijn wetenschapsbeleid, om zo de maatschappelijke impact van wetenschap te verhogen (Ministerie OCW, 2014b). In de Wetenschapsvisie 2025 staat ook het voornemen vermeld om wetenschappers, universiteiten, hogescholen, in samenwerking met het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers, de Nationale Wetenschapsagenda te laten bepalen. Beatrice de Graaf, die samen met Alexander Rinnooy Kan voorzitter is van de Nationale Wetenschapsagenda, heeft reeds aangegeven dat deze agenda het "Nederlandse antwoord op de [Brusselse] *Grand Challenges*" zal worden (NRC Handelsblad, 2015).

Een recente discussie gaat over het beter laten aansluiten van NWO-onderzoeksgelden bij de maatschappelijke uitdagingen van H2020 (Aan de Brugh, 2014). Landen als Noorwegen en Denemarken doen dit al, terwijl Spanje onlangs heeft besloten dit Noors/Deense voorbeeld te volgen.

5.3 Nederlandse kennisinstellingen & FP 7 / Horizon 2020

Verreweg de grootste Nederlandse speler op agrokennisgebied is Wageningen UR (Wageningen Universiteit en DLO samen). Deze kennisinstelling behoort internationaal tot de top 3, tezamen met het Franse INRA en het in California gevestigde UC Davis. In belangrijke mate vertegenwoordigt WUR zichzelf in Brussel. Er is frequent contact met DG AGRI en DG RTD over nieuwe onderzoeksbevindingen en trends. Dit in aanvulling op alle workshops, conferenties die in het kader van projecten worden georganiseerd, of losse presentaties van onderzoekers bij andere conferenties en aan specifieke onderdelen van DG AGRI of op meer informele overleggen en gesprekken.

Er wordt ook veelvuldig gezocht naar onderzoekpartners om gezamenlijk voorstellen in te dienen. Hiertoe wordt niet alleen samengewerkt met een verscheidenheid aan partners, maar wordt ook met enige regelmaat contact opgenomen met ambtenaren van de Europese Commissie. Daarbij hebben grote samenwerkingsverbanden, zoals de *Animal Task Force* of de *ETP FoodforLife*, waaraan zowel kennisinstututen als grote bedrijven meewerken, een belangrijke rol bij de verdere totstandkoming van de Europese onderzoekagenda (Zie voorbeeld: Agendavorming door de *Animal Task Force*).

Voorbeeld: Agendavorming door de *Animal Task Force*

Een gezamenlijke lobby van kennisinstellingen en bedrijven

De *Animal Task Force* (ATF) is een 'European Public-Private Platform' en benadrukt het belang van duurzame en competitieve dierlijke productie in Europa. De groep wordt voorgezeten door Martin Scholten vanuit Wageningen en bestaat uit vertegenwoordigers van het (boeren) bedrijfsleven en kennisinstellingen uit 14 Europese landen. Als kernprioriteiten voor onderzoek en innovatie worden de vier thema's 'resource efficiency', 'responsible livestock farming systems', 'healthy livestock and people' en 'knowledge exchange towards innovation' actief gepropageerd in Brussel.

***Animal Task Force* en agendavorming**

Sinds de oprichting in 2011 is de groep actief betrokken bij het sturen van onderzoek en innovatie. De groep werkt nauw samen met en is vertegenwoordigd in een reeks fora, zoals onder andere in SCAR, FACCE JPI, EIP-AGRI, DGs van de Europese Commissie en het *European Technology Platform* (ETF). Ten tijde van de strategische programmering van Horizon 2020 lanceerde de groep een *White Paper 'Research & innovation for a sustainable livestock sector in Europe'*, gericht op inhoudelijke prioriteitsgebieden voor Horizon 2020, EIP-AGRI en de hervorming van het GLB. Eind 2014 werd hier een addendum aan toegevoegd met prioriteiten voor de periode van het Horizon 2020-werkprogramma 2016/2017. Door de kennis van belangrijke spelers te bundelen, vooruitkijkend onderzoek, inhoudelijke inlichtingen op de website en actieve vertegenwoordiging in Brussel probeert de groep een belangrijke stempel te drukken op de totstandkoming en bijstelling van de Europese onderzoeksagenda.

Met een deelname aan circa 500 projecten onder FP7, waarvan Wageningen UR zo'n 130 keer als coördinator optrad, is Europa voor Wageningen UR dan ook een belangrijke financieringsbron buiten de Nederlandse overheid. De participatie van Wageningen

UR tijdens FP7 mag succesvol worden genoemd; terwijl internationaal de gemiddelde slagingskans voor *calls* op 17% lag, bedroeg dit voor Wageningen 30%, met zelfs een 40% slagingskans voor de thema's voedsel en milieu. *Wageningen University* en DLO tezamen haalden daarmee de meeste onderzoeksgelden uit Brussel binnen van alle Nederlandse onderzoeksinstituten. Vanuit Wageningen is echter meerdere malen de verwachting uitgesproken dat voor H2020 dergelijke hoge retourcijfers niet in het verschiet zullen liggen. Een eerste reden daarvoor is dat er *meer* en *beter* voorstellen worden ingediend door concurrerende landen. Dit wordt nog versterkt doordat de thema's van H2020 relatief breed zijn opgesteld ten opzichte van de meer toegepaste thema's zoals gehanteerd onder FP7. Ten tweede zou er sprake zijn van een financieringsprobleem bij dergelijke onderzoeken (dit wordt in de volgende paragraaf uitgebreider besproken).

Het is opvallend dat, terwijl Wageningen UR een grote speler is, de afstemming met de Nederlandse overheid of de topsectoren niet altijd naar wens verloopt. De samenwerking tussen de twee partijen zou aan beide kanten verbeterd kunnen worden. Zo zou DANK Wageningen UR meer kunnen inzetten op strategische discussies in Brussel over het (toekomstige) onderzoeksbeleid en meer informatie moeten delen, bijvoorbeeld concepten van werkprogramma's en *calls*. Onderzoekers aan de andere kant, zouden DANK beter op de hoogte moeten houden van hun contacten en activiteiten in Brussel; soms zijn zij teveel bezig zijn met het promoten van niche-onderwerpen (in de interviews werd bosbouw als voorbeeld genoemd), die vanuit een Nederlands-beleidsperspectief van minder grote strategische waarde zijn.

