

Reactie op het Wetenschapsbudget 1997

Advies 26

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid

- 1 Inleiding
- 2 Relatie overheid-instituten
 - 2.1 Huidige situatie
 - 2.2 Een ander denkpatroon
- 3 Enkele specifieke thema's
 - 3.1 Mede-eigenaarschap
 - 3.2 Prioriteiten in onderzoek
 - 3.3 (Top)onderzoekscholen
 - 3.4 Beleid ten aanzien van NWO
 - 3.5 Beleid ten aanzien van de para-universitaire instituten
 - 3.6 *Human Resource Management*
 - 3.7 Internationale samenwerking
- Bijlage 1
Werken aan de kennissamenleving
- Bijlage 2
Keuzes maken
- Bijlage 3
Fundamenteel onderzoek
- Bijlage 4
Conditie voor toponderzoek en internationale samenwerking

1 Inleiding

Het Wetenschapsbudget 1997 is niet zo maar een wetenschapsbudget. Het heeft de ambitie van een strategisch beleidsdocument op het terrein van wetenschapsbeleid, een document zoals een minister dat slechts één keer per kabinetsperiode uitbrengt. Daar komt bij dat reeds vier jaar geleden werd aangekondigd dat in het Wetenschapsbudget 1997 tal van keuzes gemaakt zouden worden; keuzes, waarvoor de basis gelegd zou worden door de OverlegCommissie Verkenningen. In de aanloop tot het voorliggend Wetenschapsbudget heeft de Minister van OCenW de AWT meegedeeld een kort, beleidsrijk document uit te willen brengen. Hij nodigde de Raad uit rondom 5 centrale thema's:

1. werken aan de kennissamenleving;
2. keuzes maken;
3. herbezinning op de positie van het fundamentele onderzoek;
4. *human resources management* (HRM) van onderzoek;
5. internationale samenwerking

bijeenkomsten te beleggen met de relevante doelgroepen en te komen met aanbevelingen over wat de belangrijkste problemen zijn en welke rol de overheid daar al of niet bij zou moeten spelen.

De Raad heeft deze uitnodiging geaccepteerd en tegelijkertijd laten weten met een apart advies te zullen komen wanneer het Wetenschapsbudget zou zijn verschenen. Dat advies is de voorliggende reactie, waarmee wordt beoogd de verschillende beleidsmaatregelen in samenhang te beschouwen en bouwstenen aan te dragen voor verdere besluitvorming. De hoofdaandacht van het Wetenschapsbudget gaat uit naar het universitair onderzoek. De Raad zal zich in zijn reactie daarom ook beperken tot het (para-)universitaire domein. In de bijlagen bij dit advies zijn de verslagen van de bijeenkomsten met de daarbij behorende deeladviezen van de Raad, zoals die de minister zijn aangeboden, toegevoegd. De thema's HRM van onderzoek en internationale samenwerking zijn gezamenlijk in een bijeenkomst aan de orde gesteld.

2 Relatie overheid-universiteiten

Het Wetenschapsbudget 1997 is een uitdagend document waarin de coördinerende ambities van de minister voor wetenschapsbeleid duidelijk doorklinken. Op tal van plaatsen steekt de minister zijn nek uit en kondigt hij initiatieven en beleidsvoorstellen aan die het wetenschapsland ingrijpend kunnen veranderen. Uiteraard is kritiek mogelijk. De Raad heeft die ook. Op sommige plaatsen draaft de minister wat hem betreft te ver door; op andere plaatsen had hij van de Raad nog wel een stap verder mogen gaan.

Het Wetenschapsbudget opent met een pleidooi dat Nederland zich meer en meer tot een kennissamenleving moet ontwikkelen. De invalshoek wetenschapsbeleid brengt echter met zich mee dat het document zich vooral richt op het universitaire onderzoek, hetgeen uiteraard maar een beperkt onderdeel is van die kennissamenleving. De doelstelling van de minister is het universitaire onderzoek een sterkere oriëntatie te geven op de maatschappelijke behoeften en (delen van) de samenleving zich meer mede-eigenaar te laten voelen van universitair onderzoek. De Raad onderkent en onderschrijft de noodzaak van een sterke interactie tussen universiteit en samenleving. Hij ziet echter grote gevaren aan de door de minister gekozen benadering. Het eerste gevaar is dat door te sturen op onderzoek, zoals de minister doet, de primaire taak van de universiteiten, te weten het opleiden van mensen, op de achtergrond raakt. Wie garandeert dat met de externe sturing op onderzoek, de vraag waaraan een goede opleiding moet voldoen en wat de maatschappelijke behoefte aan universitair opgeleiden is, niet ondersneeuwt? Het tweede gevaar is dat alle partijen (universiteiten, NWO, overheid, bedrijfsleven etc.) zich op zo'n manier met het universitaire onderzoek (moeten) gaan bemoeien dat per saldo niemand meer verantwoordelijk is en derhalve ook niemand, behalve het collectief, op zijn verantwoordelijkheden kan worden aangesproken. Deze beweringen vereisen uiteraard toelichting en een alternatief.

