

Stad zoekt toga

Universiteiten en hogescholen als structurele kennispartner voor gemeenten



Auteurs

Julia Jansen, Sue-Yen Tjong Tjin Tai, Jos van den Broek en Jasper Deuten

Foto omslag

Klimaatonderzoek op de Dam in Amsterdam. Foto: ANP/Olaf Kraak

Bij voorkeur citeren als:

Rathenau Instituut (2020). *Stad zoekt toga – Universiteiten en hogescholen als structurele kennispartner voor gemeenten*. Den Haag (auteurs: Jansen, J., S.Y. Tjong Tjin Tai, J. van den Broek & J. Deuten).

Voorwoord

De universiteiten en hogescholen doen de laatste jaren steeds meer onderzoek in de stad, met de stad en voor de stad. Ik mijn woonplaats Utrecht bijvoorbeeld hielpen onderzoekers van de Universiteit Utrecht bij het ontwikkelen van een mensenrechtenkader voor en met de stad. Utrecht gebruikt het kader bijvoorbeeld om de opvang van mensen die naar Nederland vluchten vorm te geven.

Van oudsher zijn er allerlei relaties tussen 'stad en toga' (of in het Engels: *town and gown*), maar die gingen eerder over huisvesting, campusontwikkeling, en de bijdrage aan het culturele klimaat of de economische ontwikkeling in de regio. Nu staan de eigen kennisbehoeften van de gemeenten vaker centraal.

Dit rapport verkent in acht casestudies de mogelijkheden voor universiteiten en hogescholen om als structurele kennispartner voor gemeenten te fungeren. We hielden dertig interviews, deden deskresearch, voerden een literatuurstudie uit en bestudeerden acht cases. Het rapport komt voort uit ons werkprogramma en valt onder ons thema vitale kennisecosystemen. Het heeft raakvlakken met het thema kennisgedreven democratie.

Gemeenten hebben de laatste jaren een steeds belangrijkere positie gekregen in het openbaar bestuur. Dit is deels een gevolg van de decentralisatie van allerlei beleidstaken van het Rijk naar gemeenten. Maar gemeenten zijn ook cruciale spelers in het aanpakken van grote maatschappelijke opgaven en het realiseren van de duurzame ontwikkelingsdoelen van de VN.

Universiteiten en hogescholen kunnen wellicht een belangrijke bijdrage aan de opgaven van de gemeenten leveren, maar tegelijkertijd is het 'beleidsnabij' onderzoek doen een vak apart waarvoor we niet voor niets gespecialiseerde publieke kennisorganisaties in het leven hebben geroepen.

Met dit rapport willen we handelingsperspectieven bieden voor alle betrokken partijen om te zorgen dat de samenwerkingen op een verantwoorde en vruchtbare manier kunnen functioneren. Daarbij hebben we niet alleen oog voor de grotere universiteitssteden zoals Utrecht, maar ook voor de kleinere gemeenten die niet het geluk hebben om een universiteit of hogeschool in hun buurt te hebben.

Dr. ir. Melanie Peters
Directeur Rathenau Instituut

Samenvatting

Deze verkennende studie gaat over de rol die universiteiten en hogescholen kunnen spelen als structurele kennispartners van gemeenten. Met deze studie willen we bijdragen aan het versterken van de kennispositie van gemeenten. Dat is nodig, omdat gemeenten dankzij decentralisatie van rijksbeleid steeds meer beleidstaken hebben gekregen. Gemeenten hebben bijvoorbeeld nieuwe verantwoordelijkheden gekregen op het gebied van de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. De voor 2021 geplande invoering van de Omgevingswet zal voor een verdere uitbreiding en verandering van taken voor gemeenten zorgen. Ook in het aanpakken van de grote maatschappelijke uitdagingen spelen gemeenten een cruciale rol. Nederland wil bijvoorbeeld in 2050 aardgasvrij zijn. Om dat doel te realiseren hebben gemeenten de regie gekregen om de gebouwde omgeving wijkgericht en planmatig te verduurzamen en aardgasvrij te maken.

Omdat gemeenten een steeds belangrijkere rol zijn gaan spelen en zullen gaan spelen in het Nederlandse openbaar bestuur en in het aanpakken van maatschappelijke opgaven, wordt het ook belangrijker om de kennisvoorziening van gemeenten goed te organiseren. Terwijl gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor steeds meer maatschappelijke opgaven, kunnen zij echter nog lang niet altijd beschikken over de data, informatie en kennis die nodig zijn om die taken goed uit te voeren. Dit bleek ook uit publicaties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2019) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2020).

Bij de decentralisering van beleid is onvoldoende aandacht is geweest voor het 'mee-decentraliseren' van de kennisecosystemen voor beleid (zie ook Rathenau Instituut, 2017). Hierdoor is een knelpunt in kennis voor beleid ontstaan. Een versterking van kennisecosystemen voor decentraal beleid is dringend nodig. De bestaande beleidsgerichte kennisecosystemen zijn in hun samenstelling, aansturing en financiering (nog) sterk georiënteerd op het nationale beleid. Mede daardoor is de kennisontwikkeling verkokerd en gericht op typisch Haagse kennisvragen in plaats van op meer praktijkgerichte kennisvragen van gemeenten.

Vanuit deze bredere problematiek, focust deze studie op de rol die universiteiten en hogescholen kunnen spelen in het versterken van de kennispositie van gemeenten. Het doel is om beter zicht te krijgen op de mogelijkheden en de knelpunten van meer structurele samenwerking op lokaal niveau tussen gemeenten en hogeronderwijsinstellingen.

De concrete aanleiding van deze verkennende studie was dat we allerlei nieuwe initiatieven zagen ontstaan waarin gemeenten en plaatselijke universiteiten of hogescholen op meer structurele basis gingen samenwerken rondom kennisbehoeften van beleidsmakers en professionals in de beleidsuitvoering. Op zichzelf is samenwerking tussen gemeenten en de universiteit of hogeschool in hun stad niets nieuws. De samenwerking was in het verleden echter vooral gericht op campusontwikkeling, studentenhuisvesting, het culturele klimaat, of het bevorderen van innovatie bij regionale bedrijven en het creëren van nieuwe bedrijvigheid in de regio. Bij de nieuwe samenwerkingsvormen gaat het niet primair om het versterken van (het innovatievermogen van) de regionale economie of het cultureel klimaat in de stad, maar om het ontwikkelen van kennis voor decentraal beleid.

De eerste vraag is hoe we de opkomst van dit soort publiek-publieke samenwerkingen kunnen begrijpen. Hiervoor hebben we een literatuurstudie gedaan naar ontwikkelingen in de beleidswereld en ontwikkelingen in het hoger onderwijs die kunnen verklaren waarom gemeenten en hogeronderwijsinstellingen elkaar opzoeken en weten te vinden. De inzichten uit de literatuurstudie hebben we verder aangescherpt in de interviews die we deden voor onze casestudies.

De vervolgvraag is hoe we dit soort initiatieven kunnen karakteriseren. Wat zijn onderliggende kenmerken, en wat zijn inherente spanningen en knelpunten die moeten worden aangepakt om de samenwerking levensvatbaar te maken en te houden? Hiervoor hebben we acht casestudies gedaan op basis van deskstudie en een reeks van interviews.

De derde vraag is welke handelingsperspectieven de verschillende direct en indirect betrokken partijen hebben om dit soort samenwerkingen te laten uitgroeien tot een vaste waarde in de kennisecosystemen voor decentraal beleid. Deze perspectieven zijn gebaseerd op onze gesprekken met betrokkenen en bouwen voort op onze eerdere studies naar praktijkgericht onderzoek bij hogescholen, naar publieke kennisorganisaties, en naar publiek-private partnerships van universiteiten.

Ten slotte reflecteren we op wat er nodig is om te voorkomen dat er kennisongelijkheid ontstaat tussen (grote) gemeenten met een universiteit of hogeschool in de buurt, en (kleine) gemeenten die dat niet hebben. Hierbij maken we gebruik van onze eerdere studie naar de opschaling van lokale experimenten.

Drijfveren voor samenwerking

De reden waarom gemeenten actiever op zoek gaan naar meer structurele samenwerking met plaatselijke universiteiten en hogescholen, is dat ze nieuwe kennisbehoeften hebben gekregen. Dat is niet alleen een gevolg van de

decentralisering van rijkstaken naar de gemeenten, maar ook van een meer 'integrale' aanpak in het beleid van gemeenten. Gemeenten maken bijvoorbeeld gebruik van wijkgerichte aanpakken, waarmee ze proberen om complexe maatschappelijke problemen in samenhang en met maatwerk op te lossen. Ze hebben daarvoor behoefte aan kennispartners die hen hierbij willen helpen. Dit schept ruimte en geeft redenen om samenwerking met plaatselijke universiteiten en hogescholen verder te verkennen en te ontwikkelen.

In het hoger onderwijs is er al geruime tijd meer aandacht gekomen voor de maatschappelijke impact of 'valorisatie' van onderzoek – de zogenaamde derde missie naast onderwijs en onderzoek. Meer recent zien we een verbreding van de manier waarop universiteiten en hogescholen hier invulling aan proberen te geven. In het verleden lag de nadruk sterk op valorisatie via kennisbenutting in de private sector en bijdragen aan (regionale) economische ontwikkeling. Universiteiten profileerden zich bijvoorbeeld als 'ondernemende universiteit'. Tegenwoordig zien we ook meer aandacht voor valorisatie via kennisbenutting in de publieke sector en bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Universiteiten presenteren zich nu bijvoorbeeld als 'betrokken universiteit'. Dit schept ruimte en geeft redenen om samenwerking in en met de stad verder te verkennen en te ontwikkelen.

Acht casestudies

We hebben acht casestudies geselecteerd die tezamen een rijk en gevarieerd beeld geven van nieuwe manieren waarop gemeenten en universiteiten en/of hogescholen hun onderzoekssamenwerking vormgeven. We kozen vier casestudies in het domein van de gezondheidszorg, omdat hier al de nodige ervaring is opgedaan met publiek-publieke samenwerking op decentraal niveau. Het gaat om de Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid, het wetenschappelijk centrum voor zorg en welzijn Tranzo, Sarphati Amsterdam en de LUMC-Campus Den Haag. Daarnaast kozen we vier casestudies in Rotterdam, omdat hier allerlei interessante initiatieven zijn waarin onderzoekers en studenten in en met de stad onderzoek doen voor grootstedelijke beleidsopgaven.

Zes karakteristieke kenmerken van samenwerking

We identificeerden zes kenmerken van samenwerking:

1. Partners proberen om **op structurele basis** samen te werken. Vaak is er een voorgeschiedenis van ad-hocsamenwerking in losse projecten. Gaandeweg zien partijen dat een meer structurele samenwerking wederzijds voordeel op kan leveren. Ze verwachten dat dat efficiënter, effectiever en duurzamer is. Efficiënter omdat de samenwerking niet telkens opnieuw gestart en geregeld hoeft te worden. Effectiever omdat doorgaande samenwerking ertoe leidt dat men elkaar beter leert kennen en begrijpen, en dat men beter kan leren hoe

- je de samenwerking moet organiseren, waardoor de kennisdeling vruchtbaarder wordt. En duurzamer omdat de samenwerking minder afhankelijk wordt van (het enthousiasme van) individuele personen.
2. Er is een **(kleine) basisfinanciering** die kan zorgen voor continuïteit. De samenwerking kan daardoor fungeren als een platform voor projectmatige samenwerking. Voor de onderzoeksprojecten moet men aanvullende financiering zien te verwerven. Gemeenten hebben vaak geen substantiële onderzoeksbudgetten die ze hiervoor kunnen gebruiken.
 3. De **top van de partnerorganisaties is betrokken** en legitimeert de samenwerking. De formele samenwerkingsovereenkomsten worden vaak getekend op het niveau van het college van burgemeester en wethouders (gemeente) en college van bestuur (universiteiten en hogescholen). In corporate strategieën en communicatie krijgen de samenwerkingen vaak ook de nodige aandacht. Betrokkenheid vanuit de strategische leiding zorgt ervoor dat onderzoekers, beleidsmakers en professionals zich gelegitimeerd voelen om tijd en energie te steken in dit soort initiatieven. Het maakt ze ook minder kwetsbaar, bijvoorbeeld voor personeelwisselingen.
 4. De partners werken samen **op basis van een gezamenlijk programma** waarin de kennisvragen vanuit beleid en praktijk leidend zijn. Dankzij een programmatische aanpak kunnen ze meer inhoudelijke samenhang en synergie tussen de projecten realiseren. Het maakt een meer systematische kennisopbouw en -borging mogelijk.
 5. De partijen willen gedurende langere tijd **samenwerken als gelijkwaardige partners** en streven naar **voordeel voor beide partijen**. Dat maakt dit soort samenwerking anders dan opdrachtonderzoek, waarin de transactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer centraal staat. Bij samenwerking proberen partners de uitwisseling van ideeën, data en kennis te organiseren als tweerichtingsverkeer. Beleidsmakers en professionals zijn niet enkel kennisvragers of gebruikers van kennis, maar ook medeproducenten van kennis. En onderzoekers en studenten zijn voor beleidsmakers en professionals niet alleen leveranciers van onderzoeksrapporten, maar ook sparringpartners of deelnemers in werkgroepen, panels, of workshops.
 6. De partners zijn **meervoudig betrokken** gedurende de gehele programmeringscyclus, zowel op programma- als op projectniveau. De partners uit beleid en praktijk beslissen bijvoorbeeld mee over de kennisagenda en het onderzoeksprogramma en de (voor)selectie van projecten. Op projectniveau zijn ze vaak ook actief betrokken bij het ontwikkelen van projectvoorstellen en bij (het begeleiden van) de uitvoering, en bij het verspreiden van resultaten voor verschillende doelgroepen. De betrokkenheid vertaalt zich ook in een gevarieerde mix van projecten. Naast vierjarige promotietrajecten, zijn er bijvoorbeeld ook kortlopende praktijkgerichte studies en stage- of afstudeeropdrachten.

Vier spanningen met handelingsperspectief

We vonden ook een viertal spanningen en knelpunten die ontstaan wanneer gemeenten en universiteiten en hogescholen proberen meer structureel, strategisch en programmatisch samen te werken. Of universiteiten en hogescholen een vaste waarde kunnen worden in de noodzakelijke vernieuwing van de kennisecosystemen voor de decentrale overheden, zal afhangen van hoe partijen met deze spanningen en knelpunten omgaan. In het rapport geven we voor elk van de vier spanningen een handelingsperspectief voor direct en indirect betrokkenen.

1. Van buitenbeentje naar strategisch initiatief

De samenwerkingsinitiatieven staan met het ene been in onderzoek en met het andere been in het beleid en de praktijk. Ze hebben daardoor de neiging om een buitenbeentje te blijven binnen beide organisaties. Binnen universiteiten worden ze bijvoorbeeld enerzijds genoemd als voorbeeld van valorisatie en maatschappelijke impact. Maar anderzijds hebben ze moeite om te overleven in een omgeving waarin vooral wetenschappelijke publicaties in vooraanstaande vaktijdschriften worden erkend en beloond.

Gemeenten en hogeronderwijsinstellingen moeten de beslissing om op structurele basis te gaan samenwerken zien als een strategische keuze. Dat betekent dat gemeenten dit soort samenwerkingen aangaan op basis van een heldere strategie over waarom ze met wie, en op welke manier, willen samenwerken. Het concept van een kennisecosysteem dat je (gezamenlijk met andere gemeenten) moet proberen te mobiliseren rondom bepaalde beleidsopgaven, kan hierbij behulpzaam zijn. Het maakt meteen duidelijk dat het niet gaat om individuele partners of individuele projecten, maar om een meer duurzame en systematische manier om externe kennisorganisaties, experts en bijvoorbeeld ook bewonersorganisaties bij de kennisontwikkeling voor beleidsopgaven te betrekken en met elkaar te verbinden. Universiteiten en hogescholen moeten op hun beurt een strategie hebben waarin ze kiezen in welke (soorten) kennisecosystemen ze actief willen zijn en met welke kennis- en innovatieagenda's ze zich willen profileren. Wil een universiteit zich bijvoorbeeld profileren als kennispartner voor de stad?

Zowel gemeenten als hogeronderwijsinstellingen moeten ervoor zorgen dat de samenwerking goed aangesloten is op de eigen organisatie. Dit kan bijvoorbeeld door te zorgen dat de juiste mensen verbindingen kunnen leggen tussen het onderzoek en het beleid of de uitvoeringspraktijk.

2. Naar een robuust verdienmodel

Gemeenten, universiteiten en hogescholen hebben beperkte budgetten die ze in dit soort samenwerkingen kunnen investeren. Structurele samenwerkingsverbanden zijn in de praktijk daarom vaak voor een (heel) groot deel afhankelijk van externe

projectfinanciering die onderzoekers in competitie moeten zien te verwerven. Deze financiële afhankelijkheid maakt dit soort initiatieven kwetsbaar. Het kan ervoor zorgen dat de partners hun grip verliezen op de inhoud, vorm, coherentie en continuïteit van het onderzoek. Ze kunnen dit proberen te compenseren door expliciet tijd en aandacht te besteden aan programmatische samenhang tussen de projecten. Mede daarom is een basisfinanciering een onmisbaar element in het verdienmodel.

Een andere optie is om bondgenoten te vinden die mee willen investeren. Hierbij kunnen ze denken aan (regionale) samenwerking tussen gemeenten. Ook kunnen gemeenten 'omhoog' kijken naar provincies, het Rijk en de EU. Regionale en multi-levelsamenwerkingsverbanden zorgen niet alleen voor meer financiële slagkracht, maar bieden ook mogelijkheden voor uitwisseling en kennisdeling over gemeentegrenzen heen.

3. Balanceren tussen nabijheid en afstand

In beleidsgericht onderzoek en kennisintensieve dienstverlening is er altijd een spanning tussen enerzijds de noodzaak voor onderzoekers en beleidsmakers om voldoende afstand tot elkaar te houden, en anderzijds de noodzaak om voldoende nabijheid tot elkaar te hebben. Onderlinge afstand is nodig om onafhankelijk en integer onderzoek te kunnen doen. Onderlinge nabijheid is nodig om ervoor te zorgen dat het onderzoek voor beide partijen relevant is, en dat cocreatie van kennis met professionals uit beleid en praktijk mogelijk is. Het is niet evident om voortdurend de gepaste afstand op een effectieve en verantwoorde manier te organiseren en te bewaken. Op nationaal niveau hebben de gespecialiseerde rijkskennisinstellingen en planbureaus en de rijksoverheid hiermee al decennialange ervaring. Maar op decentraal niveau hebben hogeronderwijsinstellingen en gemeenten hier (vooralsnog) minder kennis en ervaring mee.

Om op een verantwoorde manier met deze spanning om te gaan, kunnen gemeenten en hbo's en universiteiten de nodige aanknopingspunten vinden bij de manier waarop ministeries en rijkskennisinstellingen hun grensverkeer hebben geregeld. In een eerder rapport *Met gepaste afstand* lieten we zien dat ze gebruik kunnen maken van harde maatregelen, zoals voldoende fysieke afstand (niet in hetzelfde gebouw), wettelijke bepalingen, gedragscodes, adviesraden, mechanismes voor kwaliteitscontrole, evaluatieregimes en escalatiepaden (Rathenau Instituut, 2018c). Daarnaast zijn er allerlei 'zachte' maatregelen nodig om professioneel gedrag van alle betrokkenen te bevorderen. Het gaat dan om rolvastheid en wederzijds begrip en respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid.

Speciale aandacht is ook nodig voor het verantwoord delen van data die worden gebruikt en geproduceerd in de onderzoekssamenwerking. In eerdere studies *Waardevol digitaliseren* en *Voeten in de aarde* lieten we zien welke mogelijkheden gemeenten hebben om op verantwoorde wijze om te gaan met data en om daarbij publieke waarden centraal te stellen (Rathenau Instituut, 2020d en Rathenau Instituut, 2018d). Het is bijvoorbeeld belangrijk om het gebruik van data voor projecten of experimenten helder af te bakenen, goede afspraken over dataverwerking te maken en waar nodig burgerparticipatie integraal onderdeel te maken van de projecten.

4. Gelijkwaardigheid en wederzijdse uitwisseling

De basis voor een duurzame samenwerkingsrelatie is gelijkwaardigheid van de partners en streven naar wederzijds voordeel. Tegelijkertijd hebben (de organisaties van) onderzoekers en beleidsmakers uiteenlopende belangen en waarden. Ze staan voor de uitdaging om onderzoek te doen dat zowel in de onderzoekswereld als in de beleidswereld waardering krijgt. Dit speelt niet alleen op het niveau van het programma, maar ook op het niveau van individuele projecten. Een goede samenwerking op programmaniveau kan bijvoorbeeld ondermijnd worden wanneer indieners van projectvoorstellen de samenwerking vooral zien als handig vehikel voor het aanvragen van projectsubsidies, of als toegangspoort tot een rijke dataset van de gemeente. Een goede aansturing vanuit programmaniveau is daarom belangrijk. Dat is niet altijd het geval door de schaarste aan middelen voor programmamanagement.