Matchingproblematiek van Nederlandse kennisinstellingen

Momenteel bestaat er onduidelijkheid over de ernst van de *matching*-problematiek die kennisinstellingen ervaren. In H2020 is er geen formele noodzaak co-financiering voor projecten op te voeren; eerder is het zo dat de in H2020 betaalde bedragen de Nederlandse integrale tariefstelling onvoldoende compenseren. Met name kosten voor *overhead* kunnen in onvoldoende mate in rekening worden gebracht, omdat hiervoor een *flatrate* van 25% geldt en enkele kostensoorten ook niet als *overhead* worden erkend. Dit probleem wordt in landen als Nederland sterker gevoeld, omdat hier de kosten van de onderzoeksinfrastructuur, zoals laboratoria en universiteitsgebouwen, in de *overhead* moeten worden meegenomen, terwijl deze in veel andere landen direct door de overheid worden afgedekt (bijvoorbeeld omdat universiteitsgebouwen staatseigendom zijn). Ook is de *flatrate* ontoereikend als het gaat om de voorbereidingstijd en de tijd benodigd voor het schrijven van voorstellen. Wat hier onder '*matchingproblematiek*' wordt verstaan, is dus feitelijk het vullen van het gat tussen hetgeen H2020 beschikbaar stelt en de integrale tarieven van sommige – niet alle – kennisinstellingen in Nederland. Dit gat kan worden gevuld door co-financiering (waarbij meerdere financiers worden betrokken bij een EU-project) dan wel door *matching* (waarbij meerdere projecten ontwikkeld worden met elk een eigen financier, waarbij de inhoudelijk overlappende uren/kosten bij beide financiers gedeclareerd worden om zo de 100%-financiering te bereiken).

In FP7 werd dit gat bij DLO hoofdzakelijk gevuld door uit de door het Ministerie van Economische Zaken beschikbaar gestelde kennisbasisgelden te putten. Deze gelden programmeerde DLO zelf, met verantwoording achteraf. De in het EU-project behaalde resultaten kunnen daarbij als verantwoording gebruikt worden. Bij universiteiten kunnen bovendien vaak de Europese projecten gekoppeld worden aan de eerste geldstroom, en hebben de onderzoekers daardoor minder een verplichting een bepaald aantal declareerbare dagen per jaar te draaien.

Onder H2020 is het gat tussen de integrale kostprijs en de EU-subsidie iets groter (35% in plaats van 30%), terwijl de kennisbasismiddelen sterk teruglopen. Dat beperkt DLO-instituten in het aantal in te dienen projectvoorstellen en maakt het aantrekkelijk om PPS-en die beschikbaar zijn in het topsectorenbeleid te gebruiken voor co-financiering of *matching*. Co-financiering is daarbij onder de huidige PPS-procedures echter onhaalbaar. Het gaat in dit geval immers om één project en dat betekent dat contracten moeten voldoen aan eisen, zoals het vermelden van exact dezelfde projectnaam als die in het EU-project, met identieke doelstelling, *scope* en beoogde resultaten, waarbij de PPS-partijen verklaren dat: “onze bijdrage is bestemd voor de niet-subsidiabele kosten van H2020”. Vanzelfsprekend moeten ook de rechten op het intellectueel eigendom in beide contracten overeenkomen.

Bovenstaande betekent dat er sprake zal moeten zijn van *matching*, waarbij de inhoudelijk overlappende activiteiten zowel bij de EU als in een PPS worden gedeclareerd. Zolang bij H2020-projecten kan worden aangetoond dat de inzet is geleverd, is dit op zich geen probleem. Bij de contracten in de PPS zou dan wel erkend moeten worden dat de voor het H2020-project gepleegde inzet ook geldt als inzet voor de PPS. Bovenal lijkt meer afstemming vooraf gewenst over de indiening van projecten bij H2020. Doordat onderzoeksthema's en indieningsprocedures nu niet synchroon lopen, zijn de transactiekosten hoog en is de kans om zowel een H2020-project te winnen als een PPS binnen te slepen op hetzelfde thema, nu vrij klein. Integraal programmeren lijkt een stap in de goede richting om ervoor te zorgen dat een betere *match* ontstaat; de topsector T&U operationaliseert een *pilot* hiervoor.

Er lijkt een paradox te ontstaan doordat er steeds meer geld in het Europese systeem beschikbaar is, maar het tegelijkertijd steeds lastiger wordt onderzoeksfinanciering te *matchen*. De vraag is dan ook of er meer geld moet worden vrijgemaakt om te *matchen* of dat Nederlandse universiteiten meer werk moeten maken van het terugdringen van *overheadkosten*. Thans ontbreekt een gedegen inzicht in welke mate *matchings*problemen zich opdringen aan kennisinstellingen. In opdracht van de Vereniging van Universiteiten (VSNU), het Ministerie van OCW en het Ministerie van EZ heeft Ernst & Young in maart 2014 een onderzoek uitgevoerd naar de *matchings*behoefte van universiteiten (E&Y, 2014). Hieruit bleek dat het zeer moeilijk is de exacte cijfers boven tafel te krijgen, met als gevolg dat van grote marges wordt uitgegaan als het gaat om de *matchings*behoefte van universiteiten. Vanuit de praktijk wordt aangegeven dat bij een gemiddeld project tussen de 50% en 70% wordt vergoed en er dus nog 30% tot 50% aanvullende middelen nodig zijn om kostendekkend te kunnen opereren. Vanaf 2015 trekt het Ministerie van OCW € 600 miljoen uit voor onderwijs en onderzoek. Staatssecretaris Dekker kondigde eind 2014 aan € 50 miljoen beschikbaar te stellen ter verlichting van de *matchings*druk. Dit bedrag wordt gealloceerd door NWO en is bestemd voor zowel universiteiten, onderzoeksinstellingen als hogescholen (Ministerie van OCW, 2014b).

Hoe deze tendensen voor H2020 zullen uitpakken is nog onzeker, maar verwacht wordt dat er ten opzichte van vorige kaderprogramma's minder onderzoekprojecten zullen worden binnengehaald. Tegelijkertijd is opgemerkt dat reeds onder bestaande Europese programma's verliezen in de bedrijfsvoering zijn geleden, waardoor onzekerheid is ontstaan over het sluitend maken van toekomstige onderzoeksfinanciering na het binnenhalen van Europese onderzoeksprojecten. Daarbij is meermalen de zorg geuit dat het gedwongen afwijzen van een *call* na deze binnengehaald te hebben, reputatieschade betekent en gevolgen kan hebben voor de slagingskans van toekomstige onderzoeksvorstellen.

Gezien de huidige politieke aandacht voor het *matchings*probleem van onderzoeksinstellingen, zal een aangekondigde heroverweging van financieringskaders binnen topsectorengelden kunnen helpen de meest dringende *matchings*problematiek, die bij de eerste uitkeringen van H2020-*calls* in december 2014 aan het licht is gekomen, op te vangen. Tegelijkertijd moet overwogen worden de gelden die beschikbaar zijn binnen het topsectorenbeleid voor *matching* in te zetten op niche-onderzoek (zoals zaadveredeling middels GMO-technieken), en daarnaast aanvullende fondsen beschikbaar te stellen voor onderzoek naar maatschappelijke uitdagingen.

5.4 Verschillende nationale onderzoekssystemen en vertegenwoordiging in Europa

Opvallend is dat er substantiële verschillen tussen lidstaten bestaan in manieren waarop nationale onderzoeksagenda's tot stand komen, zowel als keuzes met betrekking tot officiële representatie. Het Verenigd Koninkrijk ontwikkelt bijvoorbeeld een specifieke tweejaarlijkse visie op de onderzoeksvelden die onder het *Department for Environment Food & Rural Affairs* (Defra) vallen en gebruikt dat als leidraad voor onderzoeksprioriteiten.