2.1 Huidige situatie

In de huidige situatie krijgen de universiteiten van de overheid als basisfinanciering een zogenoemde eerste geldstroom met daarbij wensenlijstjes die met de tijd steeds langer worden: opleiden van academici die niet alleen voor het onderzoek maar ook daarbuiten nuttig zijn, wetenschappelijke excellentie, profilering, samenwerking, tientallen prioriteringsgebieden, relevant zijn voor de maatschappij in het algemeen en het bedrijfsleven in het bijzonder, etc. Deze wensen lopen niet alle parallel in de zin dat met verwezenlijking van de ene automatisch ook de andere wordt gerealiseerd. Aangezien niet is aangegeven wat de belangrijkste doelstellingen zijn, hoeveel middelen voor welk doel mogen worden ingezet en ook niet hoe te zijner tijd wordt getoetst op realisatie, ontstaat een zeer ondoorzichtige situatie. De balans moeten de universiteiten nu in feite zelf vinden. Het gevolg is dat de universiteiten (achteraf) gemakkelijk verweten kan worden aan een specifieke doelstelling onvoldoende aandacht te hebben besteed. Het gevaar dreigt van een universitaire bovenwereld' die veel energie besteedt aan papieren exercities, voor een deel maskerades van de status-quo, die nauwelijks invloed zullen hebben op de universitaire werkvloer.

De situatie wordt met de voorstellen in het Wetenschapsbudget niet helderder. Immers, de Minister van OCenW wil ook andere partijen, zoals NWO, andere departementen en het bedrijfsleven, in directe zin medeverantwoordelijk geven voor de besteding van de universitaire eerste geldstroom. Waar tot op heden de universiteiten alleen zelf jegens de overheid verantwoordelijk waren voor de besteding van de eerste geldstroom, wordt nu een eerste aanzet gegeven tot een beperking van hun bewegingsvrijheid. Immers, op onderdelen is fiattering van NWO nodig. De Raad doelt hier op de aangekondigde rol van NWO bij het financieren van de onderzoekscholen uit de eerste geldstroom (2 x 100 mln) en de taak die NWO krijgt bij het instellen van leerstoelen op vakgebieden die in het bijzonder te lijden hebben van vergrijzingsproblemen. Daarnaast worden ook bedrijven en vakdepartementen mede-verantwoordelijk gemaakt: vanuit de doelstelling dat de samenleving zich mede-eigenaar moet voelen van het universitaire onderzoek, wordt van hen gevraagd prioritaire gebieden te benoemen en daarvoor financiële middelen beschikbaar te stellen onder de toezegging dat de universiteiten uit eigen middelen zullen meefinancieren.

In de optiek van de Raad is de situatie in feite nog onhelderder dan hiervoor is aangeduid. Want wat is de belangrijkste taak van de universiteiten? Voor de Raad is dat het opleiden van mensen waaraan maatschappelijk behoefte is. Alle sturende indicaties die in het Wetenschapsbudget staan, zijn evenwel gebaseerd op argumenten die betrekking hebben op onderzoek: de OCV heeft in zijn verkenningen alleen naar het onderzoek en niet naar opleidingsbehoeften gekeken, de technologische topinstituten zijn beargumenteerd door te wijzen op het belang van het desbetreffende onderzoek voor het bedrijfsleven, en waar NWO een taak heeft gekregen bij de besteding van de eerste geldstroom zullen ongetwijfeld onderzoek-argumenten prevaleren. Hoe verhoudt deze sturing op onderzoek zich tot de primaire opleidingstaak van de universiteit en de behoefte aan kennismanagers en opgeleide onderzoekers? Kan met zoveel externe onderzoeksturing de opleidingstaak wel adequaat worden uitgevoerd?

De Raad acht deze vraag van uitermate groot belang. Hij constateert dat in afnemende mate studenten na hun afstuderen in researchfuncties terecht komen. En gegeven het feit dat bij de grote multinationals de researchactiviteiten in Nederland nog steeds onder druk staan, komt de vraag naar wat voor soort opleidingen

wenselijk is des te klemmender naar voren. Het Wetenschapsbudget besteedt aan deze problematiek echter in het geheel geen aandacht.

Samenvattend acht de Raad het een gevaarlijke ontwikkeling om meer en meer via de onderzoekdimensie de universitaire eerste geldstroom te sturen.