De partners moeten bereid zijn om elkaars doelen en verwachtingen serieus te nemen. Dat heeft consequenties voor zowel de inhoud als de vorm van het onderzoek. Naast vierjarige promotietrajecten, zullen beleidsmakers en praktijkprofessionals bijvoorbeeld ook behoefte hebben aan kortlopende praktijkgerichte studies.

De partners kunnen hun verschillende belangen verenigen door te zorgen voor wederzijdse afstemming gedurende de gehele programmeringscyclus, zowel op programma- als op projectniveau. Hiervoor moeten ze geschikte governance-arrangementen ontwikkelen waarin alle partners vertegenwoordigd zijn en mogen meebeslissen. Denk hierbij aan een programmaraad, begeleidingscommissies of een adviesraad. De uitdaging is vooral om ook op projectniveau voldoende betrokkenheid te organiseren bij het ontwikkelen van projectvoorstellen, bij (het begeleiden van) de uitvoering én bij het verspreiden van resultaten voor verschillende doelgroepen.

Voor een gelijkwaardige samenwerking tussen ongelijke partners is een tweerichtingsverkeer van ideeën, data en kennis cruciaal. Beide partijen moeten

zorgen dat ze zelf de nodige kennis en kunde organiseren om dit goed te doen. Zo moeten gemeenten de capaciteit in huis hebben om de goede kennisvragen te kunnen stellen waarmee onderzoekers uit de voeten kunnen. Ook moeten gemeenten genoeg expertise hebben om de resultaten van onderzoek te kunnen waarderen en benutten. Universiteiten en hogescholen moeten de competenties ontwikkelen om in de verschillende fasen van het onderzoeksproces samen te werken met beleidsmakers en professionals in de praktijk. Waar nodig betekent dat ook dat ze beleidsmakers en professionals leren betrekken als onderzoekspartners die zelf ook data en kennis inbrengen – en dus niet alleen als kennisvragers of kennisgebruikers.

Kennisongelijkheid tussen gemeenten voorkomen

Grote steden met een universiteit of hogeschool in de buurt kunnen gemakkelijker samenwerken dan kleinere gemeenten waar geen kennisinstelling in de buurt is. Het is een publiek belang om te voorkomen dat er te grote verschillen ontstaan in de kennisposities van gemeenten. Ondanks decentralisering van allerlei beleidstaken, blijft de centrale overheid verantwoordelijk op systeemniveau. Onderdeel daarvan is het voorkomen dat er *witte vlekken* ontstaan in gebieden waar geen universiteiten of hogescholen aanwezig zijn, of waar er geen goede match is tussen de lokale kennisbehoefte en het lokale kennisaanbod. Een ander aspect is dat kennisecosystemen voor publieke opgaven niet versplinteren in allerlei lokale en regionale kennisecosystemen zonder onderlinge uitwisseling en samenhang. Decentralisering van beleid vraagt om nieuwe vormen van coördinatie en mobilisatie van kennis op basis van een multi-levelperspectief. Daarin moeten het Rijk, de provincies en gemeenten er samen voor zorgen dat er geen kennisongelijkheid ontstaat. De koepelorganisaties van gemeenten (zoals de VNG) en provincies (IPO) kunnen hier ook een verbindende rol spelen. De gezamenlijke uitdaging is om de (inter)nationale oriëntatie rondom publieke opgaven levend te houden in lokale en regionale kennisecosystemen.

Uit onze eerdere studie over opschaling van lokale experimenten (Rathenau Instituut, 2020c) kunnen we aanknopingspunten destilleren. Een eerste inzicht is dat partners in lokale samenwerkingsinitiatieven bij het ontwikkelen van programma's en projecten aandacht moeten hebben voor hoe het onderzoek relevant gemaakt kan worden voor andere gemeenten die met soortgelijke vraagstukken worstelen. Dat kan leiden tot inhoudelijke aanpassingen of extra aandacht voor het leggen van verbindingen en het overdragen van kennis. Hier ligt met name ook een taak voor publieke onderzoeksfinanciers die dit als subsidievoorwaarde kunnen stellen. Een tweede inzicht is dat lokale samenwerking niet als geïsoleerde, op zichzelf staande initiatieven georganiseerd zouden moeten worden, maar als onderdeel van een groter geheel. Nationale of Europese programma's zouden bijvoorbeeld als platform kunnen dienen voor uitwisseling en

inhoudelijke samenhang. Een derde inzicht is dat er voldoende aandacht en ruimte moet zijn voor intermediaire activiteiten en intermediaire organisaties, zoals het organiseren van bijeenkomsten en (online) platformen en het aggregeren en delen van kennis uit lokale samenwerkingsinitiatieven.

Inhoud

Voorwoord.....	3
Samenvatting	4
Inhoud.....	13
1 Inleiding.....	14
2 Gemeenten op zoek naar kennis.....	17
3 Universiteiten en hogescholen op zoek naar impact	22
4 Overzicht van de casestudies	28
5 Karakterisering van de samenwerking.....	33
6 Spanningen	37
7 Handelingsperspectieven.....	41
8 Slotbeschouwingen	49
9 Literatuurlijst.....	52
Bijlage 1: casestudies.....	56
Bijlage 2: lijst met geïnterviewden.....	66
Bijlage 3: begeleidingscommissie	68

1 Inleiding

Deze verkennende studie gaat over de rol die universiteiten en hogescholen kunnen spelen als structurele kennispartners van gemeenten. Met deze studie willen we bijdragen aan het versterken van de kennispositie van gemeenten. Dat is nodig, omdat gemeenten een belangrijkere rol hebben gekregen in het openbaar bestuur. Dit is mede te danken aan de decentralisering van meerdere beleidstaken van de rijksoverheid naar gemeenten. Gemeenten hebben bijvoorbeeld nieuwe verantwoordelijkheden gekregen op het gebied van de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. De voor 2021 geplande invoering van de Omgevingswet zal voor een verdere uitbreiding en verandering van taken voor gemeenten zorgen.

Meer in het algemeen zijn decentrale overheden sleutelspelers geworden in het aanpakken van allerlei urgente maatschappelijke uitdagingen. Veel maatschappelijke problemen worden op lokaal niveau concreet zichtbaar en voelbaar, en moeten op lokaal niveau worden aangepakt. Of Nederland de duurzame ontwikkelingsdoelen zal halen, hangt voor een belangrijk deel af van initiatieven op lokaal en regionaal niveau,¹ bijvoorbeeld door het uitvoeren van maatregelen naar aanleiding van het Klimaatakkoord.² Nederland wil bijvoorbeeld in 2050 aardgasvrij zijn. Om dat doel te realiseren hebben gemeenten de regie gekregen om de gebouwde omgeving wijkgericht en planmatig te verduurzamen en aardgasvrij te maken.

Kortom, juist omdat gemeenten een steeds belangrijkere rol zijn gaan spelen en zullen spelen in het Nederlandse openbaar bestuur, wordt het ook belangrijker om de kennisvoorziening van gemeenten goed te organiseren. Gemeenten kunnen echter nog lang niet altijd beschikken over de data, informatie en kennis die nodig zijn om die taken goed uit te voeren.³

Bij de decentralisering van beleid is onvoldoende aandacht geweest voor het ‘mee-decentraliseren’ van de kennisecosystemen voor beleid (zie ook Rathenau Instituut, 2017). Hierdoor is een knelpunt in de kennis voor beleid ontstaan. Een versterking van kennisecosystemen voor decentraal beleid is dringend nodig. De bestaande beleidsgerichte kennisecosystemen zijn in hun samenstelling, aansturing en financiering (nog) sterk georiënteerd op het nationale beleid. Mede daardoor is de

1 Voor gemeenten zijn de duurzame ontwikkelingsdoelen inmiddels een belangrijke leidraad geworden om te werken aan integrale duurzaamheid. Zie ook sdgnederland.nl/lokale-overheden/.

2 Denk bijvoorbeeld aan het programma ‘aardgasvrije wijken’ en de regionale energiestrategieën.

3 Zie ook VNG (2019) en ROB (2020).

kennisontwikkeling verkokerd en gericht op typisch Haagse kennisvragen in plaats van op meer praktijkgerichte kennisvragen van gemeenten.

Deze studie focust vanuit de bredere problematiek op de rol die universiteiten en hogescholen kunnen spelen in het versterken van de kennispositie van gemeenten. Het doel is om beter zicht te krijgen op de mogelijkheden en de knelpunten van meer structurele samenwerking op lokaal niveau tussen gemeenten en hogeronderwijsinstellingen.

De concrete aanleiding voor deze studie was dat we in de afgelopen jaren allerlei nieuwe samenwerkingsvormen zagen ontstaan waarin gemeenten en plaatselijke hogeronderwijsinstellingen met elkaar samenwerken om kennis in en voor de stad te ontwikkelen. Op zichzelf is samenwerking tussen gemeenten en de universiteit of hogeschool in hun stad niets nieuws. Wat echter wel nieuw lijkt, is dat de kennisbehoeften van de gemeente zelf centraal staan. In het verleden stond de samenwerking met lokale universiteiten en hogescholen vooral in het teken van campusontwikkeling, studentenhuisvesting, het bevorderen van innovatie bij regionale bedrijven en het creëren van nieuwe bedrijvigheid in de regio. Bij de nieuwe samenwerkingsvormen gaat het niet primair om het versterken van (het innovatievermogen van) de regionale economie of het cultureel klimaat in de stad, maar om het ontwikkelen van kennis voor decentraal beleid.

Vraag 1: begrijpen

De eerste vraag die we met deze verkenning willen beantwoorden is: *hoe kunnen we de opkomst van dit soort lokale kennissamenwerkingen begrijpen?* We hebben een literatuurstudie gedaan om ontwikkelingen in de beleidswereld en bij hogeronderwijsinstellingen in beeld te brengen. De inzichten hieruit hebben we verder aangescherpt in de interviews die we deden voor onze casestudies van samenwerkingsinitiatieven.⁴

Vraag 2: karakteriseren

De tweede vraag is: *hoe kunnen we deze samenwerkingsvormen karakteriseren?* Om deze vraag te beantwoorden hebben we meerdere casestudies gedaan. Daarvoor hebben we deskstudie gedaan en interviews gehouden met betrokkenen in acht initiatieven waarin universiteiten en/of hogescholen samenwerken met de gemeente en hun uitvoeringsorganisaties, zoals de GGD'en.

Vraag 3: handelingsperspectieven

De derde vraag is: *welke handelingsperspectieven hebben de verschillende partijen om dit soort samenwerkingen te laten uitgroeien tot een vaste waarde in de*

⁴ Zie Bijlage 2 voor een lijst met personen die we hebben gesproken voor dit project, inclusief de personen die we hebben geïnterviewd.

kennisecosystemen van gemeenten? Deze perspectieven zijn gebaseerd op onze gesprekken met betrokkenen en eerdere studies naar praktijkgericht onderzoek bij hogescholen, naar publieke kennisorganisaties, en naar publiek-private partnerships van universiteiten.

Vraag 4: voorkomen van ongelijkheid

Ten slotte reflecteren we op de vraag: *wat is er nodig om te voorkomen dat er kennisongelijkheid ontstaat?* Bijvoorbeeld ongelijkheid tussen (grote) gemeenten met een universiteit of hogeschool in de buurt, en (kleine) gemeenten die dat niet hebben. En hoe kan worden voorkomen dat decentralisering van beleid niet onbedoeld leidt tot een versplintering van kennisecosystemen voor decentraal beleid? Hierbij maken we gebruik van onze eerdere studie naar de opschaling van lokale experimenten.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 en 3 schetsen we ontwikkelingen bij gemeenten en bij universiteiten en hogescholen die kunnen verklaren waarom ze elkaar opzoeken als structurele kennispartners. Hoofdstuk 4 is een tussenhoofdstuk met een korte beschrijving van de cases (een langere beschrijving staat in bijlage 1). In hoofdstuk 5 identificeren we een aantal typische kenmerken van de samenwerking. In hoofdstuk 6 benoemen we een aantal (inherente) spanningen waar partners mee te maken krijgen, en waarop ze een passend antwoord moeten zien te vinden om de samenwerking duurzaam te maken. In hoofdstuk 7 geven we voor elk van de geïdentificeerde spanningen een aantal opties. In het slothoofdstuk, hoofdstuk 8, reflecteren we op wat er nodig is om te zorgen dat er geen kennisongelijkheid ontstaat tussen gemeenten. Ook kijken we hoe we kunnen voorkomen dat decentralisering leidt tot versplinterende kennisecosystemen.

2 Gemeenten op zoek naar kennis

Dit hoofdstuk richt zich op de gemeenten. Om te begrijpen waarom gemeenten op zoek gaan naar samenwerking met universiteiten en hogescholen, laten we zien welke ontwikkelingen hiertoe uitnodigen. Het volgende hoofdstuk analyseert de kant van de universiteiten en hogescholen en waarom zij een nieuwe rol als kennispartner van gemeenten willen spelen.

Nieuwe kennisbehoeften

Gemeenten gaan universiteiten en hogescholen in hun stad of regio steeds meer zien als interessante kennispartner omdat ze nieuwe en andere kennisbehoeften hebben gekregen. De nieuwe kennisbehoeften zijn in de eerste plaats een gevolg van de decentralisering van allerlei taken vanuit de rijksoverheid naar gemeenten. In een eerder studie (Rathenau Instituut, 2017) lieten we al zien hoe decentralisering van het gezondheidsbeleid leidde tot nieuwe kennisbehoeften bij gemeenten. Ook andere partijen hebben hierop gewezen (PBL, 2013; VNG, 2019; ROB, 2020). Deze decentralisering van rijkstaken begon in het sociale domein. Gaandeweg zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor jeugdzorg⁵, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. In de komende jaren volgen nieuwe decentralisaties in het fysieke domein, met name dankzij de nieuwe Omgevingswet.

In de tweede plaats zijn de nieuwe kennisbehoeften een gevolg van de trend in het beleid om maatschappelijke problemen als integrale opgave aan te pakken. Een rapport van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur laat mooi zien dat een opgavegerichte manier van werken in de praktijk vraagt om nieuwe werk- en denkwijzen bij overheden, waarvoor ook multi- of transdisciplinaire kennis nodig is (Van der Steen e.a., 2020). Deze *integralisering* van beleid leidt tot een behoefte aan data en kennis die is toegesneden op de lokale situatie waarin problemen in samenhang worden aangepakt.

De twee trends zijn verweven omdat juist de meerwaarde van een integrale aanpak op lokaal niveau door de regering als argument werd gebruikt voor decentralisering van rijkstaken naar gemeenten.⁶ In de praktijk was de decentralisering overigens vooral ook een bezuinigingsmaatregel (CPB, 2013), waardoor deze belofte niet altijd goed waargemaakt kon worden.

5 In 2019 heeft het kabinet de decentralisering van de jeugdzorg weer grotendeels teruggedraaid.

6 Zie: Memorie van toelichting, nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning), Kamerstuk 30131, nr.3 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30131-3.html>). En zie ook: CPB (2013) en Duyvendak & Tonkens (2017).

Nieuwe kennispartners gezocht

De trends van decentralisering en integralisering verklaren waarom gemeenten nieuwe en andere behoeften aan data en kennis kregen die zijn toegespitst op de lokale situatie. De reden dat ze hiervoor op zoek gaan naar nieuwe kennispartners in de stad of regio, is dat bestaande kennisecosystemen voor beleidsgerichte kennis vooral op het beleid van de rijksoverheid zijn gericht. De decentralisering van beleid is lang niet altijd hand in hand gegaan met de decentralisering van de kennisvoorziening voor beleid. De rijkskennisinstellingen kunnen bijvoorbeeld niet zomaar alle 355 gemeenten in Nederland bedienen van passende data en kennis. Bovendien zijn bestaande kennisecosystemen grotendeels langs sectorale lijnen georganiseerd, omdat de *verkokering* van het beleid bij de rijksoverheid daar om vroeg. Een integrale beleidsaanpak vraagt om een *ontkokering* van ecosystemen voor beleidsgerichte kennis.

In een eerdere studie *Gezond Verstand* (Rathenau Instituut, 2017) lieten we al zien dat de kennisvoorziening voor gezondheidsbeleid onder druk is komen te staan als gevolg van decentralisering in combinatie met de introductie van een integrale zorgaanpak. In deze integrale benadering staan niet langer de specialismen maar de patiënt centraal. Het bestaande kennisecosysteem was niet ingericht om verschillende expertisegebieden te integreren en om maatwerk te leveren voor lokale kennisvragen. Het historisch gegroeide kennisecosysteem voor gezondheidsbeleid was immers georiënteerd op de kennisvragen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De data en kennis van nationale publieke kennisorganisaties zoals het RIVM en het Trimbos Instituut zijn daardoor niet automatisch geschikt of bruikbaar voor lokale kennisbehoeften. Daarnaast was er het praktische knelpunt dat nationale instellingen onvoldoende capaciteit hebben om aansluiting te krijgen bij alle gemeenten die hun eigen beleid ontwikkelen voor onder meer jeugdhulp en ondersteuning en begeleiding van hulpbehoevenden.

Het probleem in de kennisvoorziening voor gemeenten is niet onopgemerkt gebleven. Recent publiceerden de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Raad voor Openbaar Bestuur rapporten over deze knelpunten in de kennisvoorziening voor de publieke sector (zie Kader 1).

Kader 1 VNG en Raad voor het Openbaar Bestuur over de noodzaak van vernieuwing van kennisecosystemen voor decentraal beleid

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) signaleerde in 2019 dat het bestaande landschap van kennis- en leerinstellingen nog vooral is gericht op de kennisbehoeften van de nationale overheid.⁷ Terwijl gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor steeds meer maatschappelijke opgaven, kunnen zij lang niet altijd beschikken over de data, informatie en kennis die nodig zijn om die taken effectief uit te voeren. Gemeenten krijgen lastig toegang tot planbureaus, adviesraden en andere publieke kennisorganisaties die in het nationaal georiënteerde kennislandschap een centrale rol spelen. Vooral kleinere gemeenten beschikken vaak niet over een interne kennisorganisatie met capaciteit om kennisvragen goed te articuleren, agenderen en bekostigen. Wat de aansluiting met nationale publieke kennisorganisaties ook lastig maakt, is dat gemeenten ook andere, meer praktische kennisvragen hebben dan de rijksoverheid. Ze zijn vooral op zoek naar data en kennis die hen helpen bij het ontwikkelen van maatwerkoplossingen die passen bij hun gemeente of een specifieke woonwijk. Ook willen ze graag leren van andere gemeenten. De VNG pleit daarom voor ingrijpende veranderingen in het kennislandschap. Zo zouden publieke kennisinstellingen, waaronder ook universiteiten en hogescholen, in hun onderzoeksagenda's meer aandacht moeten hebben voor lokale en regionale kennisvragen.

De Raad voor het Openbaar Bestuur concludeerde in 2020 dat met de decentralisatie van beleidstaken een probleem is ontstaan in de kennis voor lokaal en regionaal beleid. Hierdoor is het urgent geworden om kennis beter te delen. De Raad adviseert daarom onder andere dat decentralisaties niet meer mogen worden doorgezet voordat goed is doordacht hoe de bestuurslaag die verantwoordelijk wordt voor de nieuwe taak wordt voorzien van de benodigde kennis.

Het is dus niet vanzelfsprekend dat gemeenten die op zoek zijn naar bruikbare data en kennis voor de lokale aanpak van complexe maatschappelijke problemen, hiervoor gebruik kunnen maken van de bestaande kennisecosystemen rondom publieke beleidsopgaven. Nationale publieke kennisinstellingen proberen overigens wel in te spelen op de veranderende kennisbehoeften van decentrale overheden.

⁷ VNG (2019) *Kennis voor en van gemeenten: Onderzoeken en leren wat werkt*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Het CBS heeft bijvoorbeeld inmiddels Urban Data Centres in 14 gemeenten.⁸ Maar daarnaast gaan gemeenten ook op zoek naar andere kennispartners en andere vormen van samenwerking om in hun kennisbehoeften te voorzien. Naast de talloze consultants en adviesbureaus die zich op de lokale kennismarkt hebben gestort, komen ook de grootste kennisinstellingen, de universiteiten en hogescholen, nadrukkelijker in beeld als kennispartner voor decentraal beleid.