Zo heeft Defra in juni 2014 een nieuwe strategie uitgebracht: *'Making the most of our evidence: a Strategy for Defra and its network'* (Defra, 2014). Aan deze strategie doen partners binnen en buiten de overheid mee. Defra ziet haar netwerk als onderdeel van een geheel: *'One Business'*. Cambridge is hier een van de partners en in de schil van 'buitenlandse partners' is ook Wageningen UR van de partij. Onder de vlag *'non-competitive arrangements'* met bepaalde agentschappen en onderzoeksinstituten, onderhoudt en ondersteunt Defra de bijzondere banden met instellingen die van groot belang worden geacht voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Defra ziet dat deze hechte en langdurige relaties voordelen opleveren, juist vanwege de nauwe banden en intensieve contacten, en de winst die uit een gezamenlijke aanpak voortvloeit. Hiermee creëert Defra een strategisch netwerk om zo haar eigen beleidsagenda en interventies te formuleren en te onderbouwen. Daarnaast werkt zij aan een sector- en discipline-overstijgende kennisagenda, alsook aan kennis die doorstroomt van meer fundamenteel naar toegepast onderzoek. Door nauwe banden te scheppen tussen onderzoek, beleid en uitvoering, wil Defra onderzoek ontwikkelen dat op *co-ownership*, *co-design* en *co-funding* is gebaseerd. Zo cultiveert Defra een netwerkstrategie gericht op het stimuleren van onderzoek vanuit zowel competitieve als non-competitieve arrangementen (Selnes, 2014).

Bij de beïnvloeding van de Brusselse agenda worden kennisinstellingen niet actief ingezet door de Nederlandse overheid. Parijs laat echter wel veel ruimte voor onderzoekers en stimuleert het Franse kennisinstituut INRA om Frankrijk te vertegenwoordigen in Brussel. Hierbij worden onderzoekers met grote inhoudelijke vakkennis op uiteenlopende gebieden dikwijls ingezet om de discussie namens Frankrijk te voeren. Zodoende kan op hoog inhoudelijk niveau invulling worden gegeven aan de richting en uitwerking van de Europese onderzoekagenda en kunnen de directe implicaties van dit voorgestelde beleid voor de Franse kennisinstellingen al in een vroeg stadium worden ingeschat en zo nodig snel in de vertegenwoordiging opgenomen om een zo gunstig mogelijk resultaat te bereiken. Daarmee vergeleken bestaat er enige onzekerheid over de vraag in welke mate het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, in het specifiek DG A&N via DANK, deze expertise zelf uitdraagt. Door meer inhoudelijke experts vanuit het onderzoek te laten participeren, kan de afstand tussen beleid en kennisinstellingen verder verkleind worden.

5.5 Punten van aandacht

Naast de keuze van verscheidene landen om kennisinstellingen in hoge mate te incorporeren in de praktijk van de nationale vertegenwoordiging, bestaat er in de Europese Commissie een sterke expertcultuur, die inhoudelijke kennis van zaken waardeert en vanuit dat gezichtspunt met gesprekspartners in contact treedt. Hierbij wordt gekeken naar individuele prestaties en kunde, het prestige en de reputatie van kennisinstituten, de voorgeschiedenis van samenwerking met de Commissie, en of onderzoekers tot een *'network of excellence'* behoren. Tegelijkertijd worden om diezelfde reden lobbygroepen dikwijls geweerd door de Commissie of wordt er met hun inbreng weinig gedaan. Vanuit deze cultuur ontstaat het beeld dat de Commissie systematisch en gericht op zoek gaat naar inhoudelijke vakkennis om de Europese onderzoekagenda vorm te geven. Nederlandse expertise zal, zeker met het oog op de groeiende internationale concurrentie, een vereiste zijn om toegang te verkrijgen en invloed uit te oefenen in diverse Europese fora, teneinde mede de Europese kennisagenda te bepalen. Het lijkt daarom onvermijdelijk inhoudelijke experts vroegtijdig te betrekken bij discussies over de Europese onderzoeksagenda, zowel in Den Haag als in Brussel. In dit verband bestaat de vrees dat onderzoekers vooral inzetten op hun 'eigen' onderzoeksonderwerp, dat niet per definitie aansluit bij beleidsprioriteiten en Nederlandse belangen. Daarnaast beseffen experts niet altijd dat bij deelname aan expertcomités in Brussel de Commissie er vaak van uitgaat dat de inbreng is afgestemd met het verantwoordelijke Ministerie. Als dit later niet zo blijkt te zijn, komt dat onprofessioneel en onbetrouwbaar over, hetgeen schadelijk is voor zowel de desbetreffende experts als het desbetreffende Ministerie. Een goede afstemming en coördinatie met DANK is daarom een vereiste, maar dan moet DANK wel precies weten waar het wel en niet op in wil zetten, ook als er nog geen formele Nederlandse positie is en zal DANK individuele onderzoekers het vertrouwen moeten geven ook (een beetje) namens hen op te treden in Brussel. Uiteindelijk kan er door meer afstemming en overleg meer bereikt worden, maar dit vraagt wel om een grotere regierol door DANK.

Wageningen UR is samen met INRA de grootste speler op het gebied van agrokennis in Europa. Het is in vergelijking met andere Nederlandse kennisinstellingen ook groot, gezien de combinatie van onderzoek door WU en DLO samen. Dat Wageningen UR zo'n sterke speler is, lijken Nederlandse beleidsmakers onvoldoende te beseffen. Uit onze interviews is duidelijk geworden dat DG A&N er nu (via DANK) onvoldoende in slaagt het strategisch belang van een Wageningen UR-vriendelijke agrokennisagenda op het netvlies te krijgen, zowel EZ-breed als van OCW. Maar Wageningen UR zou hier ook zelf actiever aan bij kunnen dragen, bijvoorbeeld via beïnvloeding van de KNAW en de VNU.

Wat betreft het *matchings*probleem, is het onduidelijk in hoeverre dit echt een bedreiging vormt voor de uitvoering van Europees onderzoek in Nederland. Maar dat het lastig is dat co-financiering via de topsectoren loopt, is evident. Dit roept de vraag op of dit wellicht anders zou moeten: óf het topsectorenbeleid en de Europese agenda moeten beter op elkaar worden afgestemd (wat betekent dat er dus van tevoren wordt besloten op welke thema's en onder welke voorwaarden – bijvoorbeeld deelname van een Nederlands bedrijf in het consortium – er *matching* wordt gegeven), óf er moet gekozen worden voor een alternatieve manier van co-financiering of *matching* die niet via het topsectorenbeleid loopt.