Daarmee wordt immers ontkend dat de eerste geldstroom in eerste instantie is bedoeld ter financiering van de hoofdtak van de universiteiten, namelijk het opleiden van die mensen waaraan maatschappelijk behoefte is. Het is op zijn minst niet evident dat met de externe sturing van het onderzoek automatisch ook de universitaire opleidingstaak op adequate wijze wordt vervuld.

2.2 Een ander denkpatroon

De overheid is uiteraard gerechtigd de universiteiten allerlei taken op te leggen. Zij is tenslotte een belangrijke financier van de universiteiten en heeft uit dien hoofde ook een verantwoordelijkheid voor een goede besteding van de middelen. Binnen het denken van een overheid op afstand' acht de Raad het echter oneigenlijk een organisatie een taak op te dragen en tegelijkertijd te sturen op activiteiten die voor die taakuitoefening nodig zijn. Op zo'n wijze kan een organisatie niet meer (volledig) op een efficiënte en effectieve taakuitvoering worden aangesproken. Uit dat oogpunt is het uitgangspunt 'één doelstelling per geldstroom' van groot belang. Als de overheid de universiteiten de taak geeft mensen op te leiden, dan hoort daar een geldstroom bij. De overheid kan in dat verband eisen stellen aan het produkt', i.c. de afgestudeerden, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin. Heeft de overheid andere type wensen, bijvoorbeeld stimulering van een bepaald onderzoeksgebied, dan hoort daar een apart of geoormerkt budget bij. Alleen op deze wijze is het in de ogen van de Raad mogelijk invulling te geven aan een volwassen financiële relatie tussen een overheid op afstand en de universiteiten.

De Raad wil tegen deze achtergrond kijken naar de voorstellen in het Wetenschapsbudget aangaande de financiering van universitair onderzoek. Goed onderzoek is in zijn ogen op zichzelf een onvoldoende voorwaarde voor overheidsfinanciering. Het onderzoek moet een maatschappelijk verantwoord doel dienen, wil overheidsondersteuning gerechtvaardigd zijn. Het eerste hoofddoel van onderzoek bij de universiteiten is verbonden aan het opleiden van mensen.

Voorzover onderzoek dat doel niet dient moet het een ander, te expliciteren doel dienen. Te denken is aan het belang voor specifieke maatschappelijke partijen (bedrijfsleven, een vakdepartement etc.), het behoud en verdieping van culturele waarden, het versterken van het prestige van een land, etc.

Onderzoek ten behoeve van de opleiding

Voor zover onderzoek nodig is voor het opleiden van mensen, is het een activiteit die hoort bij de taakuitvoering van het opleiden. Over dit uitgangspunt, dat de Raad in het verleden bij herhaling heeft geponeerd, bestaan veel misverstanden. Voor alle duidelijkheid: de Raad doelt met de koppeling van onderzoek en universitaire opleiding **niet** alleen op die activiteiten die uit de zogenaamde verwevenheidscomponent kunnen worden gefinancierd. De Raad heeft daarentegen een groot deel van het universitaire onderzoek op het oog. Immers, om een universitaire opleiding te kunnen verzorgen is een breed scala van onderzoeksactiviteiten nodig die het mogelijk maakt de wetenschappelijke ontwikkelingen op de voor de universiteit relevante vakgebieden op de voet te volgen en in het onderwijs te verwerken.

In de ogen van de Raad dient de overheid een aparte geldstroom voor deze taakuitoefening beschikbaar te stellen i.c. de *eerste geldstroom*. De overheid moet dan met de universiteiten afspraken maken (vastgelegd in strategische plannen of

contracten) over de opleidingscapaciteit, de kwaliteitscontrole en dergelijke. Het is oneigenlijk als de overheid het opleidingsproces' zelf wil sturen door bijvoorbeeld de universiteiten bepaalde activiteiten op te dragen met de verplichting die uit de *eerste geldstroom* (het opleidingsgeld) te financieren. De maatschappelijke relevantie moet liggen in het feit dat de opleidingen mensen afleveren waarom de maatschappij vraagt. Daarop moet de overheid de universiteiten ook toetsen. Waar sprake is van eventuele onevenwichtigheden' moet de overheid dan ook consequenties trekken wat betreft de financiering ervan.