Stadsbesturen hebben al eeuwenlang relaties met hun plaatselijke universiteiten (in het Engels *town and gown*, vrij vertaald: *stad en toga*), maar de interesse in de universiteit of hogeschool als kennispartner voor lokaal beleid is relatief recent. Tot voor kort stonden deze relaties namelijk vooral in het teken van de economische ontwikkeling van de stad en de regio.

Illustratie: City Deal Kennis Maken

Illustratief voor de nieuwe dimensie in de samenwerking is de City Deal Kennis Maken. Met zogeheten *City Deals* werkt de rijksoverheid samen met steden en stedelijke netwerken aan het tot stand komen van de Agenda Stad. Deze agenda moet de groei, innovatie en leefbaarheid van steden versterken. Ook kennisinstellingen en bedrijfsleven nemen deel aan de City Deals.

De universiteitssteden hebben in 2017 hun eigen City Deal Kennis Maken gekregen. Het in 2009 opgerichte Netwerk Kennissteden Nederland was hierin een drijvende kracht. Dit netwerk was opgericht door stadsbestuurders en universiteitsbestuurders en de koepelorganisaties VSNU en HBO-raad met als doel om van elkaar te leren en om bepaalde thema's die voor kennissteden belangrijk zijn op de agenda van de rijksoverheid te krijgen.⁹ In de eerste jaren lag de focus op het versterken van de kenniseconomie in Nederland. Het draaide vooral om het stimuleren van werkgelegenheid en bedrijvigheid. De Agenda Stad zorgt echter voor een verbreding van de focus met meer aandacht voor maatschappelijke opgaven.

City Deals dienen een 'aansprekende ambitie [te] formuleren ten aanzien van een of meerdere grote maatschappelijke opgaven'.¹⁰ Het doel van deze City Deal Kennis Maken is om 'een versnelling tot stand te brengen in het oplossen van maatschappelijke opgaven van steden door onderzoekers, docenten en studenten hierbij grootschalig te betrekken'.¹¹ De gedachte is dat kennisinstellingen hiervoor kennis leveren, en dat de stad een leeromgeving voor studenten biedt.

8 <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/cbs-urban-data-centers>.

9 <https://www.vsnul.nl/netwerk-kennissteden-nederland.html>; en interview met de burgemeester van Leiden, H. Lenferink.

10 'City Deal Kennis Maken', Staatscourant 2017 nr. 18482 4 april 2017.

11 'City Deal Kennis Maken', Staatscourant 2017 nr. 18482 4 april 2017.

Stadsbestuurders en bestuurders van universiteiten en hogescholen spreken af om meer structureel te gaan samenwerken op grootstedelijke thema's.

De City Deal Kennis Maken past dus in een trend waarin steden actiever proberen om de kennis en het talent van de universiteiten en hogescholen (en overigens ook van het mbo) beter te benutten om de grote stedelijke vraagstukken van deze tijd aan te pakken. De City Deal Kennis Maken is specifiek bedoeld om gezamenlijk te verkennen hoe het samenwerken met studenten, docenten en onderzoekers op een effectieve manier georganiseerd kan worden.

3 Universiteiten en hogescholen op zoek naar impact

In het vorige hoofdstuk lieten we zien waarom gemeenten de universiteiten en hogescholen in de stad en regio steeds meer als kennispartner voor beleid zijn gaan zien. In dit hoofdstuk kijken we naar de drijfveren van universiteiten en hogescholen om dit soort samenwerkingen aan te gaan. Naast de literatuurstudie en interviews maken we ook gebruik van eigen studies die we in de afgelopen jaren hebben gedaan naar de dynamiek in het wetenschapssysteem.¹²

Bijdragen aan maatschappelijke opgaven als valorisatietaak

Universiteiten en hogescholen zijn altijd in beweging om in te spelen op veranderende verwachtingen in de maatschappij. De laatste jaren gaan deze verwachtingen meer dan voorheen over de bijdrage van het onderwijs en onderzoek aan hogescholen en universiteiten aan maatschappelijke vraagstukken. Hoewel maatschappelijke betrokkenheid van deze kennisinstellingen op zich niet nieuw is, kunnen we uit onze literatuurstudie wel concluderen dat de maatschappelijke rol van universiteiten en hogescholen steeds meer een centraal element is geworden in de missies en strategieën van deze instellingen. Een aspect van deze ontwikkeling is dat er binnen universiteiten en hogescholen meer ruimte en aandacht is gekomen voor onderzoek in en met de stad.¹³

Illustratief voor deze ontwikkeling zijn de boodschappen die universiteiten afgaven bij de opening van het academisch jaar van 2019. Universiteiten lijken de stad te hebben herontdekt als een belangrijke kennispartner en als onderzoeksdomein (zie kader 2). Ook in de strategische plannen van universiteiten en hogescholen zien we de laatste jaren meer aandacht voor een sterkere relatie met de regio en de stad (zie kaders 3 en 4).

12 Zie bijvoorbeeld onderzoek van het Rathenau Instituut naar de samenwerking tussen universiteiten en bedrijven (Rathenau Instituut, 2018a) en onderzoek naar de ontwikkeling van praktijkonderzoek op hogescholen (Rathenau Instituut, 2019).

13 Uyarra (2010) geeft een mooi overzicht van de verschillende rollen die universiteiten spelen in relatie tot de samenleving. Goddard, e.a. (2013) laten zien dat universiteiten meer oog hebben gekregen voor wat ze kunnen betekenen voor de stad en welke mogelijkheden er zijn om zowel 'globally competitive' als 'locally engaged' te zijn.

Kader 2 Opening academisch jaar 2019.

Tijdens de openingen van het academisch jaar 2019 werd in meerdere toespraken de maatschappelijke rol van universiteiten benadrukt.

- Het creëren van positieve maatschappelijke impact stond centraal bij de Erasmus Universiteit.
 - In Maastricht benadrukte de voorzitter van het college van bestuur de sociale universiteit die verbonden is in lokale, regionale, nationale en Europese netwerken. Deze verbondenheid blijkt onder meer uit de samenwerking rondom de Brightlands-campusen in Limburg.
 - Bij de TU Eindhoven was veel aandacht voor samenwerking in de regio als kracht van oudsher.
 - In Leiden betoogde de rector dat er een sociaal contract nodig is voor hoger onderwijs en onderzoek. Dat kan volgens hem niet zonder intensieve samenwerking tussen politiek, universiteiten, hogescholen en middelbare scholen.
 - De voorzitter van het college van bestuur van de Universiteit Twente positioneerde de UT als *civic university*.
 - Denker des Vaderlands, Daan Roovers, ging aan de UvA in op de rol van universiteiten als hoeders en verspreiders van publieke kennis. De universiteit heeft niet alleen tot taak dat ze kennis deelt met haar studenten, maar is als publieke instelling betrokken op een samenleving die zich met deze kennis kan verrijken.
 - In een lezing tijdens de opening van de WUR werd aandacht gevraagd voor het belang van zichtbare maatschappelijke betrokkenheid.
 - De opening van de UU stond in het teken van *erkennen en waarderen*, waarbij ter sprake kwam hoe nieuwe manieren van erkennen en waarderen onderdeel zijn van een nauwe verbinding met de maatschappij.
-

Kader 3 Strategische reorganisatie UU en RUG

De reorganisatie van de Universiteit Utrecht is een mooi voorbeeld van hoe een universiteit probeert onderzoek, onderwijs en maatschappelijke betrokkenheid sterker te verweven. Het onderzoek aan de UU is nu georganiseerd in vier strategische thema's en verschillende maatschappelijke hubs. Ook de recent door de Rijksuniversiteit Groningen aangekondigde organisatie van interdisciplinaire *schools* gebaseerd op de Aletta Jacobs School of Public Health, is een mooi voorbeeld van oriëntatie van de universitaire werkelijkheid op de maatschappelijke werkelijkheid. Volgens de RUG zullen de activiteiten nadrukkelijk worden bepaald door wat maatschappelijke partijen aandragen. De eerste schools richten zich onder andere op de energietransitie, klimaatverandering en digitale samenleving (Nieuwsbericht UKrant, 13 februari 2020).

Kader 4 Haagse Hogeschool

In *Het verhaal van De Haagse Hogeschool* wordt verteld hoe de hogeschool haar studenten probeert te ontwikkelen om de wereld waarin zij leven, te veranderen en te verbeteren. De Haagse Hogeschool wil een bijdrage leveren aan maatschappelijke vraagstukken door middel van praktijkgericht onderzoek. Ze hebben het onderzoek ondergebracht in zeven kenniscentra waarin lectoren, docent-onderzoekers en studenten onderzoek doen in cocreatie met partners uit de beroepspraktijk, de overheid en andere groepen in de samenleving. "De thema's van de centra sluiten aan bij relevante (maatschappelijke) vraagstukken in de stad en de regio, die vaak ook nationaal en internationaal spelen. Door te kiezen voor deze vraagstukken en voor intensieve samenwerking met partners, realiseren de kenniscentra ook daadwerkelijk impact als het gaat om innovatie, kennisontwikkeling en -deling." (<https://www.dehaagsehogeschool.nl/over-de-haagse/over-ons/bouwen-aan-verandering>).

Een algemene trend van de afgelopen decennia is dat de *derde missie* van universiteiten en hogescholen – overdracht van kennis ten behoeve van de maatschappij – steeds meer aandacht heeft gekregen in het beleid van en voor hogeronderwijsinstellingen. In eerste instantie werd deze derde missie vooral

opgevat als kennisoverdracht naar bedrijven en het realiseren van spin-offs. Etzkowitz (2004) laat bijvoorbeeld zien hoe aan het eind van de twintigste eeuw het idee van de *ondernemende universiteit* opkwam.¹⁴ Universiteiten gingen actief en gericht proberen om hun (vaak technologische) kennis te laten bijdragen aan innovaties van bedrijven. Er was veel aandacht voor *technology transfer offices* en het patenteren van universitaire kennis. Patenten werden bijvoorbeeld gebruikt als een belangrijke indicator voor kennisvalorisatie. Rond de eeuwwisseling wordt de maatschappelijke rol van universiteiten vooral ook gezien vanuit het perspectief van regionale innovatiesystemen.¹⁵ Het denken in termen van de *gouden driehoek* en *triple-helix*samenwerking tussen universiteiten, bedrijven en overheden stond daarin centraal.¹⁶ De universiteitscampus speelde een belangrijke rol als plek waar bedrijven en hogeronderwijsinstellingen konden samenwerken.

In de jaren daarna komt naast het idee van een *ondernemende universiteit* ook het idee van een *betrokken universiteit* of *civic university* naar voren.¹⁷ Sommigen spreken van de *vierdegeneratie-universiteit* waarin onderwijs, onderzoek en dienstverlening aan de maatschappij op een integrale manier worden ingezet om maatschappelijke opgaven aan te pakken.¹⁸

Kort samengevat zien we in de literatuur over de rol(opvatting) van universiteiten en hogescholen een dubbele ontwikkeling. De inhoudelijke doelen verbreden van een relatief smalle focus op economische ontwikkeling (met name in de regio), naar een bredere focus op welvaart. Het gaat niet langer primair om de economische aspecten van welvaart, maar evenzeer om de ecologische en sociaal-maatschappelijke aspecten ervan. De bijdragen van universiteiten en hogescholen aan maatschappelijke opgaven komen meer centraal te staan. De wijze van kennisvalorisatie verbreedt ook: van een smalle focus op kennisoverdracht naar een brede focus op gezamenlijke kennisproductie (co-creatie) in kennisecosystemen.

Deze ontwikkeling naar een meer opgavegerichte benadering van onderwijs, onderzoek en valorisatie wordt ook onderkend en aangemoedigd in adviezen aan de regering van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (Veerman e.a., 2010) en van de Evaluatiecommissie Prestatiebesteding Hoger

14 In Nederland profileerde de Universiteit Twente (toen: Technische Hogeschool Twente) zich in de jaren '80 van de vorige eeuw als eerste als ondernemende universiteit. Vanaf de jaren '90 werd het idee dat universitaire kennis mogelijkheden bood tot ondernemen meer mainstream.

15 Zie bijvoorbeeld Cooke (2005) voor een overzicht van de literatuur over regionale innovatiesystemen en de rol van (ondernemende) universiteiten daarin.

16 Het bredere en minder lineaire denken over valorisatie als kennisoverdracht zien we ook al terug in concepten als Mode 2 kennisproductie (Gibbons e.a., 1994). Dat concept verwijst naar multidisciplinair onderzoek dat is gericht op specifieke problemen in de echte wereld.

17 Auteurs als Uyarra (2010); Gunasekara (2006); Goddard (2018) en Goddard & Vallance (2011) zetten deze verbreding op de agenda.

18 Zie onder andere Mheen (2019).

Onderwijs (Van de Donk, e.a., 2017). In het laatste advies concludeert de commissie bijvoorbeeld dat het 'bevorderen van kwaliteit in zo'n stelsel vraagt om erkenning van het wezenlijke inzicht dat onderwijs, onderzoek en valorisatie in samenhang en wederkerigheid moeten worden georganiseerd en beoordeeld om de kwaliteit en vitaliteit van hogescholen en universiteiten te bevorderen, én het stelsel als geheel toekomstbestendig te maken' (Van de Donk e.a., 2017).

Praktijkonderzoek en Centres of Expertise bij hogescholen

Bovenstaande ontwikkelingen gelden met name voor universiteiten en deels ook voor hogescholen. Een specifieke ontwikkeling bij hogescholen is dat zij meer ruimte hebben gekregen voor onderzoek met en voor de praktijk. Dit is met name te danken aan de opkomst en uitbreiding van het praktijkonderzoek bij hogescholen.¹⁹ Het praktijkgericht onderzoek bij hogescholen wordt geleid door lectoren.²⁰ Kenmerkend voor dat onderzoek is dat de vraagstelling wordt ingegeven door de beroepspraktijk en dat de kennis direct bijdraagt aan die beroepspraktijk. In een eerdere studie lieten we zien dat de onderzoeksvragen inderdaad vaak door die praktijk (bedrijven en publieke organisaties) worden aangedragen (Rathenau Instituut, 2016).

Een complementaire ontwikkeling bij de hogescholen is de opkomst van Centres of Expertise. Deze bestaan sinds 2010. In deze centra werken hogescholen samen met praktijkpartners. In het Sectorakkoord hbo (2018) tussen de Vereniging van Hogescholen en de minister van OCW voor de periode 2019 tot 2022, spraken de partijen af dat er meer en sterkere Centres of Expertise moeten komen. Inmiddels is er een duidelijke groei.²¹

Een interessante ontwikkeling met het oog op samenwerking met gemeenten is dat de Centres of Expertise in eerste instantie vooral gericht waren op bèta-techniek en bedrijven, maar dat er gaandeweg ook meer oog is gekomen voor maatschappelijke vraagstukken en publieke sector. Deels is dit omdat een belangrijk deel van de studenten moet worden voorbereid op een beroepspraktijk in de publieke sector. Deels past het ook bij de verbreding van de smalle focus op economische doelen naar een bredere focus op maatschappelijke opgaven in de (aansturing en financiering van) het praktijkonderzoek.

19 De functie van lector ontstond in 2001. Een belangrijk doel was om de positie van docenten te versterken zodat ze als innovatieve professionals via (eigen) onderzoek een bijdrage zouden kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van de beroepspraktijk, de vernieuwing van het curriculum en het vergroten van de onderzoeksvaardigheden van studenten. Sinds 2004 is de financiering structureel en in 2008 is met de RAAK-regeling (Regionale Aandacht en Actie voor Kenniscirculatie) een tweede geldstroom voor onderzoek aan hogescholen ontstaan. De eerste geldstroom was in 2017 gegroeid tot 135,5 miljoen euro. (Rathenau Instituut, 2020b; Rathenau Instituut, 2016 en SKO HBO, 2008).

20 Zie voor meer uitleg over de organisatie van praktijkonderzoek en de rol van lectoren de website van de Vereniging van Lectoren (<https://www.lectoren.nl/praktijkgericht-onderzoek>).

21 In april 2019 waren er 57 Centres of Expertise, het jaar ervoor waren er 37 (Rathenau Instituut, 2020b).

Onderzoek in en met de stad als kans

Universiteiten en hogescholen hebben dus meer ruimte en redenen gekregen om met onderzoek en onderwijs bij te dragen aan maatschappelijke vraagstukken en om daarvoor samenwerking te zoeken met partners uit de (beroeps)praktijk. De drijfveren van onderzoekers om met gemeenten samen te werken gaan verder dan de kans om projectfinanciering te verwerven uit nationale en Europese subsidieprogramma's waar zulke samenwerking (steeds vaker) als voorwaarde wordt gesteld. Samenwerking in en met de stad biedt ook inhoudelijke voordelen, zoals goede toegang tot datasets van gemeenten en hun diensten en tot praktijkkennis en expertise van professionals in de stad.

De trend richting meer maatschappelijke betrokkenheid en opgabegericht onderzoek lijkt onmiskenbaar en creëert ruimte en redenen voor de kennisinstellingen en hun onderzoekers om meer in en met de stad samen te werken. De uitwerking hiervan binnen universiteiten en hogescholen is echter vaak nog weerbarstig, ook omdat het zulke complexe organisaties zijn die zich lastig laten veranderen.²² Voorlopig blijft het dus nog de vraag of de samenwerkingsverbanden met gemeenten die we in deze studie onder de loep nemen, een eerste teken zijn van een wezenlijke verandering in het hoger onderwijs, of dat we ze eerder moeten zien als een relatief marginaal verschijnsel met grote marketingwaarde voor de instelling.²³

22 Zo liet de evaluee van het valorisatieprogramma van Dialogic bijvoorbeeld zien dat hoewel valorisatie dankzij dit programma sterker op de kaart is gezet, er nog steeds geen sprake is van een cultuuromslag binnen instellingen die valorisatie daadwerkelijk internaliseert (Janssen e.a., 2018). Ook Uyarra (2010, p. 1240) vraagt zich af hoezeer opvattingen over maatschappelijke betrokkenheid echt resulteren in toewijding en effectieve coördinatie tussen de maatschappelijke betrokkenheid en andere kerntaken.

23 In een studie van twee technische universiteiten in Nederland en Portugal, laten Cinar en Benneworth (2020) zien dat de verbreding van de techno-economische focus naar een maatschappelijke, opgabegerichte focus in het onderzoek moeilijk van de grond komt. De neiging blijft sterk om problemen op te pakken als technologische of economische problemen met bijbehorende technologische en bedrijfsgerichte oplossingen. Onderzoekers komen weinig toe aan meer complexe maatschappelijke problemen en samenwerking met maatschappelijke partners.

4 Overzicht van de casestudies

In dit tussenhoofdstuk geven we korte beschrijvingen van de verschillende casestudies die we hebben gedaan naar beleidsgerichte samenwerking tussen gemeenten en universiteiten en hogescholen in hun stad of regio. In Bijlage 1 staan meer uitgebreide beschrijvingen.

We hebben gekozen voor casestudies in een domein waar al langere tijd wordt samengewerkt tussen gemeenten en hogeronderwijsinstellingen, namelijk het domein gezondheid, zorg en welzijn. Met name de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) spelen hierin een belangrijke rol. Het zorgdomein is bij uitstek een gebied waar gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden krijgen waarvoor ze nieuwe kennis en expertise moesten gaan opbouwen. Ze zochten hiervoor samenwerking met universiteiten en academische ziekenhuizen, bijvoorbeeld in de vorm van Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid. Deze waren een voorloper en inspiratiebron voor allerlei samenwerkingsvormen tussen gemeenten en plaatselijke universiteiten en hogescholen die sindsdien ook in andere domeinen zijn opgezet.

Vervolgens hebben we gekozen voor casestudies in een grote stad waar de lokale overheid voor grote maatschappelijke opgaven staat die gepaard gaan met nieuwe kennisbehoeften. We hebben Rotterdam geselecteerd omdat daar de laatste jaren een breed scala aan samenwerkingsinitiatieven is ontstaan.

Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid

De Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid zijn te zien als een vroege vorm van meer structurele samenwerking tussen gemeenten en hogeronderwijsinstellingen en universitair medische centra in de stad en regio. Deze lokale en regionale samenwerkingsverbanden werden in eerste instantie mogelijk gemaakt door een subsidieprogramma van de landelijke financieringsorganisatie ZonMw in 2005.²⁴ Het programma gaf subsidie aan initiatieven van GGD'en en universiteiten (en later ook hogescholen) om een vorm van samenwerking te ontwikkelen die voor zowel de praktijk als de wetenschap interessant en relevant was. Het was namelijk de bedoeling dat na afloop van de ZonMw-subsidie de partners zo enthousiast en betrokken zouden zijn, dat de samenwerking ook zonder subsidie zou worden voortgezet.