6 ERA-netten, Joint Programming Initiatives & overige initiatieven

Binnen H2020 zijn er nog andere instrumenten om samenwerking op onderzoeksgebied te bevorderen, zoals ERA-netten en *Joint Programming Initiatives* (JPI's). In dit hoofdstuk worden deze ERA-netten en JPI's onder de loep genomen en kijken we ook naar nog andere initiatieven op Europees niveau. Tevens wordt de Nederlandse betrokkenheid hierbij besproken.

6.1 ERA-netten en JPI's

ERA-netten (*European Research Area Networks*) zijn Europese samenwerkingsverbanden op het gebied van kennis en innovatie tussen publieke (en soms) private organisaties uit meerdere lidstaten op bepaalde thema's. Dit instrument van de Europese Commissie is in 2002 onder het zesde kaderprogramma (FP6) gestart, met als doel nationale onderzoeksprogramma's in de lidstaten op elkaar af te stemmen, te leren van *good practices* en, primair, om gezamenlijke *calls* voor onderzoeksvoorstellen te doen. In de periode 2002-2013 heeft de EU € 483 miljoen in ERA-netten geïnvesteerd (Europese Commissie, 2014). Niet alleen EU-lidstaten kunnen deelnemen aan ERA-netten, ook kandidaat-lidstaten van de EU en derde landen hebben deelgenomen, in totaal reeds zo'n 72. Daarbij zijn lidstaten als Frankrijk, Duitsland en Spanje zeer actieve deelnemers, maar ook Nederland is actief betrokken (Europese Commissie, 2014). De nadruk ligt sinds H2020 op het aanvullend financieren van transnationale *calls*.

Belangrijke ERA-netten in het kader van dit onderzoek zijn bijvoorbeeld *CORE Organic Plus*, *ICT AGRI*, *SUSFOOD ERA-net* en het *ERA-net Integrated Pest Management*. *CORE-Organic Plus* richt zich op biologische landbouw, *ICT AGRI* moet de veronderstelde achterstand in de toepassing van ICT in de landbouw inhalen en *SUSFOOD ERA-net* is gericht op duurzame voedselsystemen. Het *ERA-net Platform* vergelijkt en wisselt ervaringen uit tussen de ERA-netten in het agro-domein teneinde de waarde van de ERA-netten zo breed mogelijk te benutten.

Ook *Joint Programming* is een instrument om nationale onderzoeksagenda's op elkaar af te stemmen. *Joint Programming* richt zich voornamelijk op onderzoek dat de grote maatschappelijke uitdagingen aanpakt. Voor deze JPI's is een *high level group* ingesteld, te weten de GPC (*Groupe de haut niveau pour la Programmation Conjointe*). De GPC identificeert de thema's voor *joint programmes* en is verantwoordelijk voor bepaalde zaken betreffende de ontwikkeling en implementatie van de JPI's. Daarnaast bereidt het de besluitvorming binnen de Raad voor Concurrentievermogen voor. In de GPC nemen hoge ambtenaren uit de lidstaten, plus enkele medewerkers van de Europese Commissie zitting. The *Joint Research Programming Initiative on Agriculture, Food Security and Climate Change* (JPI FACCE) is een voorbeeld van een dergelijk samenwerkingsverband en is gericht op voedselzekerheid, landbouw en klimaatverandering. JPI FACCE brengt 21 verschillende partners bijeen om hun onderzoeksagenda's op dit gebied te stroomlijnen. De Europese Commissie en SCAR hebben daarbij een waarnemersfunctie. Uit het JPI FACCE komen weer verschillende ERA-netten voort. JPI *A Healthy Diet for a Healthy Life* is een ander relevant voorbeeld.

Zowel ERA-netten als JPI's kennen een sterke *bottom-up*-benadering waarbij een grote rol is weggelegd voor de lidstaten. De Commissie heeft hierin, vooral in contrast met de Horizon 2020-agenda, een relatief kleine rol. Zij levert slechts enkele ambtenaren aan voor de GPC en is begonnen met co-financiering van de netwerken, hetgeen aangeeft dat de Commissie de GPC van steeds groter belang acht. Door deel te nemen aan dergelijke samenwerkingsprogramma's beogen lidstaten hun krachten te bundelen, waardoor niet alleen de nationale infrastructuur wordt versterkt en verbeterd, maar ook de internationale concurrentiepositie van de EU als geheel. Daarnaast zorgt coöperatie met partners ervoor dat er gelijktijdig gewerkt wordt aan gezamenlijke standaarden en methodieken, wat een gelijk speelveld creëert. Bovendien hebben ERA-netten en JPI's een belangrijke rol in agendavorming: via onderzoek kunnen er bepaalde zaken op de agenda worden gezet op gebieden waar Nederland normaliter een relatief geïsoleerde positie heeft.

Overige initiatieven

In het kader van de Europa 2020-strategie zijn er vijf zogenaamde Europese Innovatie Partnerschappen (EIP's) opgezet, met als doel krachten te bundelen en acties te coördineren om zo doorbraken in de aanpak van maatschappelijke uitdagingen te bereiken. De belangrijkste EIP in het kader van dit onderzoek is het EIP-AGRI, dat zich specifiek richt op agrarische productiviteit en duurzaamheid. EIP-AGRI heeft tot doelstelling de kloof tussen de boerderijpraktijk en de onderzoekswereld te dichten middels maatregelen in het plattelandsbeleid en multi-actor-projecten en via thematische netwerken in H2020. Voorts kan in dit verband gewezen worden op de *Knowledge Innovation Communities* (KIC's) van het in 2012 opgerichte *European Institute for Innovation and Technology* (EIT), dat tot nu toe nog meer een netwerkorganisatie is dan een eigenstandige kennisinstelling. Via de KIC's worden subsidies verleend aan nieuwe *start-ups* en initiatieven die innovaties op strategische onderwerpen als klimaat en *healthy ageing* bevorderen. Ook zijn er innovatietrajecten die uit de regionale fondsen en plattelandsontwikkelingsfondsen worden gefinancierd. Er wordt al enige tijd gesproken over het opstarten van een *KIC-Food*.

Als een aparte vorm van onderzoeksfinanciering wijzen we op grote Europese projecten die rechtstreeks vanuit het Europese budget worden gefinancierd (en daarmee een greep uit de kas van de andere programma's, zoals H2020, doen). Deze onderzoeksprojecten kunnen worden vormgegeven via artikel 185 van het Werkingsverdrag van de Europese Unie. Recentelijk hebben Mediterrane landen, aangevoerd door Italië, een grote lobby gevoerd voor een onderzoeksprogramma in het Middellandse Zeegebied, het zogenaamde P.R.I.M.A. *Partnership in Research and Innovation in the Mediterranean Area*. Nederland was hier in eerste instantie geen voorstander van, maar uiteindelijk is er toch een besluit genomen om het project te verwezenlijken. Ondertussen lijkt er vanuit Nederland (zowel vanuit Wageningen UR en DG A&N) een actieve lobby gevoerd te worden om een dergelijke onderzoeksconstructie (genaamd *IntensAfrica*) gefinancierd te krijgen op het onderwerp *Food Security* in Afrika.