Zeker in een internationaal competitieve kennissamenleving moet het onderwijs uiteraard zo goed mogelijk zijn. Dat betekent ook dat het onderzoek aan hoge kwaliteitseisen moet voldoen. Naast alle inspanningen die de universiteiten zelf ondernemen ter bevordering van kwaliteit, bestaat er het krachtige instrument van de tweede geldstroom, NWO: een aparte landelijke financieringsbron die alleen het beste onderzoek financiert. Het bestaan van een dergelijke geldbron stimuleert om beter te presteren. Honorering door NWO is nog altijd een prestige-verhogend element. Deze functie van NWO, oneerbiedig te noemen het 'worstje' ter bevordering van kwaliteit, acht de Raad de belangrijkste functie van NWO. Hij acht het oneigenlijk als de overheid binnen de tweede geldstroom, zoals hiervoor gedefinieerd, ook nog op specifieke activiteiten wil sturen, omdat op die manier NWO niet meer zelf de verantwoordelijkheid kan dragen voor de haar opgedragen taak en derhalve daar ook niet meer volledig op aanspreekbaar is.

Andere motieven voor onderzoek

Onderzoek met als rechtvaardiging dat de resultaten van belang zijn voor specifieke partijen moet in principe ook door die partijen worden betaald; dit gebeurt in wat algemeen de derde geldstroom wordt genoemd. In dit kader kan de overheid natuurlijk zelf ook een actieve rol vervullen.

Het is heel wel denkbaar dat de overheid op grond van maatschappelijke overwegingen bepaalde onderzoeksgebieden wil stimuleren. De Raad heeft eerder gewezen op de mogelijkheid dat NWO als uitvoeringsorganisatie kan optreden voor de besteding van de voor deze gebieden bestemde middelen. Het is wel noodzakelijk dat deze middelen apart worden geormerkt omdat het niet aan NWO zelf is om prioriteiten te stellen en daarvoor middelen uit het algemene stimuleringsbudget (de tweede geldstroom in enge zin) te reserveren. De kracht van NWO lijkt het beste te worden benut wanneer het gaat om strategisch, lange termijn gericht onderzoek, waarmee niet direct concrete toepassingen worden beoogd. Is dat laatste het geval dan kan de overheid beter rechtstreeks een relatie met de voor haar relevante onderzoeksgroep(en) aangaan.

In conclusie: het adagium één doelstelling per geldstroom', zoals in het voorgaande beleden, is niet een intellectuele Spielerei'. De Raad stelt voor dit adagium bij de financiering van de universiteiten zoveel mogelijk te handhaven. Het geeft invulling aan een volwassen financieringsrelatie tussen een overheid op afstand en zelfstandige universiteiten.

3 Enkele specifieke thema's

Tegen de achtergrond van het in het vorige hoofdstuk gegeven denk-patroon wil de Raad nu nader ingaan op enkele specifieke thema's uit het Wetenschapsbudget.

3.1 Mede-eigenaarschap

De minister stelt terecht dat alle geledingen van onze maatschappij betrokken moeten zijn bij de vormgeving van de kennissamenleving. Hij gaat daarbij zover dat

hij spreekt van de noodzaak dat bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheidsdiensten zich **mede-eigenaar** voelen van zogenoemde kennisontwikkelingstrajecten in de publieke sfeer. Met mede-eigenaarschap bedoelt hij dat maatschappelijke partijen, waaronder het bedrijfsleven, lange-termijnrelaties met onderzoekinstellingen onderhouden, waarin tegenover programmatische invloed ook medefinanciering en medeverantwoordelijkheid staat. De Raad wil hier een kanttekening bij maken.

De eerste kanttekening is dat bedrijven, instellingen etc. met betrekking tot de universiteiten in de eerste plaats geïnteresseerd zijn in goed opgeleide mensen. Dat is hun eerste en hun grote vraag. Voor specifieke vragen zijn zij uiteraard geïnteresseerd in een kennisinfrastructuur waaraan zij contractonderzoek kunnen opdragen. Lange-termijn universitair onderzoek is voor hen, alle mooie verhalen ten spijt, commercieel nauwelijks aantrekkelijk. Het is dan ook te verwachten dat ze zeer terughoudend zullen zijn om langdurige financiële verplichtingen aan te gaan ten aanzien van universitair onderzoek.

De tweede kanttekening is dat wanneer bedrijven tot substantiële mede-financiering van publiek-gefinancierd onderzoek overgaan, dat niet noodzakelijkerwijs leidt tot een versterking van de kennisinfrastructuur in ons land. Zo zal in veel gevallen meerjarige financiering van universitair onderzoek door bedrijven gepaard gaan met een afname van research-activiteiten in hun eigen huis. Verder zal dit 'uithuisplaatsen' gevolgen hebben voor 'flexibiliteit' in het financieren van het onderzoek door het bedrijf: het bedrijf kan sneller iets starten, omdat het geen lange-termijncommitment heeft aan eigen mensen, en het bedrijf kan ook sneller iets stoppen. Voor de universiteiten kan deze flexibiliteit slecht uitpakken als de primaire taak van de universiteiten, namelijk het opleiden van mensen, teveel afhankelijk wordt van deze externe financiering. De overwegingen van een bedrijf zijn immers niet primair gelegen in het zelf financieren van opleidingscapaciteit in Nederland; veranderingen in bedrijfspolitiek of economische conjunctuur kunnen snel tot veranderingen in de financiële betrokkenheid leiden.