24 Later volgden er nog andere ZonMw-programma's waarmee ook andere academische werkplaatsen werden gesubsidieerd, bijvoorbeeld voor Autisme, Jeugd, Dementie, of Verstandelijke Beperkingen.

Kenmerkend voor de Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid die na de tijdelijke subsidie zijn doorgestaan, is dat de samenwerking niet bestond uit eenrichtingsverkeer waarin de onderzoeker kennis overdraagt en uitlegt wat het onderzoek heeft opgeleverd. Er was eerder sprake van tweerichtingsverkeer waarin ook de kennis van zorgprofessionals werd betrokken bij het onderzoek. Onderzoekers en zorgprofessionals moeten dus bereid zijn om in alle fasen van de onderzoekscyclus – van agendering en programmering tot publicatie – rekening te houden met elkaars doelen, belangen en behoeften. Een teken dat dit gebeurt is dat de Academische Werkplaatsen niet alleen proefschriften, maar ook praktisch bruikbare producten en diensten produceren.

De Academische Werkplaatsen zijn sinds 2005 uitgegroeid tot een structurele samenwerkingsvorm in een flink aantal regionale kennisecosystemen rondom de GGD'en, maar ook in andere domeinen.²⁵

Academische Werkplaatsen van Tranzo

De tweede case is het wetenschappelijk centrum voor zorg en welzijn Tranzo van Tilburg University. Tranzo was al in 2003 begonnen met het opzetten van Academische Werkplaatsen om wetenschappelijk onderzoek te doen dat zowel praktische relevantie als wetenschappelijke meerwaarde heeft. Inmiddels zijn er elf Academische Werkplaatsen binnen Tranzo.²⁶ Kenmerkend voor deze samenwerking is de evenwichtige aandacht voor de belangen en interesses van alle betrokken partijen. Zowel op het niveau van de stuurgroep, het middenmanagement en afdelingshoofden als op het niveau van de individuele projecten, werken mensen van praktijkorganisaties en van de universiteit samen en nemen zij gezamenlijk besluiten.

Sarphati Amsterdam

Een derde case is het onderzoeksinstituut voor de preventie van welvaartziekten Sarphati Amsterdam. Het werd in 2018 opgericht door de gemeente Amsterdam en alle hogeronderwijsinstellingen in de stad. In deze samenwerking wordt het GGD-monitoringssysteem van de jeugdzorg in Amsterdam op innovatieve wijze in dienst

25 Ze worden bijvoorbeeld ook in het onderwijsonderzoek academische werkplaatsen gebruikt, zie <https://www.nro.nl/werkplaatsen-onderwijsonderzoek>. De academische werkplaatsen waren ook een inspiratiebron voor de Werkplaatsen Sociaal Domein. Na de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 begon het ministerie van VWS in 2009 met het financieren van Wmo-werkplaatsen, die later zouden worden omgedoopt tot Werkplaatsen Sociaal Domein. Dit zijn regionale samenwerkingsverbanden waarin hogescholen (lectoraten), zorg- en welzijnsorganisaties en gemeenten samenwerken in praktijkonderzoek, beroepsinnovatie en deskundigheidsbevordering ten behoeve van maatschappelijke ondersteuning, participatie en jeugd. Zie www.werkplaatsensociaaldomein.nl.

26 Er zijn academische werkplaatsen op de volgende gebieden: Geestelijke gezondheid, Verslaving, Verstandelijke beperking, Huisarts- en ziekenhuiszorg, Publieke Gezondheid Brabant, Arbeid en gezondheid, Sociaal werk, Ouderen, Jeugd, Gezondheidseconomie, en Technologische en sociale innovatie voor geestelijke gezondheid. (<https://www.tilburguniversity.edu/nl/onderzoek/instituten-en-researchgroepen/tranzo/academischewerkplaatsen>).

gesteld van zowel vernieuwing van onderzoek als vernieuwing van beleid en praktijk. Dankzij toegang tot een rijke cohortstudie (het 'Sarphati Cohort') kunnen onderzoekers nieuw onderzoek doen naar welvaartziekten en preventie daarvan. De bedoeling is dat onderzoeksresultaten worden vertaald naar praktische handvatten voor de praktijk en beleidsadviezen. De gemeente verwacht bijvoorbeeld dat het onderzoeksinstituut relevante kennis en handvatten oplevert voor de Amsterdamse Aanpak Gezond Gewicht.²⁷

LUMC-Campus Den Haag

De vierde case is de LUMC-Campus Den Haag. Deze samenwerking is opgezet als een academische werkplaats ter bevordering van de gezondheid in relatie tot het sociale domein in de grootstedelijke omgeving van Den Haag. Via onderzoek, opleiding en onderwijs op het gebied van *Population Health Management* willen de deelnemers gezamenlijk een patiëntgerichte, betaalbare en toegankelijke zorg realiseren. Ook in deze samenwerking is wederzijds voordeel het uitgangspunt. De onderzoekers krijgen toegang tot zorgprofessionals en bewoners en patiënten in de stad Den Haag. De gemeente en zorgprofessionals profiteren van de mogelijkheid om beleid en praktijk beter te onderbouwen en te evalueren. Met de LUMC-Campus Den Haag krijgt de gemeente dus niet alleen een uitbreiding van de Haagse vestiging van de Universiteit Leiden (belangrijk voor de lokale kenniseconomie en het culturele klimaat), maar ook een inhoudelijke samenwerkingspartner.

Kenniswerkplaatsen Rotterdam

In de casestudie van Kenniswerkplaatsen in Rotterdam zagen we dat de gemeente ruim tien jaar geleden steeds meer interesse kreeg in structurele samenwerking met plaatselijke universiteiten en hogescholen. De gemeente had dringend behoefte aan kennis om de hardnekkige grootstedelijke opgaven, met name ook in Rotterdam-Zuid, op een integrale manier aan te pakken. De gemeente hoopte studenten en onderzoekers hierbij te betrekken. Onderzoekers bij de Erasmus Universiteit Rotterdam kregen in die tijd ook meer interesse om hun ad-hocsamenwerking met de gemeente meer structureel te maken. In verschillende losse projecten hadden ze interessant en maatschappelijk relevant onderzoek kunnen doen in en met de stad. Ze zagen volop kansen om hun studenten goede leerervaringen te bieden.

In 2010 sloten de gemeente en de universiteit hun eerste samenwerkingsovereenkomst. Naar aanleiding daarvan werden enkele Kenniswerkplaatsen opgericht. Ze waren gemodelleerd naar de academische werkplaatsen in het gezondheidsdomein. Daar waar eerdere

27 Zie <https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/blijven-wij-gezond/programma/>.

samenwerkingsinitiatieven vooral gebaseerd waren op eenrichtingsverkeer waarin onderzoekers hun onderzoeksresultaten delen met professionals in beleid en praktijk, werd de samenwerking in de Kenniswerkplaatsen gebaseerd op vraagsturing van onderzoek en wederzijdse uitwisseling.

Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie op Zuid

De tweede Rotterdamse case is het Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie (EMI op Zuid) van de Hogeschool Rotterdam. Dit centrum richt zich op de complexe maatschappelijke problemen in Rotterdam-Zuid, variërend van schooluitval tot werkeloosheid, van overgewicht tot eenzaamheid. EMI op Zuid is nauw verweven met het Nationale Programma Rotterdam-Zuid, waarin het Rijk, de gemeente en allerlei andere organisaties gezamenlijk de hardnekkige problemen in dit deel van de stad in samenhang willen aanpakken. De Hogeschool Rotterdam zag een kans om met een Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie bij te dragen aan de vraagstukken die centraal stonden in het Nationale Programma Rotterdam-Zuid.²⁸ In meerjarige programma's en bijbehorende *Communities of Practice* werken studenten en projectmanagers in EMI op Zuid samen met allerlei partijen uit de praktijk. Het doel voor de hogeschool is dat studenten zich beter ontwikkelen als professional. De gemeente en met name de praktijkprofessionals en inwoners van Rotterdam-Zuid willen profiteren van de inhoudelijke bijdragen.

DRIFT

De derde Rotterdamse case is DRIFT, een sociaalwetenschappelijk instituut dat opereert als besloten vennootschap van de Erasmus Universiteit Rotterdam Holding. DRIFT is gericht op duurzaamheidstransities en combineert academisch onderzoek, advies, onderwijs, publieke dialoog en debat. Daarmee profileert het zich als samenwerkingspartner voor overheden en andere partijen die kennis en expertise willen op het gebied van duurzaamheidstransities. DRIFT heeft een internationale oriëntatie en is niet enkel specifiek gericht op samenwerking in en met Rotterdam. Maar het innovatieve organisatiemodel van DRIFT maakt zulke samenwerking tussen universiteit en gemeente wel goed mogelijk.

De Veldacademie

De Veldacademie werd in 2008 opgericht door initiatiefnemers vanuit de gemeente Rotterdam en de TU Delft.²⁹ De Veldacademie begon als een bureau om verbinding te leggen tussen de wijk en het beleid toen de gemeente meer gebiedsgericht wilde gaan werken. Het doel was om met de Veldacademie kennis te ontwikkelen en studenten van de universiteit te mobiliseren om in en met professionals en burgers in de stadswijken te werken aan oplossingen voor grootstedelijke problemen en

²⁸ Interview met voormalig directeur van Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie, C. Dieleman.

²⁹ Zie ook <https://agendastad.nl/duurzame-samenwerkingen-op-de-veldacademie-rotterdam/>.

duurzaamheidsopgaven. Inmiddels werkt de Veldacademie samen met verschillende onderwijsinstellingen, waaronder ook de Erasmus Universiteit Rotterdam en Hogeschool Rotterdam.³⁰

De Veldacademie wil een stevige integrale kennisbasis opbouwen op het gebied van verduurzaming van wijken en probeert daarom verschillende stage- en afstudeeropdrachten met elkaar in verband te brengen en op elkaar te laten voortbouwen in doorgaande onderzoeklijnen.³¹ De Veldacademie organiseert ook trainingen en workshops en verzorgt procesbegeleiding van initiatieven in de stad waar burgers bij betrokken zijn.³²

De Veldacademie krijgt een basissubsidie van de gemeente Rotterdam, met als voorwaarde dat zij evenveel verdient met opdrachten. De Veldacademie heeft een vaste staf van vijf tot zes fte die moet zorgen voor voldoende projecten en voor voldoende kennisopbouw over de verschillende projecten heen.³³

30 <https://www.veldacademie.nl/maak-kennis#partners-16>.

31 Interview oprichter en manager R. Höppner

32 De Veldacademie werkt bijvoorbeeld samen met het Institute for Housing and Urban Development van de EUR om een meerdaagse cursus 'Integrale, Ruimtelijke Strategievorming' te ontwikkelen met en voor de gemeente Rotterdam. Zie <https://www.veldacademie.nl/nieuws/2019/04/stakeholders-betrekken-bij-het-werken-aan-steden>

33 Interview R. Höppner.

5 Karakterisering van de samenwerking

In dit hoofdstuk geven we op basis van de casestudies een karakterschets van de manieren waarop gemeenten en hun plaatselijke universiteiten en hogescholen, hun samenwerking rondom beleidsopgaven hebben vormgegeven. Voor de casestudies hebben we deskstudies en interviews met betrokkenen gedaan om in beeld te brengen hoe en waarom de samenwerking is begonnen en hoe die zich heeft ontwikkeld. In het volgende hoofdstuk zullen we laten zien dat dit soort samenwerkingen ook inherente spanningen met zich mee brengt. Of universiteiten en hogescholen een vaste waarde kunnen worden in de noodzakelijke vernieuwing van de kennisecosystemen voor de decentrale overheden, zal afhangen van hoe partijen met deze spanningen en knelpunten omgaan. In het hoofdstuk 7 geven we voor elk van de spanningen een handelingsperspectief voor direct en indirect betrokkenen.

Uit een longlist van lokale samenwerkingsinitiatieven hebben we vier casestudies geselecteerd in het domein van de gezondheidszorg en vier casestudies in de stad Rotterdam. We kozen voor samenwerkingen in het gezondheidsdomein, omdat daar al langere tijd ervaring is opgedaan met publiek-publieke samenwerking dankzij de vroege decentralisering van beleid in dit domein. Met name de *academische werkplaatsen* zijn een inspiratiebron geweest voor samenwerking tussen gemeenten en kennisinstellingen in allerlei andere domeinen. Daarnaast hebben we vier casestudies gekozen die zich afspelen in Rotterdam, omdat dit bij uitstek een stad is die kampt met complexe grootstedelijke opgaven die ze op integrale, gebiedsgerichte wijze probeert aan te pakken. We zien dit onder meer weerspiegeld in het Nationaal Programma Rotterdam Zuid en de Regiodeal Rotterdam Zuid van waaruit verschillende samenwerkingsprojecten zijn gefinancierd. De gemeente Rotterdam heeft de laatste jaren bovendien allerlei vormen van samenwerking ontwikkeld met universiteiten en hogescholen in de stad en regio, bijvoorbeeld in de vorm van Kenniswerkplaatsen.

We pretenderen met deze selectie niet een volledig beeld te geven van dit soort samenwerkingsinitiatieven. Het geeft wel een voldoende rijk en gevarieerd beeld om er onderliggende karakteristieken uit te kunnen destilleren.

Structurele basis

Hoewel de samenwerkingsinitiatieven in onze casestudies onderling heel verschillend waren, is een onderliggend kenmerk dat de samenwerkende partijen

ernaar streven om op structurele basis samen te werken. Vaak is er een voorgeschiedenis van persoonlijke contacten, persoonlijke netwerken en ad-hocsamenwerking in losse projecten en initiatieven. Partijen zien vervolgens dat een meer structurele samenwerking wederzijdse voordelen op kan leveren. Ze verwachten dat dat efficiënter, effectiever en duurzamer is dan het telkens opnieuw organiseren van losse projecten.³⁴ Efficiënter omdat de samenwerking niet telkens opnieuw gestart en geregeld hoeft te worden. Effectiever omdat doorgaande samenwerking ertoe leidt dat men elkaar beter leert kennen en begrijpen, en dat men beter kan leren hoe je de samenwerking moet organiseren, waardoor de kennisdeling vruchtbaarder wordt. En duurzamer omdat de samenwerking minder afhankelijk wordt van (het enthousiasme van) individuele personen. De samenwerking wordt beter bestand tegen personeelwisselingen en is minder afhankelijk van het enthousiasme en de moeite die voorvechters van dit soort samenwerkingen er vaak in stoppen. Bovendien biedt een vaste basis betere kansen voor verdere ontwikkeling en professionalisering van de samenwerking. Samenwerking op structurele basis zorgt er ook voor dat dit soort samenwerkingen een vastere plek kunnen krijgen in de kennisecosystemen rondom de beleidsopgaven van gemeenten.

Basisfinanciering

In bijna alle cases zagen we dat de samenwerking werd gestoeld op een kleine vaste financiële basis die kon zorgen voor continuïteit. Het samenwerkingsinitiatief kon daardoor fungeren als platform voor samenwerking in projecten.³⁵ Voor de onderzoeksprojecten moet men aanvullende financiering zien te verwerven. Gemeenten hebben vaak geen substantiële onderzoeksbudgetten die ze hiervoor kunnen gebruiken. De publiek-publieke samenwerkingsinitiatieven zijn grotendeels afhankelijk van projectfinanciering die onderzoekers bij derden moeten zien te verwerven. Dit maakt dit soort samenwerkingen anders dan veel publiek-private partnerships waar bedrijven de hoofdmoot betalen van het onderzoeksprogramma.

Betrokkenheid vanuit de top van de organisatie

In veel van de cases wordt de samenwerking geformaliseerd door een samenwerkingsovereenkomst op niveau van het bestuur van de organisaties, zoals de Kenniswerkplaatsen in Rotterdam. Dat geeft een strategische dimensie aan de samenwerking. De samenwerkingen krijgen ook de nodige aandacht in de corporate strategieën en communicatie van zowel de hogeronderwijsinstellingen als

34 In een eerdere studie over publiek-private partnerships tussen universiteiten en bedrijven lieten we zien dat de *transactiekosten* omlaag gaan wanneer een samenwerking niet elke keer opnieuw hoeft te worden georganiseerd en er een vorm van partnerschap ontstaat (Rathenau Instituut, 2018a). Eenzelfde ontwikkeling zien we nu ook in publiek-publieke samenwerking tussen gemeenten en universiteiten of hogescholen.

35 Het onderzoeksinstituut DRIFT heeft een ander verdienmodel dat is gebaseerd op vier complementaire kernactiviteiten: academisch onderzoek, advies, onderwijs en publieke dialoog & debat. DRIFT werkt voor een breed scala aan (internationale) partijen en is niet exclusief gericht op de plaatselijke gemeente Rotterdam.

de gemeenten en hun diensten. Deze betrokkenheid en steun vanuit de top is belangrijk, omdat onderzoekers, beleidsmakers en professionals zich daardoor gelegitimeerd voelen om tijd en energie te steken in dit soort initiatieven. Het maakt de samenwerkingen ook minder kwetsbaar voor personeelwisselingen, omdat de organisatie als geheel het belang van de samenwerking heeft onderkend.

Programmatische aanpak van het onderzoek

In veel van de cases werken de partners samen op basis van een gezamenlijk programma waarin de kennisvragen vanuit beleid en praktijk leidend zijn. Dankzij een programmatische aanpak kunnen ze meer inhoudelijke samenhang en synergie tussen de projecten realiseren. De gezamenlijke kennisopbouw wordt beter wanneer projecten op elkaar kunnen voortbouwen en elkaar kunnen aanvullen. Op die manier kan kennis ook beter worden geborgd.

Samenwerking als gelijke partners

De partijen willen gedurende langere tijd samenwerken als gelijkwaardige partners. Dat maakt dit soort samenwerking anders dan opdrachtonderzoek, waarin de transactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer centraal staat. Ze proberen daarom de uitwisseling van ideeën, data en kennis te organiseren als tweerichtingsverkeer. Beleidsmakers en professionals zijn niet enkel kennisvragers of gebruikers van kennis, maar ook medeproducenten van data en kennis. En onderzoekers en studenten zijn voor beleidsmakers en professionals niet alleen leveranciers van onderzoeksrapporten, maar ook sparringpartners of deelnemers in werkgroepen, panels, of workshops.

Een gelijkwaardige relatie en wederzijdse uitwisseling ontstaan niet vanzelf. Partijen moeten eerst het nodige vertrouwen in elkaar krijgen en behouden. Door op structurele basis samen te werken kunnen partners elkaars behoeften en capaciteiten gaandeweg beter leren kennen. Er kan een vertrouwensbasis groeien die een meer intensieve en rijkere uitwisseling van informatie, kennis en ideeën mogelijk maakt.

Meervoudige wederzijdse betrokkenheid

In bijna alle cases zagen we dat professionals uit beleid of praktijk een rol kregen gedurende verschillende fasen van de programmeringscyclus, zowel op programmaniveau (bijvoorbeeld in een programmaraad) als op projectniveau. Op programmaniveau zijn ze betrokken bij het gezamenlijk opstellen van de kennisagenda en het onderzoeksprogramma, bij de (voor)selectie van projectvoorstellen en bij het toewijzen van onderzoeksgelden. Op projectniveau zijn ze vaak ook actief betrokken bij het ontwikkelen van projectvoorstellen, bij (het begeleiden van) de uitvoering en bij het verspreiden van resultaten voor verschillende doelgroepen.

De meervoudige betrokkenheid vertaalt zich ook in de vorm waarin projecten worden georganiseerd. Naast typisch academische vierjarige promotietrajecten, zien we ook dat er ruimte wordt gemaakt voor andere soorten projecten, zoals kortlopende praktijkgerichte studies en stage- of afstudeeropdrachten. In sommige initiatieven, zoals de academische werkplaatsen van Tranzo (zie bijlage 1), wordt ook via dubbelaanstellingen geprobeerd om de samenwerking en wederzijdse uitwisseling te verbeteren.

6 Spanningen

We vonden in onze casestudies een viertal spanningen of knelpunten die ontstaan wanneer gemeenten en universiteiten en hogescholen proberen meer structureel, strategisch en programmatisch samen te werken. Of universiteiten en hogescholen een vaste waarde kunnen worden in de noodzakelijke vernieuwing van de kennisecosystemen voor de decentrale overheden, zal afhangen van hoe partijen met deze spanningen en knelpunten omgaan. In dit hoofdstuk behandelen we de vier spanningen. In het volgende hoofdstuk geven we voor elk van de spanningen een handelingsperspectief voor direct en indirect betrokkenen.