6.2 Nederland & JPI's/ERA-netten etc.

De inzet van Nederland op JPI's en ERA-netten levert een diffuus beeld op. Er is een aantal initiatieven waaraan Nederland bovengemiddeld deelneemt, vooral inzake thema's waar ons land voorop wenst te open. Als voorbeeld uit het verleden kan het *Center for BioSystems Genomics* (CBSG) onder het *Netherlands Genomics Initiative* (NGI) worden genoemd, dat in de periode 2004-2009 succesvol het ERA-net *Plant Genomics* (ERA-PG) initieerde en coördineerde. De betrokkenheid van Nederland bleef ook hoog bij de opvolger van ERA-PG:

ERA-net *Coordinating Action in Plant Sciences* (ERA-CAPS). Nederland weet tegenwoordig ook via de FACCE-JPI *calls* goed in te zetten op voor ons land belangrijke onderwerpen als *bio economy* en *climate smart agriculture*. Daarentegen zijn er ook initiatieven waarin de inzet van Nederland zo laag is, dat men zich af moet vragen of deelname nog wel de moeite waard is.

Voor de Nederlandse beleidsmaker bestaat er een bepaalde spanning als het om de inzet op JPI's en ERA-netten gaat. Enerzijds lijkt het een nuttig instrument om naast de grote thema's van H2020 de eventuele gaten op te vullen in voor Nederland strategische onderzoeksonderwerpen. Volgens beleidsmakers op het Ministerie van Economische Zaken zijn ERA-netten dan ook uiterst beleidsrelevant. Het inzetten op dergelijke programma's brengt daarentegen ook risico's mee, omdat deze vaak klein van omvang zijn met relatief weinig budget en extra capaciteit voor monitoring van de netwerken vereisen. Omdat er zoveel ERA-netten zijn, er steeds meer bijkomen en ze vaak een zeer specialistische focus hebben, legt het volgen van deze netwerken een groot beslag op de beschikbare capaciteit van DANK. Het is dan ook de vraag of actieve deelname aan alle ERA-netten gecontinueerd zou moeten worden of meer gedelegeerd zou kunnen worden aan inhoudelijke experts van de kennisinstellingen. Daarnaast zou, bijvoorbeeld in het kader van het aanstaande Nederlandse EU-voorzitterschap, een discussie kunnen worden aangezwengeld om het aantal ERA-netten en hun focus te heroverwegen.

6.3 Wie beïnvloedt de agenda?

Vanwege het sterke *bottom-up* karakter van JPI's en ERA-netten zijn het de lidstaten die het grotendeels voor het zeggen hebben, waarbij de nationale kennisinstellingen ook aan tafel zitten. In de besluitvorming lijkt wel een verschuiving te hebben plaatsgevonden waar het deelname betreft. Eerder werd per initiatief besloten om wel of niet deel te nemen, waarbij de gecontracteerde organisaties meer autonoom daarover konden beslissen. Deze besluiten worden door het Ministerie van EZ nu veel meer in een breder afwegingskader gemaakt, waarbij er onder andere op gelet wordt of de thematiek aansluit bij bijvoorbeeld de opgestelde innovatiecontracten of bredere strategieën als het topsectorenbeleid betreft. Ook treden het Ministerie van EZ en de kennisinstellingen steeds meer gezamenlijk op.

De Europese Commissie is actief betrokken bij de JPI's en ERA-netten. Zo probeert zij lidstaten te activeren om gezamenlijk op te trekken in de vorm van JPI's of ERA-netten. Als deze eenmaal geïnitieerd zijn, heeft de Commissie automatisch invloed doordat zij 1/3 van het budget verschaft. Deze bemoeienis van de Commissie is vooral gericht op de spelregels en procedures; zij houdt zich afzijdig wat betreft de inhoud.

6.4 Punten van aandacht

Kijkend naar JPI's en ERA-netten, ontstaat er een diffuus beeld over wat deze betekenen voor Nederland. Nederland is niet vasthoudend en opereert vrij behoudend bij de inzet op JPI's en ERA-netten. Sommigen beschouwen de ERA-netten en JPI's vanwege de relatief lage financiering vooral als 'praatclubs', interessant voornamelijk vanuit het standpunt van onderzoeksrelevantie. Anderen (voor het merendeel beleidsmedewerkers) zien deze netwerken als dé plek waar de vertaalslag naar beleidsrelevantie van het onderzoek wordt gemaakt en waar vanuit beleidsoptiek strategisch belangrijke onderzoeksagenda's worden ontwikkeld. Dit wordt ook geïllustreerd door de toegenomen interesse van de Europese Commissie in deze netwerken.

Het is duidelijk dat Nederland zijn deelname aan ERA-netten en JPI's nog onvoldoende strategisch gebruikt om de bredere Europese onderzoeksagenda te beïnvloeden. Hoewel dit in ontwikkeling is, heeft Nederland nog geen afwegingskader dat onderscheidend genoeg is voor deelname aan ERA-netten en JPI's; voorts kan de koppeling met de invulling van het topsectorenbeleid nog worden versterkt. Momenteel legt alleen al het volgen van ERA-netten een (te) groot beslag op de afdeling DANK. Het lijkt hierdoor onvermijdelijk om scherpere keuzes te maken, niet alleen met betrekking tot de financiële bijdrage, maar ook welke ERA-netten te volgen. Mogelijk kan Nederland binnen Europa een bredere discussie aanzwengelen over de hoeveelheid aan netwerken, hun relatie tot de SCAR, en mogelijkheden voor concentratie. Het aanstaande Nederlandse EU-voorzitterschap zou hiertoe wellicht een mogelijkheid bieden.

7 Conclusies en aanbevelingen

Vanuit het meer algemene beeld dat Nederland (DG A&N) en de Nederlandse kennisinstellingen tot nu toe goed hebben gepresteerd wat betreft het binnenhalen en uitvoeren van agro-onderzoek, laat zich steeds scherper de vraag stellen hoe dit succes in de toekomst bestendig kan worden.

Uit deze studie komt naar voren dat er twee benaderingen zijn in antwoord op de vraag waarom de door de EU gefinancierde agrokennis belangrijk is voor Nederland. Ten eerste is er het uitgangspunt dat de relevantie van Europese onderzoeksinstrumenten/-fondsen (H2020, ERA, JPI, EIP, structuurfondsen, etc.) voor Nederlands onderzoek en beleid centraal stelt. Hierbij gaat het om de vraag: wat kan Europa voor Nederland betekenen? In de tweede benadering gaat het om de mogelijkheden die Europa biedt als unie van landen waar Nederland partner van is. Hierbij draait het om de vraag: wat kan Nederland voor Europa betekenen?

Beide opvattingen leveren nuttige inzichten op aangaande de positie van Nederland. Hierop volgend kunnen er richting DANK meer specifieke aanbevelingen worden gedaan wat betreft de positionering ten opzichte van de Europese agro-onderzoeksagenda.