De Raad is derhalve van mening dat de minister behoedzaam moet zijn met zijn streven naar mede-eigenaarschap. Hij zal voortdurend moeten nagaan of de universiteiten hun opleidingstaak adequaat blijven vervullen, ook ten aanzien van de bedrijven, die niet financieel bijdragen.

3.2 Prioriteiten in het onderzoek

Wanneer gesproken wordt over het maken van keuzes, moet duidelijk zijn wat er te kiezen is en wie voor de keuzes en de implementatie ervan verantwoordelijk is. Bij het kiezen met betrekking tot onderzoek is het van belang de verantwoordelijkheden van de hoofdrolspelers, namelijk de universiteiten, NWO, bedrijven en de overheid, goed uit elkaar te houden. In hoofdstuk 2 is de Raad hier in algemene termen nader op ingegaan.

Het Wetenschapsbudget bevat 17 zogenoemde prioritaire kennisthema's en strategische ontwikkelingslijnen. Dat is exclusief de gebieden waarop de op te richten Technologische TopInstituten werkzaam zullen zijn. Voor 11 van de thema's zijn stimuleringsacties aangekondigd, 30 in totaal. Daarmee is in totaal circa € 23 mln (waarvan € 12,6 via de begroting van OCenW) per jaar gemoeid. Behalve de inzet van extra stimuleringsmiddelen doet de minister een aantal keuzes die binnen de bestaande budgetten moeten worden geëffectueerd. Er wordt geen toelichting gegeven op welke gronden in het ene geval voor extra financiering is gekozen en in het andere geval de middelen via herrangschikking van de eerste geldstroom moeten worden gevonden.

Zoals hiervoor al aangegeven, onderschrijft de Raad de noodzaak van een verdere interactie tussen universiteiten en hun buitenwereld. Hij constateert dat de overheid in het verleden in dezen een stimulerende rol heeft gespeeld. Zo hebben de mede door de overheid geïnitieerde verkenningscommissies een katalyserende rol vervuld en hebben bescheiden financiële stimulansen die interacties op onderdelen ook versneld en geïntensiveerd.

De Raad constateert dat in het Wetenschapsbudget de inhoudelijk-sturende rol duidelijk wordt versterkt. De minister voor wetenschapsbeleid zet een verdere stap door, puttend uit het OCV-materiaal, enkele tientallen gebieden als prioritair aan te wijzen, te financieren uit de eerste geldstroom of uit het NWO-budget. De minister heeft eerder al te kennen gegeven dat hij tot wel 80% van het universitaire eerste geldstroom-onderzoek op basis van maatschappelijke behoeften aan onderzoek wil sturen. De voorzet zoals nu gegeven in het Wetenschapsbudget, lijkt dan ook nog maar een begin.

De Raad vindt dit geen goede ontwikkeling. Het tendeert naar een vorm van micro-management dat zijns inziens principieel onjuist is. In zijn ogen moet de verantwoordelijkheid voor een goede interactie tussen universiteit en buitenwereld primair bij betrokkenen zelf worden gelegd; verkenningen kunnen hierbij een stimulerende en katalyserende rol spelen.

Een belangrijk punt van kritiek van de Raad op de resultaten van de OCV-exercities en de wijze waarop de minister er mee omgaat, is dat onvoldoende duidelijk is op welke gronden meer onderzoek op bepaalde gebieden nodig is. Explicitering is van belang omdat deze gronden mede bepalen wie prioriteiten en posterioriteiten moet benoemen en op welke wijze deze gefinancierd moeten worden.

Drijfveer opleiding

Is de eigenlijke drijfveer de behoefte aan meer opgeleiden binnen het specifieke gebied, dan is de meest logische weg om de middelen hiervoor binnen de eerste geldstroom te vinden. Op termijn is het de meest natuurlijke weg als de universiteiten deze prioritering (prioriteiten en posterioriteiten) zelf aanbrengen, mede geënt op basis van de feedback van de arbeidsmarkt. Nu deze terugkoppeling nog niet of nauwelijks werkt, kunnen indicaties dienaangaande nog wel van de minister komen. De minister kan dan hierover afspraken maken en die vastleggen in zijn contracten met de universiteiten op basis van de strategische plannen van de universiteiten. Op grond van overwegingen van macro-doelmatigheid zal de overheid in incidentele gevallen een actievere rol moeten spelen. Zo is het denkbaar dat bepaalde opleidingen bij een universiteit op grond van overwegingen van kwaliteit en/of landelijke concentratie, drastisch moeten inkrimpen of verdwijnen. Dergelijke beslissingen kunnen in redelijkheid niet van de individuele universiteiten zelf worden verwacht; zij staan toch primair voor hun eigen belang.