Spanning 1: Buitenbeentje of strategisch initiatief?

De samenwerkingsinitiatieven functioneren als hybride-organisaties die met het ene been in het hoger onderwijs en met het andere been in het beleid en de praktijk staan. Dit soort organisaties heeft de neiging om een buitenbeentje te blijven. We zagen dit bijvoorbeeld in de positie van Tranzo binnen Tilburg University, maar ook bij DRIFT binnen de Erasmus Universiteit Rotterdam. Uit onze interviews met betrokkenen blijkt dat beide instituten wisselend worden beoordeeld vanuit de academische wereld. Enerzijds worden ze genoemd en gewaardeerd als sprekend voorbeeld van valorisatie en maatschappelijke impact. Anderzijds passen ze niet goed in een omgeving waarin vooral wetenschappelijke publicaties in vooraanstaande vaktijdschriften worden erkend en beloond.

De samenwerkingen krijgen vaak de nodige aandacht in de corporate strategieën en communicatie van zowel de hogeronderwijsinstellingen als de gemeenten en hun diensten. In de praktijk zien we dat deze aandacht in woord en geschrift (nog) niet altijd wordt vertaald in concrete daden en organisatorische aanpassingen die nodig zijn om dit soort vernieuwende initiatieven stevig in te bedden in de betrokken organisaties.

Spanning 2: Een kwetsbaar verdienmodel

Gemeenten, universiteiten en hogescholen hebben beperkte budgetten die ze in dit soort samenwerkingen kunnen investeren. Structurele samenwerkingsinitiatieven zijn in de praktijk daarom vaak voor een (heel) groot deel afhankelijk van externe projectfinanciering die onderzoekers in competitie moeten zien te verwerven. In vrijwel alle voorbeelden die we bestudeerden, was er slechts een bescheiden meerjarige basisfinanciering voor bureaunkosten en programmamanagement en dergelijke. De onderzoeksprojecten moesten vaak geheel of ten minste grotendeels worden betaald uit externe projectfinanciering. Onderzoekers zijn vaak aangewezen op *calls for proposals* van nationale onderzoekprogramma's van

ZonMw en NWO, of van Europese programma's voor onderzoek en innovatie of regionale ontwikkeling. Soms zijn er specifieke nationale beleidsprogramma's waarin budget is gereserveerd voor onderzoek, zoals het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ). En in een aantal gevallen heeft een gemeente op haar begroting een (beperkt) budget gereserveerd voor beleidsgericht onderzoek, maar moet het budget wel per project worden binnengehaald.

De afhankelijkheid van externe financiers en hun tijdelijke programma's gaat ten koste van het vermogen om zelf te kunnen sturen op de inhoud van het onderzoek en op de vorm waarin dat gedaan wordt. De programmering wordt in de praktijk deels uitbesteed aan derden, die eigen doelen en agenda's hebben. Het is dan lastig om een coherente projectenportfolio op te bouwen.

De afhankelijkheid van projectfinanciering betekent ook dat de continuïteit van dit soort initiatieven kwetsbaar is. Zeker in een tijd dat de aanvraagdruk hoog, en de slagingskans van projectvoorstellen klein is. Als meerdere voorstellen niet gehonoreerd worden, kan het draagvlak onder de samenwerking gemakkelijk verdampen.

Het risico van dit verdienmodel is ook dat onderzoekers het initiatief vooral gaan beschouwen als een handig vehikel om projectfinanciering aan te vragen voor onderzoek – met name voor onderzoek waarin samenwerking met een gebruiker vereist is. Zulk opportunisme ondermijnt het strategisch karakter van de samenwerking.

Spanning 3: Balanceren tussen nabijheid en afstand

In beleidsgericht onderzoek en kennisintensieve dienstverlening is er altijd een spanning tussen enerzijds de noodzaak voor onderzoekers en beleidsmakers om voldoende afstand tot elkaar te houden, en anderzijds de noodzaak om voldoende nabijheid tot elkaar te hebben. Onderlinge afstand en *grensbewaking* zijn nodig om onafhankelijk en integer onderzoek te kunnen doen. Onderlinge nabijheid is nodig om ervoor te zorgen dat het onderzoek voor beide partijen relevant is en dat cocreatie van kennis met professionals uit beleid en praktijk mogelijk is. Om relevant onderzoek te kunnen doen, moeten onderzoekers weten wat er speelt in het beleid en de praktijk. Het is niet evident om voortdurend de gepaste afstand op een effectieve en verantwoorde manier te organiseren en te bewaken.

Op nationaal niveau hebben de gespecialiseerde rijkskennisinstellingen en planbureaus en de rijksoverheid al decennialange ervaring hiermee. Maar op decentraal niveau zijn de kennis en ervaring van hogeronderwijsinstellingen en gemeenten (vooralsnog) een stuk minder. Zelfs publieke kennisorganisaties en ministeries, die al decennialange ervaring hebben met het verantwoord organiseren

van beleidsgericht onderzoek en kennisintensieve dienstverlening, worstelen soms nog met deze spanning.³⁶

Ook de samenwerkingsinitiatieven tussen hogeronderwijsinstellingen en gemeenten moeten goede arrangementen en routines ontwikkelen om te voorkomen dat de onafhankelijkheid en/of de relevantie onder druk komen te staan. In onze casestudies van bijvoorbeeld de Kenniswerkplaatsen in Rotterdam en de Academische Werkplaatsen zagen we dat partijen zich hiervan bewust waren en al de nodige regels en routines hadden ontwikkeld. Er is echter nog wel ruimte voor een meer zorgvuldige vormgeving van arrangementen.

In een eerdere studie *Met gepaste afstand* lieten we zien dat rijkskennisinstellingen en ministeries gebruik kunnen maken van allerlei harde en zachte maatregelen om de onafhankelijkheid en integriteit van deze kennisinstellingen te waarborgen (Rathenau Instituut, 2018c). De harde maatregelen betreffen de fysieke locatie (niet op dezelfde gang in hetzelfde gebouw), wettelijke bepalingen, gedragscodes, protocollen, adviesraden, mechanismes voor kwaliteitscontrole, evaluatieregimes en escalatiepaden. Daarnaast zijn er nog allerlei zachte maatregelen om professioneel gedrag van alle betrokkenen te bevorderen. Het gaat dan om rolvastheid en wederzijds begrip en respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid.

Bij universiteiten en hogescholen, maar ook bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties zijn dit soort arrangementen nog geen gemeengoed. Daardoor zijn dit soort initiatieven kwetsbaar voor (de schijn van) ongewenste beïnvloeding door ambtenaren of politici. De grensbewaking moet goed geregeld en georganiseerd worden als dit soort samenwerkingen wil kunnen bijdragen aan de vernieuwing van kennisecosystemen voor decentrale overheden.

Spanning 4: Ongelijke belangen in gelijkwaardige relatie

Uit de casestudies leren we dat een partnerschap alleen duurzaam kan zijn als beide partijen daar voordeel bij (denken te) hebben.³⁷ En dat levert een inherente spanning op, omdat onderzoekers van universiteiten en hogescholen andere belangen en interesses hebben dan beleidsmakers of professionals in de praktijk.

Zo willen onderzoekers vaak graag onderzoek doen waarmee ze kunnen publiceren in wetenschappelijke vaktijdschriften waarvoor academische

36 Dat bleek bijvoorbeeld uit de WODC-affaire, waarin de onafhankelijkheid van onderzoekers onder druk kwam te staan door actieve bemoeienis van beleidsambtenaren met het onderzoek. Zie <https://www.detegel.info/2018/de-wodc-affaire>.

37 Ook in een eerdere studie (Rathenau Instituut, 2018a) over de opkomst van strategische partnerships tussen bedrijven en universiteiten vonden we al dat (de verwachting van) wederzijds voordeel cruciaal is om een strategisch partnership te ontwikkelen en te onderhouden.

kwaliteitseisen gelden. Dat heeft consequenties voor de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek. Dit geldt met name ook voor promovendi die een proefschrift moeten schrijven en postdocs die voor hun loopbaan afhankelijk zijn van academische publicaties. Ook zijn onderzoekers geïnteresseerd in onderzoek dat ze kunnen gebruiken in het onderwijs aan studenten.

Beleidsmakers en professionals hebben vaak belang bij onderzoek dat liefst snel concrete antwoorden geeft op hun vragen en hen helpt bij de onderbouwing van keuzen in beleid of praktijk. Ze hebben niet per se een belang bij academische papers of proefschriften, maar zien liever (ook) praktijkgerichte publicaties.

De partners staan voor de uitdaging om een goede balans te vinden tussen verschillende belangen, en om kennis te produceren die zowel in de onderzoekswereld als in de beleidswereld op waardering kan rekenen. Deze balans moet niet alleen georganiseerd worden op het niveau van het programma, maar ook op het niveau van individuele projecten. Een goede samenwerking op programmaniveau kan bijvoorbeeld ondermijnd worden wanneer indieners van projectvoorstellen de samenwerking vooral zien als handig vehikel voor het aanvragen van projectsubsidies (bij externe fondsen), of als toegangspoort tot een rijke dataset. Een goede aansturing vanuit programmaniveau is daarom belangrijk, maar niet altijd vanzelfsprekend vanwege schaarste aan middelen voor programmamanagement.

7 Handelingsperspectieven

Of universiteiten en hogescholen op een verantwoorde manier structurele kennispartners kunnen zijn van gemeenten, zal afhangen van hoe partijen met de spanningen omgaan die we in het vorige hoofdstuk op een rij hebben gezet. In dit hoofdstuk geven we voor elk van de vier spanningen een handelingsperspectief voor direct en indirect betrokkenen. We geven daarmee een antwoord op onze derde onderzoeksvraag naar de handelingsperspectieven die de verschillende partijen hebben om dit soort samenwerkingen te laten uitgroeien tot een vaste waarde in de kennisecosystemen van gemeenten. In het volgende hoofdstuk zullen we verder uitzoomen en reflecteren op de vraag wat er voor nodig is om te voorkomen dat er kennisongelijkheid ontstaat tussen (grote) gemeenten met een universiteit of hogeschool in de buurt, en (kleine) gemeenten die dat niet hebben.

Perspectief 1. Van buitenbeentje naar strategisch initiatief?

Gemeenten en hogeronderwijsinstellingen moeten de beslissing om op structurele basis te gaan samenwerken zien als een strategische keuze. Anders zullen dit soort initiatieven niet kunnen uitgroeien tot een vaste waarde in lokale of regionale kennisecosystemen voor de publieke sector. Dat betekent dat gemeenten dit soort samenwerkingen aangaan op basis van een heldere strategie over waarom ze met wie, en op welke manier, willen samenwerken. Het concept van een kennisecosysteem dat je (gezamenlijk met andere gemeenten) moet proberen te mobiliseren rondom bepaalde beleidsopgaven, kan hierbij behulpzaam zijn. Het maakt meteen duidelijk dat het niet gaat om individuele partners, of individuele projecten, maar om een meer duurzame en systematische manier om externe kennisorganisaties, experts en bijvoorbeeld ook bewonersorganisaties bij de kennisontwikkeling voor beleidsopgaven te betrekken en met elkaar te verbinden.

Universiteiten en hogescholen moeten op hun beurt een strategie hebben waarin ze kiezen in welke (soorten) kennisecosystemen ze actief willen zijn en met welke kennis- en innovatieagenda's ze zich willen profileren. Wil een universiteit zich bijvoorbeeld profileren als kennispartner voor de stad?

Als een gemeentebestuur en een college van bestuur van een universiteit of hogeschool eenmaal de strategische keuze hebben genomen om op structurele basis samen te werken, is het vervolgens belangrijk dat de bestuurders de samenwerking actief blijven ondersteunen. Ze moeten daarvoor de nodige middelen (*in kind* en *cash*) willen investeren om dit soort vernieuwende initiatieven een kans te geven om zich te ontwikkelen tot een vaste waarde. Ook moeten ze intern de nodige organisatieveranderingen door willen voeren waardoor dit soort

nieuwe onderzoekspraktijken een stevigere positie kan krijgen in de organisatie. We noemden al eerder dat juist deze inbedding lastig is gebleken in het geval van DRIFT en Tranzo.

Wat kunnen de partners doen om de interne positionering en organisatorische inbedding te verstevigen? Uit onze interviews voor de casestudies en eerdere studies over de dynamiek in het wetenschapssysteem, halen we de volgende concrete suggesties.

Gemeenten moeten ervoor zorgen dat ze mensen met de juiste competenties betrekken. Ze moeten voldoende inhoudelijk deskundig zijn om de juiste kennisvragen te kunnen formuleren, om mee te denken met de onderzoekers en om onderzoeksresultaten op waarde te kunnen schatten en te kunnen vertalen naar de praktijk. Ook moeten ze talent hebben voor organiseren, verbinden en communiceren om te zorgen dat de opgedane kennis ook landt in het beleid of de uitvoeringspraktijk. Belangrijk is verder dat er de nodige continuïteit is in de personele invulling. Gemeenten moeten voorkomen dat de betrokken medewerkers telkens na korte tijd weer van functie wisselen. Een snelle roulatie van medewerkers is niet bevorderlijk voor de samenwerking.

Universiteiten en hogescholen zouden aanpassingen moeten doorvoeren in het loopbaanbeleid voor onderzoekers en de manier waarop de eerste geldstroom intern wordt verdeeld. Zowel in het loopbaanbeleid als in de interne financieringsmodellen worden inspanningen voor beleids- en praktijkgerichte onderzoekssamenwerking met lokale partners vaak minder gewaardeerd en beloond dan het reguliere onderzoeks- en onderwijswerk. Met een meer gedifferentieerde aanpak kunnen de kennisinstellingen hun onderzoekers meer redenen en ruimte geven om tijd en energie te steken in dit type beleids- en praktijkgericht onderzoek in en met gemeenten.

In de eerdere studie *Excellent is niet gewoon* naar de gevolgen van dertig jaar excellentiebeleid voor onderzoek en onderzoekers, lieten we zien dat er bij universiteiten een sterke focus op excellent onderzoek is gekomen (Rathenau Instituut, 2018b). Deze focus heeft geleid tot minder aandacht en waardering voor de andere kerntaken van de universiteit. En het gaat ook ten koste van onderzoek dat niet voldoet aan dominante opvattingen van wat 'excellent' is. Zo staan bijvoorbeeld individueel, interdisciplinair, interactief en weinig gangbaar (niet-mainstream) onderzoek al gauw op achterstand. Ons pleidooi voor een hervorming van het excellentiebeleid is ook relevant voor het stimuleren van strategische samenwerking met gemeenten.

Inmiddels lijkt er meer ruimte voor differentiatie in het loopbaanbeleid van universiteiten te komen. Zo verscheen in 2019 het position paper *Ruimte voor ieders talent; naar een nieuwe balans in het erkennen en waarderen van wetenschappers* van VSNU, NFU, KNAW, NWO en ZonMw.³⁸ Daarin doen ze concrete voorstellen om meer ruimte te geven aan verschillende wetenschappelijke talenten en om wetenschappelijk werk te erkennen en waarderen op alle aspecten die passen bij deze tijd. Zo willen deze wetenschapsorganisaties een grotere diversiteit van carrièrepaden en profielen mogelijk maken, en meer mogelijkheden bieden voor samenwerking, vaak over de grenzen van disciplines heen in diverse financieringsinstrumenten.³⁹ Het zou goed zijn als er ook expliciet aandacht is voor samenwerkingsinitiatieven in en met de stad.

Voor hogescholen, die grotendeels op onderwijs zijn gericht, is het een uitdaging om de onderzoeksgroepen überhaupt goed in te bedden in een organisatie en om het onderzoek strategisch aan te laten sluiten bij het onderwijsprofiel van de instelling. In een eerdere studie *Bouwen aan krachtige onderzoeksgroepen* brachten we in kaart hoe onderzoeksgroepen binnen hogescholen zich ontwikkelen (Rathenau Instituut, 2019). We lieten zien dat hogescholen in de afgelopen jaren hebben geprobeerd om de lectoren beter te verbinden met opleidingen, om meer verbinding en minder overlap met andere lectoren te krijgen, en om meer focus in het onderzoek aan te brengen. Daarvoor werden lectoren ondergebracht in afdelingen (of kenniscentra, departementen, faculteiten, instituten dan wel academies) en formuleerden hogescholen zwaartepunten. De strategie van hogescholen is nu vooral gericht op de versterking van bestaande lectoren en niet meer op de stijging van het aantal lectoren. De versterking wordt gezocht in meer focus en massa. Dat betekent enerzijds een duidelijkere profilering en onderwerpkeuze en anderzijds meer onderzoekscapaciteit. In de studie identificeerden we factoren die bijdragen aan de ontwikkeling van onderzoeksgroepen. Deze factoren zijn ook aanknopingspunten voor het verstevigen van de positie van samenwerkingsinitiatieven in en met de stad.

Het gaat om de volgende aanknopingspunten:⁴⁰

1. *Een goed netwerk*. Een divers netwerk met daarin ook mensen uit de beroepspraktijk, helpt in alle onderdelen van praktijkgericht onderzoek: vraagarticulatie, aanvragen schrijven, een verbinding maken tussen onderwijs, onderzoek en beroepspraktijk, doorwerking naar praktijkorganisaties, werken aan maatschappelijke uitdagingen, en een positie innemen in kennisecosystemen. Samenwerking met beleidsmakers en

38 <https://www.vsnul.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Position%20paper%20Ruimte%20voor%20ieders%20talent.pdf>.

39 Zie <https://www.nwo.nl/actueel/nieuws/2019/11/kennissector-zet-grote-stap-vooruit-in-nieuwe-manier-erkennen-en-waarderen.html>

40 Rathenau Instituut, 2019: 35.

- praktijkprofessionals kan dit netwerk en daarmee de positie van een onderzoeksgroep helpen te versterken, waardoor kansen op structurele samenwerking groter worden.
2. *Zwaartepuntvorming.* Hogescholen moeten kiezen in hoeverre ze zwaartepunten willen aanbrengen in het onderzoek. Hoe scherper de focus, hoe beter de propositie voor samenwerken met praktijkpartners, maar hoe minder opleidingen kunnen aansluiten. De financiering is de achilleshiel voor de opbouw van kritische massa. Financiering uit de eerste geldstroom alleen is niet voldoende om onderzoeksgroepen vitaal te maken en te houden. Een structurele samenwerking met gemeenten kan helpen om meer financiële armslag te krijgen, met name ook indirect omdat daardoor kansen op externe projectfinanciering groter worden.
 3. *Het doorvertalen van ideeën over (kwaliteit van) praktijkgericht onderzoek naar de eigen praktijk.* Het is belangrijk om aan de buitenwereld duidelijk te (kunnen) maken wat hogeschoolonderzoek is, om aan te tonen wat goed onderzoek is en om een kwaliteitscultuur op te zetten. Hierdoor worden hogescholen beter gepositioneerd als samenwerkingspartner.
 4. *(Bestuurlijke) ondersteuning.* Het bestuurlijk draagvlak op hogescholen lijkt groot. Onderzoek heeft vaak een prominente positie in de beleidsplannen. Dit vertaalt zich ook in de nodige hulp- en ondersteuningsdiensten voor onderzoekers, bijvoorbeeld bij het schrijven van subsidieaanvragen. Maar de kwaliteit en effectiviteit daarvan zijn nog wisselend. Gezien de afhankelijkheid van externe projectfinanciering is dit een belangrijk aandachtspunt, ook om samenwerking met gemeenten meer structureel en strategisch te kunnen maken.
 5. *Ervaring met subsidieaanvragen en eerder subsidiesucces.* Het is belangrijk om ervaring op te doen met het verwerven van externe financiering. Het succesvol verkrijgen van externe financiering creëert een groepsdynamiek om dit succes in stand te houden en te versterken. Structurele samenwerking met gemeenten kan helpen om zo'n zelfversterkend proces in gang te zetten.
 6. *Het human resources beleid van de hogeschool.* Hiermee kunnen hogescholen en groepen onder andere betere carrièremogelijkheden voor (docent-)onderzoekers creëren; de onderzoeksvaardigheden van docenten verbeteren, bijvoorbeeld in promotietrajecten; de verbinding tussen onderzoek en onderwijs versterken, bijvoorbeeld door docentonderzoekers aan te stellen; en een algehele cultuuromslag teweegbrengen waarin onderzoek niet langer ondergeschikt is aan het onderwijs, bijvoorbeeld door een geschikt systeem van waarderen en beoordelen vorm te geven.