7.1 Wat kan Europa betekenen voor Nederland?

De huidige wijze waarop vanuit DANK en onderzoeksinstituten geopereerd wordt binnen de Europese agro-onderzoeksagenda komt overeen met het eerste uitgangspunt. Hierbij is het de vraag welke rol DANK (nog meer) op zich kan en wil nemen om de EU-onderzoeksagenda te beïnvloeden. Het lijkt onduidelijk in hoeverre DANK de ambitie, de capaciteit en het mandaat heeft om de inzet te bepalen in de richting van de Europese agrokennis. En dit alles tegen de achtergrond van een veranderende rol van DANK, die het, door het topsectorenbeleid en het samengevoegde Ministerie van EZ, niet meer alleen voor het zeggen heeft en zich steeds meer ontwikkelt tot een netwerkspeler.

Met betrekking tot *ambities* is het de vraag wat realistisch en haalbaar is: wil DANK vooral als scharnier optreden tussen Nederlandse kennisinstellingen, Nederlandse agrobeleidsprioriteiten en commerciële belangen, of wil het vanuit die rol ook zelf actief keuzes maken en de EU-agenda ten gunste van Nederland (mede) vormgeven? Daarbij is het wel realistisch om voor ogen te houden dat deze Europese agenda ook afhangt van vele andere spelers, zoals andere EU-lidstaten, de industrie en onderzoeksinstituten. Het is ook de vraag of voor een lange-termijn-onderzoeksagenda een politiek gedragen eigen inzet kan worden vastgesteld, dan wel aangegeven kan worden welke onderzoeksthema's structureel in het Nederlands belang zijn.

Met betrekking tot *capaciteit* is het de vraag of DANK het een en ander wel kan: heeft zij genoeg inzicht in de stand van de wetenschap, in nieuwe ontwikkelingen, in Nederlandse sterktes en belangen? Volgens beleidsmakers is de relatie met het agro-onderzoek (en in het bijzonder Wageningen UR) hecht en is men goed op de hoogte van de *ins* en *outs* van agrarisch onderzoek. Afgewogen speerpunten staan onder andere beschreven in de SKIA en een door Wageningen UR opgesteld strategisch plan. Daarnaast wordt het bedrijfsleven

bijvoorbeeld betrokken bij de voorbereiding van *calls* bij verschillende ERA-netten, JPI's en in klankbordgroepen. Ook is er een EU-strategiegroep bij de topsectoren waarin de betrokkenheid van bedrijven bij Europees onderzoek in meer algemene zin wordt besproken. Toch lijkt het, gezien de heersende expertencultuur binnen de EU, verstandig onderzoekers nauwer te betrekken in bijv. JPI's, ERA-netten en SCAR. Vanzelfsprekend moet de inzet van experts goed gecoördineerd en afgestemd worden met DANK, om te voorkomen dat de individuele agenda's van de onderzoekers teveel bepalend worden.

Tot slot is het met betrekking tot het *mandaat* de vraag of de topsectoren nu niet teveel bepalen waar de prioriteiten liggen qua onderzoeks- en innovatiebeleid. Niet alleen vanwege de meer naar het bedrijfsleven toe geschreven agro-onderzoeksagenda, maar vooral ook vanwege het feit dat *matching* van Europese projecten in de hedendaagse praktijk veelal via de topsectoren loopt.

7.2 Wat kan Nederland betekenen voor Europa?

In de tweede opvatting gaat het niet om de vraag wat Europa Nederland aan sociaal-economisch rendement kan opleveren, maar op welke wijze Nederland een partner wil zijn en worden voor Europa als Unie. Dan gaat het niet om de aansluiting van de Nederlandse agenda op de Europese agenda, maar welke doelstellingen Nederland en Europa gezamenlijk willen nastreven; en niet alleen om een sterker Europa als een waarde op zichzelf, maar een sterker Europa omdat dit uiteindelijk in het eigenbelang is van Nederland. Als het agro-onderzoeksveld in andere landen sterker wordt, is dit uiteindelijk ook positief voor Nederland.

Het Ministerie van EZ dient zich hierbij de vraag te stellen in hoeverre haar beleid zich concentreert op de Nederlandse context of dat het onderdeel uitmaakt van het Europese agrobiel. Hierin zoekt EZ bondgenoten op, zoals anders ministeries op nationaal niveau (OCW, VWS, I&M, BuZa, etc.), maar ook op regionaal niveau (provincies, maar ook gemeenten, zie bijvoorbeeld projecten binnen het EFRO). Naast overheden is het essentieel nauw samen te werken met onderzoeksinstituten, bedrijven (multinationals, maar ook het MKB) en NGO's, teneinde de gewenste gouden driehoek binnen de internationale context te verwezenlijken. Deze nauwe samenwerkingsverbanden zijn nodig om Nederland een sterke, interessante partner te laten zijn voor andere Europese landen en regio's bij het formeren van strategische allianties. ERA-netten, JPI's en EIP lijken instrumentvormen en netwerken die (beter) benut zouden kunnen worden om een en ander vorm te geven. H2020 lijkt hier minder voor geschikt.

Deze opvatting lijkt meer te passen in een strategische visie op agendavorming. Door in te zetten op het versterken van de positie van Europa, en daarmee een 'Europees *frame*' te kiezen, is het gemakkelijker Europese bondgenoten te vinden om zo steviger de agenda te beïnvloeden.

7.3 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan richting DANK, met het oog op versterking van de Nederlandse invloed op de Europese agro-onderzoeksagenda:

- Het lijkt verstandig om **een duidelijke koers uit te zetten met betrekking tot wat de prioritaire onderzoeksonderwerpen** zijn op de Europese agro-kennis-agenda waar Nederland voor moet lobbyen. Dit geldt voor zowel voor de positie van agro-kennis in relatie tot de andere onderzoeksvelden, maar ook binnen het agro-kennisdomein zelf. Hoewel het ontwikkelen van een prioritaire beleidsvisie een remmende werking kan hebben op de flexibiliteit van het Nederlandse onderzoek en daarmee op de mogelijkheid in te springen op nieuwe thema's, is voor een effectieve agendavormende strategie een cruciale voorwaarde dat meer sturing en prioriteit wordt gegeven aan de door Nederland nagestreefde Europese agro-kennis-agenda.
- De **sturing op hoog ambtelijk niveau** zou vergroot kunnen worden. Hiertoe kan een overleg worden ingepland tussen de Nederlandse DG A&N en de Europese DGs AGRI en RTD. Dergelijk overleg heeft echter alleen het gewenste effect als Nederland eigen, breed gedragen en doordachte agendapunten formuleert in relatie tot de Europese agenda. Ingangen hiervoor zijn onder andere de topsectorenagenda's en de nationale wetenschapsagenda (in ontwikkeling).
- EZ kan overwegen een **detachant (END-er)** te positioneren op strategische plekken bij DG RTD of AGRI. Nadeel is wel dat de onderzoeksafdeling van DG AGRI al een Nederlander als hoofd en als plaatsvervangend hoofd heeft; dat zou op andere landen kunnen overkomen als te veel bemoeienis vanuit het Haagse en de kansen van Nederlandse kandidaten sterk reduceren.
- Overwogen kan worden de Europese agro-kennis-agenda in het licht van FP9 (post-Horizon 2020) aandacht te geven ten tijde van het **Nederlandse Raadsvoorzitterschap**. Een belangrijke vraag daarbij zou moeten zijn: wat is het belang en de impact van het door Europa gefinancierde onderzoek voor Nederland? De focus op rendement van Europees onderzoek is nu voornamelijk gericht op hoeveel geld we terugkrijgen in relatie tot de bijdrage aan de Europese begroting, de *'juste retour'*. Er moet meer aandacht komen voor *outcome* en *impact* (gericht op zowel maatschappelijke als beleidsrelevantie). De evaluatie van FP7 door de *High Level Expert Group*, onder leiding van de voorzitter van de Raad van Bestuur van Wageningen UR, kan benut worden ter voorbereiding van dit agendapunt. Eind 2015 moet deze evaluatie afgerond zijn. Ter ondersteuning zouden Wageningen UR en Instituut Clingendael een conferentie over dit vraagstuk kunnen organiseren.
- Meer in het algemeen zouden de **resultaten van Europees onderzoek beter gedeeld moeten worden met stakeholders**, d.w.z. niet alleen met onderzoekers en beleidsmakers, ook met bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere relevante partijen. Voor het kennisbasisonderzoek wordt er bijvoorbeeld jaarlijks een uitwisseldag georganiseerd. Dit zou voor al het (gecofinancierde en daarmee EU-) onderzoek georganiseerd kunnen worden. Doel van deze dag is niet alleen het delen van de resultaten, maar vooral ook het uitdragen van het – potentiële – maatschappelijke en economische rendement van het onderzoek.
- De afstand tussen beleid en kennisinstellingen kan verkleind worden door **meer inhoudelijke experts vanuit het onderzoek te laten participeren** in ERA-netten, JPI's en, in beperkte mate, SCAR en vaker en meer (vroegtijdige) informatie te delen met Nederlandse kennisinstellingen. Deze kunnen eerder betrokken worden bij de vormgeving en de inhoud van de Nederlandse agro-kennis-agenda richting Brussel. Idealiter

zouden beleidsmakers onderzoekers eerder moeten betrekken ten behoeve van de agendavorming en onderzoekers beleidsmakers in een eerder stadium moeten betrekken in hun acties en plannen voor onderzoek en voorstellen.

- **Erken dat topsectoren (nu nog) door hun doelstelling en opzet slecht aansluiten bij de Europese onderzoeksagenda.** De topsectorenagenda richt zich nu nog teveel op onderzoeksvragen die naar het Nederlands agrarisch bedrijfsleven zijn toegeschreven. Hierdoor wordt een deel van het geld vooral ingezet op Nederlandse strategische *niche*-onderzoeksvelden, die juist niet door Europa gefinancierd worden. Dit is te begrijpen vanuit het doel de Nederlandse concurrentiepositie te versterken, maar maakt het nog lastiger *matchings*gelden te vinden voor Europese projecten. De onderzoeksbudgetten zijn immers overgeheveld naar de TKI. Het is dan ook de vraag of een deel van het TKI-geld nadrukkelijker voor *matching* van Europese projecten zou moeten worden gereserveerd of dat er een apart instrument zou moeten komen voor *matching* van typische H2020-onderwerpen, verband houdende met maatschappelijke uitdagingen, die ook door Nederland als prioritair worden gezien (bijvoorbeeld voedselzekerheid). Mocht er toch worden gekozen voor continuering van *matching* via de TKI (en een betere synergie tussen EU- en topsectorenprioriteiten), dan zou er in ieder geval naar gestreefd moeten worden al in de ontwerpfase van projecten aan te geven of op *matchings*gelden gerekend kan worden. Daarnaast kan EZ het bedrijfsleven meer aanmoedigen tot het ontwikkelen van een EU-strategie voor kennis en innovatie (zoals bedrijven als Friesland Campina bijvoorbeeld al doen), een strategie dus die aansluit op de EU-onderzoeksprioriteiten.
- Nederlandse kennisinstellingen lijken vrij duur qua *overhead*, maar missen in vergelijking tot veel Europese *counterparts* een deel eigen onderzoeksgeld dat strategisch kan worden ingezet om Europese projecten op kostendekkende wijze te kunnen ontwerpen en uitvoeren. Dit leidt tot een handicap. Dat de overheid faciliteert middels de inzetbaarheid van RVO-medewerkers is nuttig, maar de ware steun in de rug voor Nederlandse onderzoeksinstituten om mee te kunnen dingen naar Europese projecten is directe, **vrij te besteden onderzoeksfinanciering**.
- Nederland kan **lering trekken uit de werkwijze van andere landen**, zoals Frankrijk, waar INRA een sterke positie heeft, en het Verenigd Koninkrijk, waar het Defra in juni 2014 een nieuwe strategie heeft uitgebracht: *'Making the most of our evidence: a Strategy for Defra and its network'*.
- Inzichten uit onderzoek en de systematische noodzaak voor onderzoek dienen nadrukkelijker meegenomen te worden in het EZ-beleid voor agro, zoals **de lange-termijn visie voor het GLB**. In de GLB-agenda voor 2030 lijkt amper aandacht te zijn voor het strategisch beleid op het vlak van onderzoek en kennis. Europees geprogrammeerd onderzoek kan een belangrijker rol spelen in de agendavorming van landbouw-, voedsel- en milieubeleid.
- Het is van belang ervoor te zorgen dat de **relevantie van agrokennis voor de Europese economie en het adresseren van maatschappelijke uitdagingen goed op het netvlies blijven staan bij DG RTD**, omdat dit DG verantwoordelijk zal zijn voor de post-2020-onderzoeksprogrammering en de budgetverdeling tussen (wat nu) de maatschappelijke uitdagingen (zijn). Het risico bestaat dat DG AGRO te weinig onafhankelijk kan opkomen voor het strategisch belang van agrokennis, omdat zij ook budgethouder is.
- Bekijk welke coalities gesmeed kunnen worden om de **invloed van de SCAR** op de strategische werkprogramma's te vergroten en wellicht een (grotere) rol voor SCAR te verkrijgen ten aanzien van de *research gap analyses* die de Europese Commissie (DG AGRI) uitvoert.

- Daarnaast is het relevant (nader) te bekijken welke invloed de *H2020-advisory groups* hebben in het agendavormingsproces.
- EZ/DANK zou, in samenwerking met kennisinstellingen, de maatschappelijke en economische meerwaarde van en mogelijkheden voor **nieuwe samenwerkingsverbanden binnen Europa** moeten onderzoeken. '*Widening participation*' zou hiervoor een aanknopingspunt kunnen zijn, want het biedt gerenommeerde kennisinstututen (zoals Wageningen UR) de mogelijkheid de samenwerking te verkennen en versterken met universiteiten in onder andere Oost-Europese landen, waar voorheen nog niet (vaak) mee is samengewerkt. Dit verschaft interessante nieuwe invalshoeken voor het onderzoek, alsmede resultaten die nuttig kunnen zijn voor Nederlands beleid en het bedrijfsleven (dat in toenemende mate in de Oost-Europese regio actief is).