Drijfveer onderzoek Is het motief voor extra prioritering gelegen in de wens naar meer onderzoek, dan is het niet logisch, en zelfs onwenselijk, om hiervoor de *eerste geldstroom* aan te wenden. In deze gevallen is een andere vorm van financiering vereist, bijvoorbeeld via de stimuleringsmiddelen wetenschapsbeleid waar de minister zeggenschap over heeft en die hij thans met tussenkomst van NWO verdeelt.

Met het middel van extra stimuleringsgelden is er geen noodzaak posterioriteiten te expliciteren voorzover de middelen worden aangewend voor het tijdelijk extra ondersteunen van onderzoeksgroepen. Prioritaire gebieden krijgen (tijdelijk) extra geld en bijgevolg krijgen niet-prioritaire gebieden geen extra geld.

Samenvattend beveelt de Raad de minister aan het stellen van prioriteiten en posterioriteiten in onderzoek over te laten aan de universiteiten voorzover het de besteding van de eerste geldstroom betreft. Hij kan zich dan beperken tot het aangeven van arbeidsmarktfixa ten aanzien van opleidingen waar sprake is van structurele werkloosheid. Ten aanzien van de stimuleringsgelden wetenschapsbeleid kan hij volstaan met het aangeven van zijns inziens prioritaire gebieden.

3.3(Top)onderzoekscholen

De Raad is het graag met de minister eens over de wenselijkheid om ook in Nederland condities te creëren voor excellent onderzoek. Tegelijkertijd is hij van mening dat het woord 'excellent' en 'top' in beleidskringen wel heel gemakkelijk in de mond wordt genomen: we hebben toponderzoekscholen nodig, technologische topinstituten, toponderzoek en uiteraard toponderzoekers. Deze verbale krachttermen roepen gemakkelijk het beeld op van maakbare excellentie. De kwalificatie 'top' moet echter verdiend worden, bij voorkeur in een internationale context. 'Top' kan niet worden opgelegd. Condities creëren voor excellent onderzoek is dan ook het beste wat een overheid kan doen, wanneer zij hoge ambities ten aanzien van onderzoek heeft.

Een belangrijke conditie voor toponderzoek is een universitaire bestuursstructuur die meer bestuurskracht kan opbrengen dan de huidige structuur zodat HRM-beleid echt mogelijk is. Het wetsvoorstel inzake de Modernisering van de Universitaire Bestuursstructuur is in dezen een goede stap voorwaarts.

In het Wetenschapsbudget wordt de vorming van aparte fondsen voor de financiering van 'top'onderzoekscholen aangekondigd. De manier waarop de minister zich deze financiering voorstelt, en de rol van NWO daarbij, roept vragen op.

Naar de mening van de Raad moeten onderzoekscholen worden opgevat als intra-universitaire organisaties voor onderzoek en onderzoekersopleidingen. Dat betekent dat het universitaire bestuur primair verantwoordelijk is voor de financiering ervan. Het voorstel van de minister komt er op neer dat de universiteiten voor de besteding van een deel van de hun toegewezen middelen afhankelijk worden van de goedkeuring van derden i.c. NWO. Dit vertroebelt het beeld wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop aanspreekbaar is. Als het de minister te doen is om een verdere profilering van het universitaire onderzoeklandschap, dan ligt het veel meer voor de hand NWO hiervoor verantwoordelijk te maken. Een directe versterking van de tweede geldstroom is dan aan de orde. (De vraag of de *eerste geldstroom* - de middelen voor de opleidingstaak - niet te omvangrijk is, is een aparte vraag).

De Raad is dan ook van mening dat met de voorstellen van de minister alles op een hoop wordt gegooid: de middelen voor verschillende doelstellingen alsook de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Er ontstaat zodoende een situatie dat iedereen van iedereen afhankelijk is bij zijn taakuitvoering en bijgevolg niemand meer op zijn eigen verantwoordelijkheden kan worden aangesproken. Hij stelt dan ook voor de middelen voor de verschillende doeleinden duidelijk te scheiden en iedere organisatie, de universiteiten en NWO, alleen verantwoordelijkheid te geven voor haar eigen taken en middelen.