Perspectief 2. Naar een robuust verdienmodel

Structurele samenwerkingsverbanden zijn in de praktijk vaak voor een (heel) groot deel afhankelijk van externe projectfinanciering. Dat kan ervoor zorgen dat de partners niet alleen grip verliezen op de hoeveelheid onderzoek die gedaan wordt, maar ook op de inhoud en de vorm van het onderzoek. De selectiecriteria van derden bepalen welke projectvoorstellen gehonoreerd zullen worden.

Het is een gegeven dat gemeenten geen grote onderzoeksbudgetten hebben, zeker niet in vergelijking met grote R&D-intensieve bedrijven in de topsectoren. Ook universiteiten en hogescholen kunnen maar beperkt investeren in dit soort initiatieven. De partners moeten dus slim zijn en bondgenoten vinden die mee willen investeren. Een voor de hand liggende optie is om met omringende gemeenten samen te werken in regionale verbanden, zodat er meer financiële slagkracht ontstaat. Daarnaast kunnen gemeenten ook *omhoog* kijken naar provincies, het Rijk en de EU. In hun beleid rondom grote maatschappelijke uitdagingen hebben deze regionale, nationale en supranationale overheden de lokale overheden nodig om hun doelen te bereiken en dat biedt mogelijkheden om ze te laten mee-investeren in lokale samenwerkingsverbanden.

Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en recenter de Regiodeal Rotterdam Zuid⁴¹ zijn interessante voorbeelden van hoe het Rijk in samenwerking met allerlei partijen in de stad nationale middelen beschikbaar stelt voor lokale initiatieven. Ook andere multi-levelprogramma's, zoals de City Deals van Agenda Stad en het Europese JPI Urban Europe, zijn voorbeelden van hoe verschillende bestuurslagen elkaar kunnen aanvullen in de financiering van lokale samenwerkingsinitiatieven. Zo'n multi-level-arrangement biedt bovendien mogelijkheden voor uitwisseling en kennisdeling over gemeentegrenzen heen. Ook de Nationale Wetenschapsagenda van de NWO is in dit opzicht een interessant instrument, omdat het de mogelijkheid biedt aan gemeenten om – gezamenlijk – mee te doen in financieringsaanvragen.

Zolang de samenwerkingsverbanden afhankelijk zijn van externe projectfinanciering is het des te belangrijker het verlies aan grip te compenseren met investeringen in tijd en aandacht voor programmatische samenhang tussen de projecten. Op die manier behouden de samenwerkingspartners invloed op de invulling van hun kennisagenda. Een basisfinanciering, zoals de Kenniswerkplaatsen in Rotterdam of academische werkplaatsen publieke gezondheid ontvangen, is mede daarom zo onmisbaar voor dit soort initiatieven.

41 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regio-deals/de-regio-deals-van-10-regios/regio-deal-rotterdam-zuid>.

Het probleem van een kwetsbaar verdienmodel is onderdeel van een bredere vraag naar sturing in het stelsel van hoger onderwijs die we ook aan de orde stelden in ons Bericht aan het Parlement *Stuur op samenwerking in kennisecosystemen* in juni 2020.⁴² In het huidige hogeronderwijsstelsel zetten de instellingen de eerste geldstroom niet strategisch in als hefboom voor externe onderzoeksfinanciering. Ze sturen niet systematisch of strategisch op hoe de eerste geldstroom wordt gebruikt voor het matchen van projectfinanciering via de tweede en derde geldstromen. Om te voorkomen dat externe financiers via matchings- en cofinancieringseisen een belangrijk deel van de eerste geldstroom voor hun eigen agenda's gebruiken, zouden de instellingen en het ministerie van OCW moeten streven naar meer (mogelijkheden voor) strategische sturing. Dit kan bijvoorbeeld door in plaats van de verschillende financieringsstromen en –instrumenten, juist kennisecosystemen centraal te stellen in het beleid van ministerie en instellingen. Het gaat dan veel meer om het slim *combineren* van allerlei financieringsstromen (publiek, privaat, regionaal, nationaal, Europees) zodat kennisecosystemen vitaal worden of blijven. Belangrijk is dat universiteiten en hogescholen meer ruimte krijgen en nemen om strategische keuzes te maken over de kennisecosystemen waarin ze wel en niet actief aanwezig willen zijn – bijvoorbeeld in lokale kennisecosystemen rondom grootstedelijke opgaven – en met wie ze onder welke voorwaarden willen samenwerken of partneren.

Perspectief 3. Balanceren tussen nabijheid en afstand

Het is een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten en hogeronderwijsinstellingen om de samenwerking met gepaste afstand en nabijheid vorm te geven. In een eerdere studie *Met gepaste afstand* lieten we zien dat hiervoor harde en zachte maatregelen kunnen worden ingezet (Rathenau Instituut, 2018c). Bij harde maatregelen valt te denken aan de fysieke locatie (dichtbij maar niet in hetzelfde gebouw), aan wettelijke bepalingen, gedragscodes, protocollen (zoals die voor integriteit vaak al aanwezig zijn), adviesraden, mechanismes voor kwaliteitscontrole, evaluatieregimes en escalatiepaden. Daarnaast zijn er nog allerlei zachte maatregelen nodig om professioneel gedrag van alle betrokkenen te bevorderen. Het gaat dan om rolvastheid en wederzijds begrip en respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid. Er zijn hiervoor al de nodige aanknopingspunten te vinden bij de manier waarop ministeries en rijkskennisinstellingen hun grensverkeer hebben geregeld. Ook de algemene gedragscodes van universiteiten en hogescholen kunnen een startpunt zijn voor speciale gedragscodes voor structurele samenwerking in onderzoek met gemeenten. En als het gaat om een overkoepelende samenwerking met daarbinnen verschillende (typen) projecten, anders dan opdrachtonderzoek, kan het wenselijk zijn om gedragscodes en een visie op rolverdelingen te formuleren

42 <https://www.rathenau.nl/nl/vitale-kennisecosystemen/stuur-op-samenwerking-kennisecosystemen>

voor de gehele samenwerking tussen universiteiten of hogescholen met gemeenten.

Koepelorganisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), maar ook onderzoeksfinanciers kunnen een rol spelen in het vormgeven van gepaste afstand en nabijheid. Bijvoorbeeld door gedragscodes, protocollen of succesvolle trainingen over rolvastheid te delen met samenwerkingen die nog *jonger* zijn en hier minder ervaring mee hebben. De ervaringen in Rotterdam en in de Academische Werkplaatsen kunnen goed van pas komen.

Het is opvallend dat de meeste aandacht uitgaat naar het voorkomen van inbreuken op onafhankelijkheid en integriteit van wetenschappelijk onderzoek. Voor structurele samenwerking is het echter net zo belangrijk om aandacht te hebben voor het goed organiseren van nabijheid. In eerdere studies gebruikten we hiervoor het concept van *productieve interacties* die onderzoekers hebben met gebruikers en medeproducenten van kennis.⁴³ Productieve interacties zijn nodig in alle fasen van de onderzoekscyclus om te zorgen dat de samenwerking relevante kennis oplevert die wordt gebruikt in beleid en praktijk. (Zie hieronder bij punt 4.)

Speciale aandacht is ook nodig voor het delen van data. Gemeenten beschikken over allerlei data over hun inwoners. De belangen van inwoners moeten beschermd worden. De gemeente is samen met hun kennispartner(s) verantwoordelijk voor het beschermen van privacy, veiligheid, autonomie of rechtvaardigheid van inwoners. In eerdere studies *Waardevol digitaliseren* en *Voeten in de aarde* lieten we zien welke mogelijkheden gemeenten hebben om op verantwoorde wijze om te gaan met data, en om publieke waarden centraal te stellen (Rathenau Instituut, 2020d en Rathenau Instituut, 2018d). Het is daarbij belangrijk om verwachtingen op elkaar af te stemmen, het gebruik van data voor projecten of experimenten helder af te bakenen, goede afspraken over dataverwerking te maken en burgerparticipatie integraal onderdeel te maken van de projecten.⁴⁴

43 Zie ook *Handreiking. Evaluatie van maatschappelijke relevantie van wetenschappelijk onderzoek*, uitgebracht in 2010 in het kader van Evaluating Research in Context, een samenwerkingsverband tussen toenmalige HBO-Raad, KNAW, NWO, VSNU en het Rathenau Instituut.
https://www.rathenau.nl/sites/default/files/Handreiking_ERiC_2010.pdf.

Deze handreiking onderscheidt een breed aantal verschillende soorten productieve interacties:

- via persoonlijk contact zoals in gezamenlijke projecten, netwerken, consortia, adviesrelaties, parttime aanstellingen in de praktijk; maar ook via beïnvloeding door stakeholders van de onderzoeksagenda van de groep;
- via teksten, zoals artikelen in vakbladen, rapporten, protocollen en leerboeken;
- via artefacten, zoals tentoonstellingen, software, websites, modellen, partituren;
- via bijdragen van stakeholders aan het onderzoek; financieel, door mee te doen, of via facility-sharing.

44 Zie ook: Van Zoonen, L. (2019). 'Opnieuw fatale remedies. Een kritische reflectie op datatransities in het sociaal domein'. *Sociologie* 15 nr. 1, pp. 19-43.
<https://www.ingentaconnect.com/contentone/aup/soc/2019/00000015/00000001/art00002?crawler=true&mime-type=application/pdf>.

Perspectief 4. Gelijkwaardigheid en wederzijdse uitwisseling

De basis voor een duurzame samenwerkingsrelatie is gelijkwaardigheid van de partners. De partners moeten hun eigen doelen weerspiegeld zien in de gezamenlijke kennisagenda, het onderzoeksprogramma en in de onderzoeksprojecten. Dat betekent dat ze *productieve interacties* moeten organiseren in alle fasen van het onderzoeksproces. Deze verschillende fasen zijn in grote lijnen: het opstellen van een gezamenlijke kennisagenda; het uitwerken daarvan in een onderzoeksprogramma; het zorgen dat er goede projectvoorstellen komen; het selecteren van voorstellen; het begeleiden en uitvoeren van projecten; en het publiceren van resultaten of uitbrengen van kennisproducten.

Er is geen standaardaanpak voor het organiseren van interacties. Daarvoor zijn de samenwerkingen te divers. Een generieke les is wel dat gemeenten en hun uitvoeringsorganisaties beleidsmedewerkers en professionals in huis moeten hebben die competent en voldoende deskundig zijn om (daar waar nodig) te kunnen functioneren als mede-agendasetter, medeprogrammeur, begeleider, medeproducent van data en kennis, of medeauteur van publicaties. Gemeenten die op structurele basis willen samenwerken met hogeronderwijsinstellingen, moeten dus investeren in eigen kennis en kunde, al was het maar om de juist kennisvragen te kunnen stellen, en de resultaten van onderzoek te kunnen *absorberen*.⁴⁵ (Zie ook perspectief 1.)

De generieke les voor universiteiten en hogescholen is dat ze beleidsmakers en professionals niet moeten zien als gebruikers van kennis die vooral mogen meedenken over de vraagstelling en vervolgens aan het eind te horen krijgen wat het onderzoek heeft opgeleverd. De uitdaging voor structurele samenwerking is om beleidsmakers of professionals te betrekken als partners die zelf ook data en (praktijk)kennis inbrengen. Dit bleek uit bijvoorbeeld ervaringen van Tranzo, maar ook uit een recente studie *Kennis, kunde, beleidskeuzes* waarin we de omgang van ministeries met kennis onderzochten (Rathenau Instituut, 2020a). Onderzoekers moeten de competenties ontwikkelen om in de verschillende fasen van het onderzoeksproces samen te werken met mensen uit de praktijk, en ervoor te zorgen dat de resultaten ook relevant en praktisch bruikbaar zijn. Als universiteiten en hogescholen structurele samenwerking in en met de stad op deze manier benaderen, biedt dit de beste kans op vernieuwing van onderzoek en onderwijs.

45 Zie voor een vergelijkbare analyse van het Rathenau Instituut het rapport *Kennis, kunde, beleidskeuzes* over de vaardigheden die nodig zijn bij de ministeries voor een goede omgang met kennis (Rathenau Instituut, 2020a).

8 Slotbeschouwingen

Een gevolg van decentralisering van overheidsbeleid is dat er lokale verschillen ontstaan in de manier waarop gemeenten hun beleidstaken invullen. Aan de ene kant is dat wenselijk, omdat daarmee ruimte komt voor maatwerk. Aan de andere kant is dat zorgelijk, omdat er ook rechtsongelijkheid tussen burgers in verschillende gemeenten kan ontstaan. Een onderbelicht aspect is dat de decentralisering ook leidt tot verschillen tussen gemeenten op het gebied van kennis voor beleid. Grote steden met een universiteit of hogeschool in de buurt, kunnen gemakkelijker met hen samenwerken dan gemeenten waar geen kennisinstelling in de buurt is. Grotere gemeenten hebben sowieso meer mogelijkheden om te investeren in een structurele samenwerking dan kleinere gemeenten.

Ondanks decentralisering van beleid, blijft de nationale overheid systeemverantwoordelijk. Onderdeel van die systeemverantwoordelijkheid is ook om ervoor te zorgen dat er geen kennisongelijkheid ontstaat tussen gemeenten. En te voorkomen dat er *witte vlekken* ontstaan in gebieden waar geen universiteiten en hogescholen actief zijn, of waar er geen goede inhoudelijke match is tussen het lokale kennisaanbod en de lokale kennisvraag. Een ander aspect van de systeemverantwoordelijkheid is om te zorgen dat kennisecosystemen voor publieke opgaven niet versplinteren in allerlei lokale ecosystemen zonder onderlinge uitwisseling en samenhang.

De decentralisering van beleid vraagt om nieuwe vormen van coördinatie en mobilisatie van kennis op basis van een multi-levelperspectief waarin Rijk, provincies en gemeenten er samen voor moeten zorgen dat er geen kennisongelijkheid ontstaat. De koepelorganisaties van gemeenten (zoals VNG) en provincies (IPO) kunnen hierin een verbindende rol spelen.

Inzicht 1: Denk na over relevantie voor andere regio's

Onze eerdere studie over de opschaling van lokale experimenten in living labs, biedt aanknopingspunten om te zorgen dat er geen kennisongelijkheid ontstaat tussen gemeenten (Rathenau Instituut, 2020c). Een eerste inzicht dat helpt om dit publieke belang te borgen, is dat lokale samenwerkingsinitiatieven al tijdens de programmering en het maken van projectvoorstellen aandacht zouden moeten hebben voor de vraag hoe resultaten van onderzoek ook relevant gemaakt kunnen worden voor andere gemeenten die met soortgelijke vraagstukken worstelen. Daarbij moet ook oog zijn voor welke activiteiten nodig zijn om de kennis te delen met andere gemeenten. Als deze vraag pas aan het einde van een project wordt

gesteld, zijn er geen mogelijkheden meer om zo nodig de opzet aan te passen waardoor resultaten minder locatie-specifiek worden. Zeker als dit soort lokale initiatieven vanuit regionale, nationale of Europese programma's worden (mede)gefinancierd, zouden de subsidieverstrekkers als voorwaarden moeten stellen dat de deelnemers ook aandacht hebben voor het overdraagbaar maken en delen van kennis.

Inzicht 2: Maak lokaal onderdeel van groter geheel

Een tweede inzicht is dat lokale samenwerkingen niet als geïsoleerde, op zichzelf staande initiatieven zouden moeten worden georganiseerd, maar als onderdeel van een groter geheel. Onderzoek in de ene stadswijk kan effectiever en betekenisvoller worden als het wordt verbonden met onderzoek in een andere stadswijk, in een andere gemeente. Bovendien kunnen initiatieven van elkaar leren over hoe je een samenwerking op een goede manier kunt organiseren. Regionale, nationale of Europese programma's of platformen kunnen zorgen voor interlokale uitwisseling en meer inhoudelijke samenhang, mits het programmamanagement hiervoor voldoende aandacht heeft. Het is daarom zaak dat de ontwikkelaars en managers van dit soort onderzoeks- en innovatieprogramma's voldoende aandacht hebben voor de verbindingen en uitwisselingen tussen de lokale initiatieven en projecten.

Inzicht 3: Schakel intermediairs in

Een derde inzicht is dat intermediaire activiteiten en organisaties een cruciale rol spelen in het leggen van verbindingen tussen partijen en lokale initiatieven. Dankzij hun verbindingswerk en hun positie in netwerken kunnen ze bovendien specifieke kennis en expertise inbrengen die kan helpen om kennis meer robuust te maken. Een praktische manier om fragmentatie van lokale kennisecosystemen te voorkomen, is om een deel van het subsidiebudget te reserveren voor dit soort verbindende activiteiten en intermediaire organisaties.

Perspectief voor alle partijen

De drie inzichten bieden een perspectief voor de nationale overheid om samen met decentrale overheden en andere betrokken partijen te investeren in samenhang en uitwisseling tussen decentrale initiatieven. De uitdaging is om een (inter)nationale oriëntatie levend te houden in lokale en regionale kennisecosystemen. De nationale overheid, de nationale onderzoeksfinancieringsorganisaties, en de VNG en IPO als koepelorganisatie van gemeenten en provincies hebben hier bij uitstek een rol.

Een praktische manier om dat te doen is door voorwaarden te stellen aan nationale financieringsinstrumenten. Een voorbeeld zijn de onderzoeksprogramma's van de Nationale Wetenschapsagenda waarbij gemeenten tegenwoordig ook kunnen meedoen met aanvragen bij NWO. In dit soort programma's zou de subsidiegever

als voorwaarde kunnen stellen dat er in projectvoorstellen tijd en middelen worden gereserveerd voor het delen van kennis, voor het deelnemen in regionale of nationale kennisnetwerken of voor het aanhaken bij nationale kennisplatformen. Een andere manier is om een deel van het programmabudget te reserveren voor verbindingswerk, zoals het organiseren van workshops en conferenties, het onderhouden van forums, platformen of kennisgemeenschappen waarin onderzoekers, beleidsmakers en professionals elkaar ook op landelijk niveau kunnen ontmoeten en kennis en ervaring kunnen uitwisselen.

De koepelorganisaties van gemeenten en provincies hebben bij uitstek een intermediaire rol die ze kunnen gebruiken om bijvoorbeeld te stimuleren dat gemeenten hun lokale kennisvragen bundelen tot een aantal kernvragen waaromheen een substantieel onderzoeksprogramma kan worden ontwikkeld en uitgevoerd. Of om te stimuleren dat kennis en ervaringen uit lokale samenwerkingsinitiatieven worden gedeeld via hun netwerken, werkgroepen, bijeenkomsten en platformen.

Ook de rijkskennisinstellingen en andere nationale publieke kennisorganisaties kunnen een verbindende rol spelen en helpen voorkomen dat kennisecosystemen fragmenteren en er ongelijkheid ontstaat tussen de kennisposities van gemeenten.⁴⁶

Kortom, beleidsdecentralisaties hoeven niet te leiden tot grote ongelijkheid in de kennisposities van gemeenten of tot knelpunten in de kennisvoorziening voor decentraal beleid. Maar het is wel nodig dat alle betrokken partijen, van rijk tot gemeente, en van onderzoeksfinanciers tot projectindieners, zich bewust zijn van het publieke belang van vitale en samenhangende kennisecosystemen voor de lokale overheid. Dit rapport geeft de nodige aanknopingspunten om hieraan te werken.

46 In de rapporten van de VNG en ROB worden hiervoor al de nodige aanbevelingen gedaan. Zie kader 1.

9 Literatuurlijst

AWTI (2019). *Het stelsel op scherp gezet. Naar toekomstbestendig hoger onderwijs en onderzoek*. Den Haag: Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie.

Bosman en Vos (2015). *Evaluatie en impact analyse academische werkplaatsen*.

Cinar, R. & Benneworth, P. (2020) 'Why do universities have little systemic impact with social innovation? An institutional logics perspective'. In *Growth and Change*, pp. 1-19.

Cooke, P. (2005). 'Regionally asymmetric knowledge capabilities and open innovation: exploring 'Globalisation 2' – a new model of industry organization'. *Research Policy*, 34, pp. 1128-1149.

CPB (2013). CPB notitie: *Decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Donk, van de. W., e.a. (2017). *Van afvinken naar aanvonken*. Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs.

Duyvendak, J. & E. Tonkens, 'Decentralisaties lijden onder een democratisch tekort'. Website Sociale Vraagstukken, 15 april 2017.

<https://www.socialevraagstukken.nl/decentralisaties-lijden-onder-een-democratisch-tekort/>

Etzkowitz, H. (2004). 'The evolution of the entrepreneurial university'. *International Journal of Technology and Globalisation* 1, nr. 1, pp. 64-77.