Literatuurlijst

- Aan de Brugh, Marcel, 2014. 'Burger betrekken bij wetenschap', *NRC Handelsblad*, 25 november 2014.
- Adviesraad voor het Wetenschappelijk en Technologiebeleid, 2013. Eerste observaties uit het topsectorenbeleid. *Briefadvies aan het ministerie van EZ*, september 2013, Den Haag: AWT.
- Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie, 2014. *Balans van de Topsectoren 2014*. Den Haag: AWTI.
- Chou, Meng-Hsuan en Åse Gornitzka, 2014. *Building the Knowledge Economy in Europe: New Constellations in European Research and Higher Education Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Department for Environment, Food & Rural Affairs, 2014. *Making the most of our evidence: A strategy for Defra and its network*. London: Defra.
- Egenhofer, Christian, Sebastian Kurpas, Piotr Maciej Kaczyński en Louise van Schaik, 2011. 'The Ever-Changing Union - An Introduction to the History, Institutions and Decision-Making Processes of the European Union, 2nd Fully Revised Edition'. *CEPS Paperbacks*. Brussel: Centre for European Policy Studies.
- Europees Parlement en Europese Raad, 2013. REGULATION (EU) No 1291/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2013 establishing Horizon 2020 - the Framework Programme for Research and Innovation (2014-2020). *Official Journal of the European Union* (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:347:FULL&from=EN>).
- Europese Commissie, 2011. *Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation - Impact Assessment Report*. Brussel, 30 november 2011, SEC(2011) 1427 final.
- Europese Commissie, 2012. *A Reinforced European Research Area Partnership for Excellence and Growth*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussel, 17 juli 2012, COM(2012) 392 final.
- Europese Commissie, 2014. *The ERA_NET scheme from FP6 to Horizon 2020: Report on ERA-NETs, their calls and the experiences from the first calls under Horizon 2020*, Brussel: European Commission.
- Ernst & Young, 2014. Uitkomsten feitenonderzoek *matching*behoefte op (Europese) onderzoeksubsidies. Den Haag: EY.
- Garret, J.L. en Y. Islam, 1998. 'Policy Research and the Policy Process: Do the Twain Ever Meet?', *Gatekeeper Series no. 74*. London: International Institute for Environment and Development.
- Geoghegan-Quinn, Máire, 2011. 'The future of EU-funded research and innovation programmes: an emerging consensus.. and a new name', Brussel, 10 juni 2011 (speech).
- Guy Peters, B., 2007. 'Agenda-setting in the European Community'. *Journal of European Public Policy*, 1 (1): 9-26.
- Jones, N., H. Jones en C. Walsh, 2008. 'Political science? Strengthening science-policy dialogue in developing countries'. *Working Paper 294*. London: Overseas Development Institute.
- KIA Bestuur, 2013. *Kennis en Innovatie Foto 2014: Derde voortgangsrapportage over de Kennis en Innovatie Agenda 2011-2020*, Den Haag: KIA.
- Landbouw Economisch Instituut, 2011. Landbouweconomisch Bericht: De Nederlandse agrosector (<http://www.landbouweconomischbericht.nl/hoofdstuk-3.html>).
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2010. *Strategische Kennis- en Innovatieagenda van de Kenniskamers*. Den Haag: Ministerie van ELI.
- Ministerie van Economische Zaken, 2013. *Bedrijvenbeleid in volle gang: voortgangsrapportage bedrijvenbeleid 2013*. Den Haag: Ministerie van EZ (2 oktober 2013).
- Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014. Global challenges Dutch solutions. Den Haag: Ministerie EZ en Ministerie OCW (21 januari 2014).
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014a. *Terugblik Nederlandse deelname aan het Zevende Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologische Ontwikkeling (FP7)*. Den Haag: OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014b. *Wetenschapsvisie 2025: keuzes voor de toekomst*. Den Haag: OCW.
- NRC Handelsblad*, 2015. 'Rinnooy Kan en Beatrice de Graaf bepalen agenda', *NRC Handelsblad*, 24 januari 2015.

- Princen, Sebastiaan. 2007. 'Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research'. *Journal of European Public Policy*, 14 (1): 21-38.
- Princen, Sebastiaan. 2014. *Het moet van Brussel – De Verhouding EU en Lidstaten tussen Retoriek en Werkelijkheid*. Utrecht: Universiteit Utrecht, 2014 (Oratie 3 oktober 2014).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011-2012. Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie. 22 112, nr. 1310.
- Van den Berge, M., S. Nollen en L. van Schaik. 2007. 'Weten van de Hoed en de Rand: Over het bespelen van de Europese Unie, Rechtstreeks en via de Band, een onderzoek naar 'agenda-setting' in de EU voor het Ministerie van V&W- DG Personenvervoer'.
- Van Schendelen, R., 2013. *More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Weiss, C., 1977. 'Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research'. *Policy Analysis* 3 (4) : 531-545.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 2013. *Naar een lerende economie: investeren in het verdienmodel van Nederland*. Den Haag, Amsterdam. WRR: Amsterdam University Press.

Appendix: lijst met geïnterviewde personen

De auteurs willen graag de volgende personen bedanken voor hun bijdrage aan deze studie:

Naam	Organisatie
1. Willemien van Asselt	RVO
2. Vanessa Aulehla	Europees Parlement
3. Sebastiaan den Bak	Neth-er
4. Raoul Bino	Wageningen UR
5. Iman Boot	Europese Commissie, DG AGRI
6. Christine Bunthof	Wageningen UR
7. Mike Collins	Defra
8. Linda van Duivenbode	RVO
9. Ernst van den Ende	Wageningen UR
10. Theo Gottenbos	Ministerie van EZ
11. Tim Heddema	Ministerie van EZ
12. Saske Hoving	RVO
13. Peter Jongebloed	Wageningen UR
14. Peter Keet	Ministerie van EZ
15. Hans-Joerg Lutzeyer	Europese Commissie, DG RTD
16. Marjan van Meerloo	Ministerie van EZ
17. Daniel Mourad	Ministerie van OCW
18. Fré Pepping	Wageningen UR
19. Marta Perez-Soba	Wageningen UR
20. Eric Regouin	Ministerie van EZ, DANK
21. Tania Runge	COPA-COGECA
22. Serçe Sahin	Ministerie van OCW
23. Martin Scholten	Wageningen UR
24. Willem Schoustra	Ministerie van EZ
25. Suzanne van Tilburg	Topsector Agrofood
26. Koert Verkerk	LTO Nederland
27. Annette Wijering	Ministerie van EZ, DANK