3.4 Beleid ten aanzien van NWO

Paragraaf 3.3 van het Wetenschapsbudget is het antwoord van de minister op de door de evaluatiecommissie NWO uitgevoerde analyse en de daaruit volgende aanbevelingen. De Raad herkende in de aanbevelingen van de commissie veel van wat hij zelf de laatste jaren naar voren heeft gebracht. Hij maakt een uitzondering

voor de aanbeveling van de commissie om het Algemeen Bestuur (AB) van NWO uit te breiden met als argument om dit bestuur beter te positioneren voor zijn inhoudelijk strategische rol. De Raad ondersteunt deze aanbeveling niet. In zijn optiek ligt de primaire taak van het AB niet op inhoudelijk-strategisch niveau, maar op het procesmatig besturen. Het moet er op toe zien en bevorderen dat door de NWO-organisatie gevolgde procedures en ingezette instrumenten inderdaad de beste kwaliteit belonen. Daarnaast moet het er op toe zien en bevorderen dat de aan NWO opgedragen uitvoering van strategische onderzoeksprogramma's naar tevredenheid van de opdrachtgever worden uitgevoerd, uiteraard onverlet latend de eigen rol van de opdrachtgever in dezen. De inhoudelijk-strategische prioritering is niet aan NWO. Die rol is weggelegd enerzijds voor de groepen die bij NWO aankloppen voor financiering (zij bepalen wat zij willen **gaan** doen), anderzijds voor degenen die NWO financieren (zij bepalen wat zij willen **laten** doen).

De Raad betreurt het verder dat de minister is gezwicht voor het gemeenschappelijk aanbod van KNAW, NWO en VSNU om uitbreiding van de tweede geldstroom achterwege te laten en in plaats daarvan akkoord te gaan met een vorm van NWO-bemoeienis bij eerste-geldstroomfondsen. De Raad is sceptisch over de effectiviteit van de voorgestelde constructies, zoals hierboven reeds is beargumenteerd. Het leek hem dat de tijd rijp was voor een substantiële verschuiving in geldstromen, zoals overduidelijk bleek tijdens de discussiebijeenkomsten die hij heeft georganiseerd ter voorbereiding van het Wetenschapsbudget. Het momentum daarvoor lijkt thans en voor de komende jaren volledig tenietgedaan.

Concluderend is de Raad van mening dat de beste weg voor een verdere profilering van het universitaire onderzoeklandschap een versterking van de tweede geldstroom is. Hij acht het verder principieel onjuist dat NWO mede tot taak lijkt te krijgen zelf prioriteiten aan te geven op inhoudelijk-strategische gronden; die keuzes moeten door anderen worden gemaakt. De Raad ondersteunt dan ook niet het voorstel tot een uitbreiding van het Algemeen Bestuur van NWO.

3.5 Beleid ten aanzien van de para-universitaire instituten

Ten aanzien van de para-universitaire instituten heeft de minister ingrijpende plannen. Hij heeft het voornemen om de huidige NWO- en KNAW-instituten in één organisatie onder te brengen. Omdat een nieuwe, geheel zelfstandige organisatie teveel van het goede is, geeft hij de voorkeur aan de oprichting van een organisatie onder het gezag van KNAW en NWO. De Raad herkent in het motief van de minister veel van zijn eigen opvattingen. Niettemin zet hij bij de gekozen weg grote vraagtekens.

In zijn advies over de para-universitaire instituten heeft de Raad aangegeven dat de instituten zodanig moeten worden opgehangen dat er een continue druk aanwezig is en blijft tot nauwere samenwerking met de universiteiten, en waar mogelijk tot integratie met de universiteiten. Hij kwam in zijn afwegingen tot de conclusie dat de instituten het beste aan NWO konden worden opgehangen, onder de voorwaarde dat de instituten hoger' in de NWO-organisatie worden opgehangen dan nu het geval is. Het voorstel van de minister, onderbrenging van de instituten bij een koepel onder gezamenlijk beheer van NWO en de KNAW, combineert, zo vreest de Raad, de slechtste elementen van verschillende mogelijke oplossingen (alle instituten bij KNAW, of bij NWO, of een aparte instituten-organisatie). Of de voorgestelde koepel is zo zelfstandig dat er in feite toch een aparte Max Planck-organisatie' is gecreëerd, of KNAW en NWO hebben wel grote invloed, maar dan zijn de nadelen van de koppeling aan ieder van hen niet opgelost.

De Raad is van mening dat met de nu voorgestelde koepel de mogelijkheden om de instituten nauwer aan de universiteiten te liëren, moeilijker is te realiseren dan ooit. De Raad beveelt de minister aan het gevonden compromis te heroverwegen.