Gibbons, M., C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott & M. Trow (1994). *The New Production of Knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*. Thousand Oaks: SAGE Publications

Goddard, J. (2018). 'The Civic University and the City'. In: Meusburger P., M. Heffernan & L. Suarsana (red.) *Geographies of the University. Knowledge and Space* 12. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-75593-9_11

Goddard, J. & P. Vallance (2011). 'The civic university and the leadership of place'. Centre for Urban and Regional Development Studies.

<https://www.regionalstudies.org/wp-content/uploads/2018/07/goddard.pdf>

Goddard, J., L. Kempton & P. Vallance (2013). 'The civic university: Connecting the global and the local'. In Capello, R., A. Olechnicka & G. Gorzelak (red.) *Universities, cities and regions: Loci for knowledge and innovation creation*, pp. 43-63.

Gunasekara, C. (2006). 'The generative and developmental roles of universities in regional innovation systems'. *Science and Public Policy* 33, nr. 2, pp. 137-150.

Jansen, M. (2017). 'Academiseren: componeren en improviseren'. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen* mei 2017, nr. 95, pp. 100-101.

Jansen, M. & K. Burhenne (2011). *Hoge hakken lange tenen. Successen van en valkuilen voor de Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid in Nederland*. Geleen: GGD Zuid Limburg.

Jansen, M., K. Burhenne & Mizzi Middelweerd (2014). *Hoge hakken in de klei. Verankering van de Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid in een ondernemende GGD*. Geleen: GGD Zuid Limburg.

Janssen, M., P. den Hertog, L. Korlaar, S. de Haas van Dorsser & P.J. de Boer (2018). *Eindevaluatie Valorisatieprogramma*. Utrecht: Dialogic.

Mheen, D. van de, (2019). 'Toekomst universiteit ligt in co-creatie met samenleving'. Website Sociale Vraagstukken, 9 april 2019.
<https://www.socialevraagstukken.nl/toekomst-universiteit-ligt-in-co-creatie-met-samenleving/>

Mheen, D. van de (2019). "De Kunst van co-creëren". Kennis die er toe doet.' Inaugurele rede. Tilburg: Tilburg University.

PBL (2013). *Kennis maken met decentrale overheden*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Poortvliet, E.P., P. Lameris & H. Pasma (2015). *Evaluatie en impact analyse programma Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid*.

Rathenau Instituut (2016). *Feiten & cijfers. Praktijkgericht onderzoek bij lectoraten van hogescholen*. Den Haag (auteur: Jonge, de J).

Rathenau Instituut (2017). *Gezond verstand. Publieke kennisorganisaties in de gezondheidszorg*. Den Haag (auteurs: Faasse, P. & L. Koens).

Rathenau Instituut (2018a). *Bedrijf zoekt universiteit. De opkomst van strategische publiek-private partnerships in onderzoek*. Den Haag (auteurs: Tjong Tjin Tai, S.Y., J. van den Broek, T. Maas, T. Rep & J. Deuten).

Rathenau Instituut (2018b). *Excellent is niet gewoon – Dertig jaar focus op excellentie in het Nederlandse wetenschapsbeleid*. Den Haag (auteurs: Scholten, W., L. van Drooge en P. Diederren).

Rathenau Instituut (2018c). *Met gepaste afstand – Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijkskennisinstellingen*. Den Haag (auteurs: Diercks, G., P. Faasse, B. van der Meulen en P. Diederren).

Rathenau Instituut (2018d) *Waardevol digitaliseren – Hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen aan het 'technologiespel'*. Den Haag (auteurs: Est, R. van, E. de Bakker, J. van den Broek, J. Deuten, P. Diederren, I. van Keulen, I. Korthagen & H. Voncken).

Rathenau Instituut (2019). *Bouwen aan krachtige onderzoeksgroepen – Eerste ervaringen met het SPRONG-programma van Regieorgaan SIA*. Den Haag (auteurs: Scholten, W., R. Hofman en P. Diederren).

Rathenau Instituut (2020a). *Kennis, kunde, beleidskeuzes*. Den Haag (auteurs: Faasse, P. I. van Elzakker & P. Diederren).

Rathenau Instituut (2020b). *Praktijkgericht onderzoek hogescholen*. Den Haag (auteurs: Koens, L. & A. Vennekens).

Rathenau Instituut (2020c) *Voorbij lokaal enthousiasme. Lessen voor opschaling van living labs*. Den Haag (auteurs: Broek, van den J., I van Elzakker & J. Deuten).

Rathenau Instituut (2020d). *Voeten in de aarde – Datagestuurde innovatie in de stad*. Den Haag (auteurs: Karstens, B., L. Kool & R. van Est).

ROB (2020). *Kennis delen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Steen, van der M., M van Delden & E. van Schaik (2020). *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Tranzo (2018). *Tranzo Wetenschappelijk centrum voor zorg en welzijn. Verslag 2018*. Tranzo.

Uyarra, E. (2010). 'Conceptualizing the Regional Roles of Universities, Implications and Contradictions'. *European Planning Studies* 18, nr. 8, pp. 1227-1246.

VNG (2019). *Kennis voor en van gemeenten: Onderzoeken en leren wat werkt*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Van Zoonen, L. (2019). 'Opnieuw fatale remedies. Een kritische reflectie op datatransities in het sociaal domein'. *Sociologie* 15, nr. 1, pp. 19-43.

Veerman, C. e.a. (2010). *Differentiëren in drievoud: omwille van kwaliteit en verscheidenheid van het hoger onderwijs: Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel*. Den Haag: Koninklijke Broese en Peereboom.

Bijlage 1: casestudies

Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid

Een van de eerste vormen van publiek-publieke samenwerking tussen hogeronderwijsinstellingen en gemeenten zijn de Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid. Deze werkplaatsen waren een rechtstreeks gevolg van de decentralisering van de overheidstaak voor publieke gezondheid (in 1989).⁴⁷ In 1995 constateerde de Inspectie voor de Gezondheidszorg dat veel gemeenten onvoldoende in staat waren om hun taken op dit beleidsterrein goed uit te voeren. De Inspectie bleef kritisch in 2000 en 2005 (Jansen & Burhenne, 2011). Om gemeenten en de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) van goede informatie en kennis te voorzien, startte ZonMw in opdracht van het ministerie van VWS in 2005 een vierjarig programma Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid. Het doel was om zowel de praktijk bij GGD'en meer *evidence-based* te maken, als om het onderzoek bij universiteiten meer praktijkgericht te maken (Jansen & Burhenne, 2011 en Poortvliet e.a., 2015). De bedoeling was om deze werkplaatsen goed te verankeren in universiteiten en de GGD'en, zodat ze ook zonder ZonMw-subsidie zouden kunnen voortbestaan.

In de werkplaatsen was in eerste instantie met name ruimte voor vierjarige onderzoeksprojecten, uitgevoerd door promovendi. Gaandeweg leerden de samenwerkende partijen elkaars werkcycli kennen (Jansen & Burhenne, 2011). Zo kwam er ruimte voor tussentijdse onderzoeksresultaten en kortlopend onderzoek waar de praktijk baat bij had, maar er ontstond ook aandacht voor het formuleren van onderzoeksprogramma's voor meer dan vier jaar (Jansen & Burhenne, 2011).

Een deel van de werkplaatsen is het gelukt om een stevige positie te verwerven als regionaal kenniscentrum in regionale kennisecosystemen voor beleid en praktijk.⁴⁸ Een voorbeeld hiervan is de Academische Werkplaats Publieke Gezondheid Limburg. Maar een deel is ook verwaterd omdat structurele steun om verschillende redenen uitbleef. De duurzaamheid van de werkplaatsen blijkt grotendeels afhankelijk van het vermogen om projectfinanciering te verwerven. Daarnaast is het vermogen om snel en effectief kansrijke onderzoeksvoorstellen in te dienen groter naarmate de samenwerking steviger en structureler is (geworden). Daarvoor is het belangrijk dat de betrokken GGD een structurele financiële bijdrage wil en kan

47 In 1989 trad de Wet collectieve preventie volksgezondheid in werking. Daarmee was er voor het eerst een brede, geïntegreerde, wettelijke basis ontstaan voor alle gemeentelijke taken op het terrein van de bevordering van de volksgezondheid. (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0004760/2007-01-01>). In 2008 ging deze wet op in de nieuwe Wet publieke gezondheid (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0024705/2020-03-19>).

48 Landelijke samenwerking tussen de academische werkplaatsen is geen succes geworden vanwege gebrek aan interesse (Jansen, 2017).

(blijven) geven (Jansen e.a., 2014). Dit lukt alleen als de leiding van de betrokken organisaties de meerwaarde blijft zien van de samenwerking. En dat hangt weer samen met de praktische relevantie en de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek.

Academische werkplaatsen van Tranzo

Een andere voorloper op het gebied van publiek-publieke samenwerking op decentraal niveau is Tranzo. Dat is het wetenschappelijk centrum voor zorg en welzijn van Tilburg University. Voor verschillende expertisegebieden zijn sinds 2003⁴⁹ successievelijk een aantal academische werkplaatsen opgericht.⁵⁰ De werkplaatsen zijn van meet af aan opgezet om wetenschappelijk onderzoek te doen dat zowel praktische relevantie als wetenschappelijke meerwaarde heeft.⁵¹ Het onderzoek moet dus zowel tot wetenschappelijke proefschriften en artikelen leiden, als tot publicaties, praktische richtlijnen en diensten voor een professioneel publiek. Vierjarig (promotie-)onderzoek wordt daarom ook gecombineerd met kortlopende projecten.

De academische werkplaatsen zijn ingebed in de Tilburg School of Social and Behavioural Sciences. De universiteit zorgt voor de huisvesting en levert een academische infrastructuur met een kleine vaste staf. De praktijkorganisaties leveren deeltijdonderzoekers en financieren minimaal een bijzondere hoogleraar per werkplaats (Tranzo, 2018). Ook leveren zij de voorzitter van de stuurgroep, om te waarborgen dat de praktijkvragen leidend zijn en blijven. De partners van een werkplaats bepalen gezamenlijk hoe ze het programma financieren. Soms betaalt iedere partij hetzelfde bedrag, soms gaat het naar draagkracht. Daarnaast verwerven de werkplaatsen projectfinanciering in competitie via bijvoorbeeld ZonMw, NWO of Horizon 2020. Dat deze academische werkplaatsen al zo lang bestaan, is mede dankzij het feit dat er aandacht is voor de belangen en interesses van alle betrokken partijen, aldus voorzitter van Tranzo D. van de Mheen in haar inaugurele rede (Mheen, 2019). Zowel op het niveau van de stuurgroep, het middenmanagement en afdelingshoofden als op het niveau van de individuele projecten, wordt er samengewerkt en worden besluiten gezamenlijk genomen. Typerend voor de gelijkwaardige samenwerking is verder dat het onderzoek niet alleen gebruikmaakt van wetenschappelijk kennis, maar ook van professionele kennis en ervaringskennis van cliënten of patiënten.⁵²

49 Dit is dus twee jaar voordat het ZonMw-programma Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid wordt gestart in 2005. De Tilburgse academische werkplaatsen vormen een inspiratie voor het landelijke ZonMw-programma. (Interview met Henk Garretse op <https://sociaal.net/verhaal/ik-wil-wetenschap-en-praktijk-verbinden/>).

50 Zie <https://www.tilburguniversity.edu/nl/onderzoek/instituten-en-researchgroepen/tranzo>.

51 Interview met D. van de Mheen, voorzitter van Tranzo.

52 Interview met D. van de Mheen, voorzitter van Tranzo.

Sarphati Amsterdam

Sarphati Amsterdam is een samenwerkingsverband op het gebied van preventie van welvaartsziekten tussen de gemeente Amsterdam, de GGD Amsterdam en de hogeronderwijsinstellingen in Amsterdam (Amsterdam UMC, UvA, VU en Hogeschool van Amsterdam). Het initiatief komt voort uit een zoektocht van de gemeente om de stedelijke economie te versterken na de financiële crisis van 2008.⁵³ Deze zoektocht mondde uiteindelijk uit in de keuze om de reeds bestaande samenwerkingen tussen de universitair medische centra van de UvA en de VU en de GGD een extra impuls te geven. Dat gebeurde door het monitoringssysteem van de jeugdgezondheidszorg te gebruiken voor een dynamische cohortstudie van jeugd in Amsterdam, met een focus op de preventie van welvaartsziekten zoals obesitas. Voor de gemeente biedt dit de mogelijkheid om de kenniseconomie in de stad te versterken en haar jeugdgezondheidsbeleid te onderbouwen en te evalueren.

Bij de start in 2018 kreeg de stichting Sarphati Amsterdam⁵⁴ een startkapitaal van de gemeente van 8 miljoen euro en een even grote inkind-bijdrage van de kennisinstellingen. De bedoeling is dat het initiatief na vijf jaar zonder structurele subsidie van de gemeente verder kan. Daarvoor is het noodzakelijk dat alle partijen meerwaarde (blijven) zien in de samenwerking.⁵⁵ In de *governance* is daarom ook veel aandacht voor een goede vertegenwoordiging en inbreng van alle partijen. Een voorbeeld is de raad van bestuur van stichting Sarphati Amsterdam die twee directeurs heeft. Eén wordt benoemd vanuit de gemeente Amsterdam en één vanuit de betrokken kennisinstellingen. Verder is er een programmaraad met professionals uit de GGD Amsterdam en onderzoekers uit de deelnemende kennisinstellingen. Ook op projectniveau werken professionals van de GGD (bijvoorbeeld jeugdartsen) en onderzoekers van de kennisinstellingen nauw samen.⁵⁶ Daarmee is Sarphati Amsterdam voor onderzoekers meer dan een toegangspoort tot een interessante dataset voor wetenschappelijke onderzoek.

Het initiatief belooft mogelijkheden te bieden voor tweerichtingsverkeer tussen onderzoekers en professionals. Er is bijvoorbeeld een directe koppeling tussen de cohortstudie en de Amsterdamse Aanpak Gezond Gewicht.⁵⁷

53 Interview bijzonder hoogleraar A. Verhoeff, tevens GGD hoofd Epidemiologie, Gezondheidsbevordering en Zorginnovatie binnen GGD Amsterdam.

54 Zie ook <https://sarphati.amsterdam/>.

55 Bedrijven kunnen op basis van projectfinanciering in een later stadium gaan deelnemen aan het initiatief. Zie stuk nummer 4 'Ontwikkeling Sarphati Amsterdam 2015-2017' bij: Gemeente Amsterdam, Raadscommissie voor Zorg en Welzijn, Ouderen en Sport en Recreatie, Ter 'advisering aan de gemeenteraad' voor de commissievergadering van 8 februari 2018, Portefeuille 18, Agendapunt 11, Datum besluit B&W 16 januari 2018, Ontwerpbesluit oprichting stichting Sarphati Amsterdam, Nummer BD2017-015949.

56 Voor de GGD is het interessant dat de samenwerking toegang biedt tot verschillende wetenschappelijke disciplines (interview bijzonder hoogleraar A. Verhoeff, tevens GGD hoofd Epidemiologie, Gezondheidsbevordering en Zorginnovatie binnen GGD Amsterdam).

57 Zie <https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/blijven-wij-gezond/programma>.

LUMC-Campus Den Haag

De LUMC-Campus Den Haag is in 2016 gestart als samenwerkingsverband tussen het Leids Universitair Medisch Centrum (LUMC), de Haagse STZ-ziekenhuizen, de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden en de gemeente Den Haag/GGD Haaglanden. Daarnaast is er ook samenwerking met de eerstelijns zorggroepen in Den Haag, GGZ-instelling Parnassia en de Haagse Hogeschool. De samenwerking functioneert als een academische werkplaats *population health management* en heeft als doel om betaalbare en toegankelijke zorg te organiseren voor patiënten in Den Haag.⁵⁸ De focus ligt op de grootstedelijke problematiek met als ambitie door academische samenwerking bij te dragen aan het reduceren van gezondheidsverschillen (Numans & Middelkoop, 2017). Het relatief nieuwe vakgebied *population health management* richt zich op preventie en wijkgerichte zorg op stad-, wijk-, of straatniveau voor doelgroepen die extra aandacht nodig hebben zoals jeugd, kwetsbare ouderen, mensen met lichamelijk onbegrepen klachten en mensen in achterstandssituaties.

De gemeente heeft belang bij een florerende kenniscampus als motor voor de lokale economie. De uitbreiding van de Campus Den Haag met een vestiging van het LUMC helpt hierbij.⁵⁹ Daarnaast heeft de gemeente ook een inhoudelijk belang bij een goede kennisbasis voor gezondheidsbeleid. De gemeente en de GGD staan voor een complexe opgave op het gebied van gezondheid, dankzij de multi-etnische samenstelling van inwoners en de aanwezigheid van gezondheidsproblematiek onder de bevolking, deels samenhangend met armoede.⁶⁰ De LUMC-Campus Den Haag past goed in de langetermijnambitie van de gemeente om een Haags zorginnovatie-ecosysteem te realiseren dat zowel zorgt voor economische ontwikkeling als technologische innovatie in de zorg,⁶¹ als een bijdrage levert aan de zorgopgaven.

Het LUMC heeft een belang bij de verdere ontwikkeling van zijn (relatief nieuwe) vakgebied *population health management*. De stad Den Haag is voor dit soort onderzoek een heel interessant onderzoeksgebied. En voor de Universiteit Leiden is de samenwerking een kans om hun Campus Den Haag verder te ontwikkelen.

58 <https://www.lumc.nl/org/campusdenhaag/over-campus-dh/over-lumc-campus-dh/>

59 Interview met drie ambtenaren van gemeente Den Haag: M. Awater (Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW)), G. van der Linde (werkplaats kennis en innovatie bij Dienst OCW) en D. Groen (afdeling zorg en innovatie bij Dienst OCW).

60 RIVM (2019). *Armoede, chronische stress en gezondheid in de gemeente Den Haag. Een verkenning op basis van group model building*. Den Haag: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

61 Zoals in het IZI-project, waarbij wordt geëxperimenteerd met vraaggestuurde introductie van technologie en communitybuilding om te zorgen dat ouderen zo lang mogelijk gezond thuis kunnen wonen. Zie <https://www.lumc.nl/org/campusdenhaag/projecten/IZI-pilot/>.

Sinds de start in 2016 is het onderzoeksteam van de LUMC-Campus Den Haag gaandeweg gegroeid tot drie hoogleraren, twee universitair hoofddocenten, een programmadirecteur, (senior) onderzoekers en meerdere promovendi en huisartsen-in-opleiding.⁶²

De partners leveren cash en in-kindbijdragen waarmee de samenwerking voorzien wordt van een structurele basis (huisvesting, faciliteiten, staf).⁶³ Deze basis wordt gebruikt om aanvullende projectfinanciering te verwerven waarmee onderzoeksprojecten kunnen worden uitgevoerd. Om te verzekeren dat onderzoek zowel wetenschappelijk interessant als praktisch relevant is, moeten onderzoeksvoorstellen worden goedgekeurd door een programmabestuur waarin alle partners vertegenwoordigd zijn, voordat externe projectfinanciering wordt aangevraagd.⁶⁴

Rotterdamse casestudies

Rotterdam is een van de grote steden die staan voor grote en complexe maatschappelijke opgaven. Het is een goed voorbeeld van een gemeente die probeert om op een wijkgerichte manier integrale aanpakken en oplossingen te ontwikkelen om de stad duurzamer, gezonder, leefbaarder en welvarender te maken. Hiervoor zijn data en kennis nodig die zijn toegesneden op lokale behoeften. De gemeente is daarvoor op zoek naar langdurende samenwerkingsvormen met de kennispartners in de stad.⁶⁵ Tegelijkertijd zijn ook verschillende kennispartijen in de stad geïnteresseerd in samenwerking met de gemeente. Om bij te dragen aan de vraagstukken van de stad, om de studenten voor te bereiden op de professionele praktijk in Rotterdam, om hun derde missie te versterken en om onderzoek(ers) te laten profiteren van data en kennis van professionals in beleid en praktijk.

Kenniswerkplaatsen

In 2010 sloten de Erasmus Universiteit Rotterdam en de gemeente Rotterdam een samenwerkingsovereenkomst waarin ze onder andere afspraken om kenniswerkplaatsen op te richten.⁶⁶ Hiermee werden reeds bestaande samenwerkingen in ad-hocprojecten, met name tussen School of Social and Behavioural Sciences van de universiteit en de gemeente, geformaliseerd en

62 <https://www.lumc.nl/org/campusdenhaag/over-campus-dh/ons-team>

63 Interview met hoogleraar Huisartsgeneeskunde en hoofd van de afdeling Public Health en Eerstelijns Geneeskunde (PHEG) van het LUMC, M. Numans.

64 <https://www.lumc.nl/org/campusdenhaag/over-campus-dh>

65 Correspondentie met kenniscoördinator M. Bik.

66 Zie voor meer informatie op de website van de EUR, <https://www.eur.nl/essb/samenleving/gemeente-rotterdam>, of op de website van de Rotterdam Desk, <https://rotterdamdesk.eur.nl/index.php?pg=8>
De overeenkomst werd in 2009 voorafgegaan door een intentieverklaring van de gemeente Rotterdam en de Erasmus Universiteit, 31 augustus 2009, gemeente Rotterdam.

verbreed. De samenwerking had zich in de voorafgaande periode ontwikkeld van kennisoverdracht (eenrichtingsverkeer) via de Rotterdam Desk⁶⁷ naar de vraagsturing van onderzoek (tweerichtingsverkeer). Met name de gemeentefdeling Onderzoek en Business Intelligence speelde hierin een actieve rol. Zo organiseerde men een gezamenlijke regiegroep met EUR-onderzoekers van de School of Social and Behavioural Sciences (ESSB) en gemeenteambtenaren om thema's te identificeren die voor zowel de universiteit als de gemeente interessant en relevant waren.⁶⁸

Het organisatiemodel voor een meer structurele vorm van samenwerking werd gebaseerd op de Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid, een organisatievorm om wetenschappelijk onderzoek beter af te stemmen op kennisbehoeften in de praktijk, en waar de toenmalige Chief Science Officer van de gemeente Rotterdam in diens vorige functie ervaring mee op deed. In Rotterdam koos men voor de naam Kenniswerkplaats. Vanaf 2010 zijn er meerdere Kenniswerkplaatsen opgericht, zoals Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt, Kenniswerkplaats Leefbare Wijken en Kenniswerkplaats Rotterdams Talent. Daarnaast zijn er nog diverse samenwerkingen die hun eigen ontstaansgeschiedenis en organisatievorm hebben, maar wel met een vergelijkbare werkwijze. Inmiddels zijn er initiatieven op de thema's onderwijs en talentontwikkeling, leefbaarheid, big data, organisatievraagstukken, arbeidsmarkt, gedragsbeïnvloeding, haven, jeugdbeleid en gezondheid.⁶⁹

Om de Kenniswerkplaatsen een structurele basis te geven, leveren beide partners een (bescheiden) cashbijdrage in de vorm van een basisfinanciering en een in-kindbijdrage in de vorm van twee coördinatoren en twee trekkers. Deze basis is bedoeld als hefboom en platform voor (internationale) fondsenwerving waarmee gezamenlijk nieuwe onderzoek kan worden gedaan op strategische thema's.

Inmiddels is de samenwerkingsovereenkomst vernieuwd. In de huidige overeenkomst (2017-2021) spraken de partners af om de kennis, de onderzoekscapaciteit en het innovatievermogen in Rotterdam beter aan te wenden 'om de grote opgaven van de stad te benoemen, kennislacunes op te vullen en de stad verder te ontsluiten als onderzoeksobject voor wetenschap en beleid'. In de overeenkomst komt duidelijk tot uitdrukking dat de Kenniswerkplaatsen zowel moeten helpen om de maatschappelijke impact van het onderzoek van de Erasmus

67 <https://rotterdamdesk.eur.nl>

68 Interview met M. Kooistra, I. van der Heiden en B. Widdershoven (communicatieadviseur en directeur Academische Zaken), Erasmus Universiteit Rotterdam

69 Zie onder andere voor een (niet uitputtend) overzicht: <https://www.eur.nl/essb/samenleving/gemeente-rotterdam> en <https://rotterdamdesk.eur.nl/index.php?pg=8>

Universiteit Rotterdam te vergroten, als om het kennisfundament onder gemeentelijke beleidsontwikkeling en -uitvoering te versterken.⁷⁰

Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie in Rotterdam Zuid

Het Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie in Rotterdam Zuid (EMI) werd in 2014 opgericht door de Hogeschool Rotterdam. Het doel is om zowel studenten beter voor te bereiden op de praktijk door hun projecten te laten organiseren in een stadswijk (duurzame onderwijsvernieuwing), als om mensen en organisaties in Rotterdam Zuid te laten profiteren van de kennis en vindingrijkheid van studenten en hun begeleiders van de hogeschool en vernieuwing te brengen op Zuid.⁷¹

De oprichting was een gevolg van een aantal ontwikkelingen. Een praktische aanleiding was de opkomst van Centres of Expertise bij hogescholen vanaf 2011 als nieuw organisatie-model voor samenwerking met bedrijven en andere organisaties uit de (beroeps)praktijk dankzij een subsidie van het ministerie van OCW.⁷² In 2011 was ook het meerjarige Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) gestart, waarin het Rijk, de gemeente Rotterdam, corporaties, zorginstellingen, schoolbesturen, bedrijfsleven, politie en Openbaar Ministerie samenwerken om grote problemen in dit stadsdeel op het gebied van werk, inkomen, onderwijs en sociale veiligheid in samenhang aan te pakken.⁷³ Het doel was om het opleidingsniveau, de arbeidsparticipatie en woonkwaliteit in twintig jaar te laten stijgen naar het gemiddelde van de vier grote steden in Nederland. In een voorloper van dit programma (Pact op Zuid) had de Hogeschool Rotterdam al de nodige ervaring opgedaan met talloze stages, praktijkopdrachten en onderzoeks- en afstudeerprojecten van studenten op Zuid in de voorafgaande jaren. Met EMI wilde de hogeschool, samen met het NPRZ, een volgende stap zetten om de samenwerking meer structureel en thematisch gefocust te maken zodat de inzet van studenten en onderzoek concretere resultaten zou opleveren. Het doel was om 'maatschappelijke innovatie' tot stand te brengen: een gezamenlijk, interactief en interdisciplinair zoekproces met allerlei betrokken partijen om bij te dragen aan het vinden van oplossingen voor complexe vraagstukken op de thema's van het NPRZ. In 2013 sloten de Hogeschool Rotterdam en het NPRZ een meerjarige raamovereenkomst waar het Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie op Zuid (EMI op Zuid) een invulling aan gaf.⁷⁴

70 Samenwerkingsovereenkomst 2017-2021 Erasmus Universiteit Rotterdam – Gemeente Rotterdam.

71 Interview toenmalig directeur C. Dieleman.

72 Deze centres waren gebaseerd op het Sectorplan mbo-hbo techniek 2011-2016, en waren met name bedoeld voor publiek-private samenwerking in de toenmalige sleutelgebieden (een voorloper van de huidige topsectoren). EMI ontving uiteindelijk geen financiering uit de subsidieregeling voor Centres of Expertise.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32123-VIII-148.html>

73 <https://www.nprz.nl/over-nprz/nprz/over-ons>

74 Zie pagina 20/21 in *EMI businessplan 2014-2017*, beschikbaar via <https://issuu.com/emioonzuid/docs/emi-businessplan-20142017>.

De programmering van EMI is gebaseerd op de thema's van het NPRZ. Deze zijn verder uitgewerkt in vijf thematische programma's voor Onderwijs, Werken, Welzijn & Zorg, Wonen, en Kunst & Cultuur. Voor elk van de thema's zijn *Communities of Practice* van onderzoek, onderwijs en praktijk ontwikkeld om ook over de (studenten)projecten heen samen te werken en kennis uit te wisselen. EMI heeft programmaleiders in dienst om te zorgen voor structurele samenwerking en voor programmatische meerwaarde van de verschillende activiteiten.⁷⁵

EMI op Zuid heeft een directeur die wordt ondersteund door een staf en een communicatieafdeling. Er is ook een brede programmaraad om te adviseren over het programma. In de toezichthoudende stuurgroep zitten een lid van het college van bestuur van de Hogeschool Rotterdam en de directeur van het NPRZ. De hogeschool geeft een basisfinanciering vanuit de lumpsumfinanciering. Deze bijdrage moet worden aangevuld met externe (project)financiering. De gemeente Rotterdam is bijvoorbeeld een van de medefinanciers in een aantal projecten.⁷⁶

DRIFT

Het onderzoeksinstituut voor duurzaamheidsstudies DRIFT (Dutch Research Institute For Transitions) komt voort uit het programma Kennisnetwerk Systeeminnovatie en Transitie dat liep van 2004 tot 2010. Het werd tijdelijk gefinancierd met een subsidie vanuit het Fonds Economische Structuurversterking. Het onderdeel DRIFT werd na 2010 voortgezet als besloten vennootschap binnen de Erasmus Universiteit Rotterdam.⁷⁷ Naast onderzoek en onderwijs heeft DRIFT ook activiteiten op het gebied van advies en publieke dialoog en debat. Het team bestaat uit een interdisciplinaire groep van onderzoekers en adviseurs. Inmiddels werken er zo'n veertig mensen bij DRIFT.⁷⁸

DRIFT is geen conventioneel universitair onderzoeksinstituut. Het zet zich actief in voor eerlijkere, duurzame en veerkrachtige samenlevingen en heeft een duidelijke normatieve agenda. DRIFT opereert als een sociaalwetenschappelijk bedrijf dat zijn winsten uit commerciële activiteiten gebruikt om nieuwe (onderzoeks)activiteiten te ondernemen.⁷⁹ Veel van het onderzoek gebeurt in de context van grotere consortia die worden gefinancierd met nationale en Europese onderzoeksfinanciering.

75 Interview met toenmalige directeur C. Dieleman.

76 Interview C. Dieleman en *EMI businessplan 2014-2017*, beschikbaar via <https://issuu.com/emiopzuid/docs/emi-businessplan-20142017>

77 DRIFT is een van de bv's van de EUR Holding. Deze bv's verzorgen executive en post-academisch onderwijs, verrichten onderzoek in opdracht en verlenen consultancy. Binnen de bv's van de EUR Holding werken experts aan diverse thema's die binnen de Erasmus Universiteit Rotterdam bestudeerd worden, zoals duurzaamheid, accountancy en sociaal-maatschappelijke issues (<https://www.eur.nl/over-de-eur/eur-holding>).

78 <https://drift.eur.nl/about/people>

79 *Strategische koers DRIFT*, 9 december 2018.

Het instituut zoekt strategische partnerships en financiële ondersteuning. In 2019 kreeg het steun in de vorm van een bestemmingsfonds (DRIFT Fund) vanuit het steunfonds van de Erasmus Universiteit Rotterdam (het Erasmus Trustfonds). Hiermee kan DRIFT activiteiten ondernemen, die zonder deze bijdrage niet zouden kunnen worden gerealiseerd door een gebrek aan beschikbare middelen.⁸⁰ De activiteiten van DRIFT richten zich op bijdragen aan duurzame transitie door onderzoek, onderwijs en advies, bijdragend aan directe sociale verbetering. Hieronder vallen onder andere *outreach* en communicatieve activiteiten, individuele onderzoeksactiviteiten, *social impact action* en co-financiering van EU-projecten.⁸¹ Het bestemmingsfonds is nog in ontwikkeling en staat open voor financiële bijdragen van partijen die onderzoek of specifieke projecten willen steunen in duurzaamheidsstudies.

DRIFT is een innovatieve organisatievorm waarmee universiteiten samenwerkingen kunnen organiseren met overheden en andere organisaties, met name op het vlak van grote maatschappelijke vraagstukken en duurzaamheidstransities. DRIFT is niet opgezet als vehikel voor lokale samenwerking met de gemeente, maar heeft een veel bredere, internationale scope. Niettemin werkt DRIFT in verschillende projecten en transitie-experimenten samen met de gemeente Rotterdam. In haar strategie beschrijft de Erasmus Universiteit DRIFT als een wereldwijd vooraanstaand onderzoeksinstituut dat 'de universiteit in staat [stelt] om positieve impact te creëren, samen met de sociale partners en de stad'.⁸²

De Veldacademie

De Veldacademie werd in 2008 opgericht door initiatiefnemers vanuit de gemeente Rotterdam en de TU Delft.⁸³ Het doel was om met de Veldacademie kennis en studenten van de universiteit te mobiliseren om in en met de stadswijken te werken aan oplossingen voor grootstedelijke problemen en duurzaamheidsopgaven. Inmiddels werkt de Veldacademie samen met verschillende onderwijsinstellingen, waaronder ook de Erasmus Universiteit Rotterdam en Hogeschool Rotterdam.⁸⁴ De Veldacademie wil een stevige integrale kennisbasis opbouwen op het gebied van verduurzaming van wijken en probeert daarom verschillende stage- en afstudeeropdrachten met elkaar in verband te brengen en op elkaar te laten voortbouwen in doorgaande onderzoeklijnen.⁸⁵ Sociale, culturele, economische en

80 <https://drift.eur.nl/about/drift-fund>

81 <https://trustfonds.nl/drift-fund-bestemmingsfonds/>

82 *Positieve maatschappelijke impact creëren: The Erasmian way. Strategie 2024*, p. 138. (https://www.eur.nl/sites/corporate/files/2019-09/eur-strategie-2020-2024_nl_0.pdf).

83 Zie ook <https://agendastad.nl/duurzame-samenwerkingen-op-de-veldacademie-rotterdam/>.

84 <https://www.veldacademie.nl/maak-kennis#partners-16>.

85 Interview oprichter en manager R. Höppner.

fysieke aspecten van de opgaven worden in samenhang bestudeerd. In Scriptiewerkplaatsen kunnen studenten vanuit een eigen deelvraag samen met een groep medestudenten werken aan een overkoepelend maatschappelijk vraagstuk. In de Afstudeerstudio Bouwkunde kunnen studenten een gecombineerd traject van onderzoek en ontwerp volgen met zelfgekozen onderwerp en begeleiders. Bij een (afstudeer)stage kunnen studenten werken aan een specifieke opdracht van de Veldacademie.⁸⁶

De Veldacademie begon als een bureau om studenten te koppelen aan praktijkopgaven. Inmiddels is het takenpakket uitgebreid. Zij organiseert trainingen en workshops en verzorgt procesbegeleiding van initiatieven in de stad waar burgers bij betrokken zijn.⁸⁷ Zij presenteert zichzelf als een onderzoeksplatform voor sociaal-ruimtelijke stedelijke ontwikkeling dat is opgericht als schakel tussen de gemeente Rotterdam en onderwijsinstellingen. De missie is om samen met bestuurders, ondernemers, bewoners en studenten praktijkkennis te creëren voor breed gedragen oplossingen voor stedelijke ontwikkeling.

De Veldacademie krijgt een basissubsidie van de gemeente Rotterdam, met als voorwaarde dat zij evenveel *inverdient* met opdrachten. De Veldacademie heeft een vaste staf van vijf tot zes fte die moet zorgen voor voldoende projecten, en voor voldoende kennisopbouw over de verschillende projecten heen.⁸⁸

86 <https://www.veldacademie.nl/voor-studenten#onderzoekswerkplaats-8>

87 De Veldacademie werkt bijvoorbeeld samen met het Institute for Housing and Urban Development van de EUR om een meerdaagse cursus 'Integrale, Ruimtelijke Strategievorming' te ontwikkelen met en voor de gemeente Rotterdam. Zie <https://www.veldacademie.nl/nieuws/2019/04/stakeholders-betrekken-bij-het-werken-aan-steden>.

88 Interview R. Höppner.

Bijlage 2: lijst met geïnterviewden

Naam	Organisatie en functie (destijds)
Arnoud Verhoeff	GGD Amsterdam (hoofd Epidemiologie, Gezondheidsbevordering en Zorginnovatie / bijzonder hoogleraar Grote Stad en Gezondheidszorg)
Brigitte Widdershoven	Erasmus Universiteit Rotterdam (directeur Academische Zaken)
Carel Stolker	Universiteit Leiden (rector magnificus)
Carolien Dieleman	Expertisecentrum Maatschappelijke Innovatie, Hogeschool Rotterdam (directeur)
Carolien Metselaar	Universiteit Leiden (secretaris college van bestuur)
Caroline Nevejan	Gemeente Amsterdam (Chief Science Officer / bijzonder hoogleraar Urban Experience)
Cathalijne Dortmans	Gemeente Helmond (wethouder / projectwethouder Brainport Smart District)
Damiët Groen	Gemeente Den Haag (opgavemanager Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn)
Derk Loorbach	DRIFT (directeur)
Dike van de Mheen	Tranzo (voorzitter)
Elmer Sterken	Rijksuniversiteit Groningen (rector magnificus)
Elphi Nelissen	Technische Universiteit Eindhoven (decaan faculteit bouwkunde)
Frank Reniers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (programmamanager Agenda Stad)
Frank Zuijdam	Universiteit van Amsterdam (hoofd Academische Zaken)
Frederic van Kleef	Akkoord van Groningen (programmaleider Akkoord van Groningen)
Geertje Ariens	GGD Haaglanden (plaatsvervangend directeur)
Ger Baron	Gemeente Amsterdam (Chief Innovation Officer)
Gerben van der Linde	Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (senior opgavenmanager werkplaats Kennis, Innovatie en Strategie)
Helen Silvius	Leids Universitair Medisch Centrum (arts-onderzoeker Campus Den Haag)
Henri Lenferink	Gemeente Leiden (burgemeester)
Isabel van der Heiden	Erasmus Universiteit Rotterdam, (research policy officer Academische Zaken)
Jeanet Bruil	NWO (hoofd Strategische Partnerships & Beleid, Social Sciences and Humanities)
John Dagevos	Telos (directeur)
Kenneth Heijns	Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions (directeur)
Lizann Tjon	Gemeente Amsterdam (Chief Innovation Officer)
Maarten van Kooij	Gemeente Rotterdam (strategisch adviseur dienst Werk & Inkomen / betrokken bij KWP Stedelijke Arbeidsmarkt)
Madelon Awater	Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (senior beleidsmedewerker Hoger Onderwijs en Kenniseconomie)
Marco Bik	Gemeente Rotterdam, Onderzoek en Business Intelligence (coördinator kennis en onderzoek)
Marjolein Kooistra	Erasmus Universiteit Rotterdam (communicatieadviseur)

Mattijs Numans	Leids Universitair Medisch Centrum, Campus Den Haag (hoogleraar Huisartsgeneeskunde en hoofd van de afdeling Public Health en Eerstelijns Geneeskunde (PHEG) van het LUMC)
Menno Fenger	EUR, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (hoogleraar institutionele beleidsanalyse / betrokken bij KWP Stedelijke Arbeidsmarkt)
Mirko Noordegraaf	Universiteit Utrecht (hoogleraar Publiek Management)
Nina Bohm	Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions (programma-ontwikkelaar onderwijs)
Rowinda Appelman	Regieorgaan SIA (programmamanager City Deal Kennis Maken)
Ruth Höppner	Veldacademie (manager)
Sandra Storm	Vereniging Hogescholen (senior beleidsadviseur)
Thomas Eckhardt	GGD Haaglanden (medisch directie adviseur)
Trinh Ngo	Vereniging Hogescholen (senior beleidsadviseur)
Vincent Smit	Haagse Hogeschool (lector grootstedelijke ontwikkeling)

Bijlage 3: begeleidingscommissie

- Erwin Muller (voorzitter), Universiteit Leiden en bestuurslid Rathenau Instituut
- Joks Janssen, Het PON (eerder: BrabantKennis)
- Maarten Hajer, Universiteit Utrecht
- Martijn van der Steen, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
- Jeanet Bruil, NWO

© Rathenau Instituut 2020

Verveelvoudigen en/of openbaarmaking van (delen van) dit werk voor creatieve, persoonlijke of educatieve doeleinden is toegestaan, mits kopieën niet gemaakt of gebruikt worden voor commerciële doeleinden en onder voorwaarde dat de kopieën de volledige bovenstaande referentie bevatten. In alle andere gevallen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Open Access

Het Rathenau Instituut heeft een Open Access beleid. Rapporten, achtergrondstudies, wetenschappelijke artikelen, software worden vrij beschikbaar gepubliceerd. Onderzoeksgegevens komen beschikbaar met inachtneming van wettelijke bepalingen en ethische normen voor onderzoek over rechten van derden, privacy, en auteursrecht.

Contactgegevens

Anna van Saksenlaan 51
Postbus 95366
2509 CJ Den Haag
070-342 15 42
info@rathenau.nl
www.rathenau.nl

Bestuur van het Rathenau Instituut

Mw. Gerdi Verbeet
Prof. dr. Noelle Aarts
Drs. Felix Cohen
Dr. Hans Dröge
Dr. Laurence Guérin
Dr. Janneke Hoekstra MSc
Prof. mr. dr. Erwin Muller
Drs. Rajash Rawal
Prof. dr. ir. Peter-Paul Verbeek
Dr. ir. Melanie Peters - secretaris

Het Rathenau Instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over de maatschappelijke aspecten van wetenschap en technologie. We doen onderzoek en organiseren het debat over wetenschap, innovatie en nieuwe technologieën.

Rathenau Instituut