3.6 Human Resources Management

De minister besteedt een hoofdstuk van het Wetenschapsbudget aan *Human Resources Management* voor kwaliteit en vernieuwing in het onderzoek en onderwijs. Op zich onderschrijft de Raad de noodzaak van een beter HRM-beleid, met name bij de universiteiten, zoals hij in zijn advies *Onderzoek is mensenwerk; ruimte voor management van human resources* heeft betoogd. Zijn centrale boodschap was dat een HRM-beleid iets is dat bij uitstek door de instellingen zelf moet worden vorm gegeven. Het beste wat de minister in de ogen van de Raad kon doen, heeft hij ook gedaan: hij heeft een proces van wijziging van de bestuursstructuur van de universiteit in gang gezet. Dit leidt ongetwijfeld tot meer ruimte voor de universiteiten om een eigen HRM-beleid te voeren.

De minister kondigt verder een stimuleringsregeling aan om jonge, kwalitatief (zeer) goede opvolgers voor zittende oudere hoogleraren reeds aan te stellen in afwachting van het emeritaat van de laatstgenoemden.

De Raad onderkent de problematiek die aan deze regeling ten grondslag ligt; hij is hier uitvoerig op ingegaan in zijn voornoemd advies. De door de minister gekozen oplossing acht hij echter onjuist. Ten eerste worden de universiteiten (weer) gestuurd met een specifiek instrument en worden ze niet aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheden voor een goed HRM-beleid. Ten tweede krijgt NWO (weer) een oneigenlijke rol toebedeeld. Bij een beleid inzake leerstoelen behoren naar de mening van de Raad overigens overwegingen met betrekking tot de onderwijsvraag centraal te staan, in plaats van onderzoek.

De Raad stelt de minister dan ook voor om genoemde stimuleringsregeling te laten vervallen. Als de universiteiten extra geld nodig hebben om (vanuit het verleden ontstane) problemen op te lossen, dan verdient het de voorkeur deze middelen aan de eerste geldstroom toe te voegen. De universiteiten kunnen dan naar eigen inzicht hun verantwoordelijkheden waar maken - een beleid dat past in een verdere verzelfstandiging van de universiteiten. Een rol voor NWO in dezen is niet alleen oneigenlijk maar ook onwenselijk.

3.7 Internationale samenwerking

Wetenschappers weten elkaar internationaal te vinden en werken veel internationaal samen. De overheid kan echter ook eigen motieven hebben om te besluiten internationale samenwerking door wetenschappers na te jagen, bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking, of Europese cohesie, of speciale relaties met grenslanden of leren van Aziatische culturen. Dat vraagt aparte aandacht die terecht in het Wetenschapsbudget wordt gegeven.

Het Wetenschapsbudget besteedt speciale aandacht aan het wetenschaps- en technologiebeleid op Europees niveau. De hoofdopgaven voor dit beleid worden thans heroverwogen in het kader van de besluitvorming over het Vijfde Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologische Ontwikkeling. Nederland heeft naar de mening van de Raad een standpunt ingenomen dat te zeer de status quo bestendigt, waarbij de EU - vanuit nationaal oogpunt bezien - in feite tot een additionele financieringsbron wordt gedegradeerd. De vraag welke onderwerpen van W&T-beleid nu het beste op Europees niveau dan wel op nationaal niveau dan wel op regionaal niveau moeten worden behandeld, wordt nauwelijks beantwoord.

De Raad ziet voor genoemd beleid op Europees niveau met name de volgende taken:

- het ondersteunen van industrieel technologisch onderzoek dat er toe bijdraagt dat in Europa gevestigde bedrijven de competitie met Amerikaanse en Aziatische bedrijven beter aankunnen. Dat impliceert dat veel MKB-bedrijven, die zich alleen op regionale EU-markten bewegen, niets tot weinig in Brussel te zoeken hebben.
- aparte Europese aandacht voor bevordering van het beste Europese fundamentele onderzoek met daarbij een eigen rol voor Brussel' ten aanzien van Europese instituties zoals CERN, EMBL en ESO. Dat laatste lijkt alleen maar aan belang te winnen nu Duitsland en waarschijnlijk met in zijn kielzog Groot-Brittannië, Frankrijk en Italië hun bijdragen aan de internationale onderzoekorganisaties heroverwegen.
- afstemming en coördinatie van onderzoek op gebieden waar landen niet elkaars concurrent zijn (volksgezondheid, milieu, ruimtelijke ordening etc.) en waar op veel onderzoeksterreinen efficiëntiewinst kan worden behaald.

Wellicht biedt het hiernavolgende (zesde) kaderprogramma nieuwe kansen voor een grondige herbezinning van de rol van de EU op het gebied van wetenschaps- en technologiebeleid.

Concluderend is de Raad van mening dat de Nederlandse overheid de mogelijkheden tot een herbezinning op de taken van de EU wat betreft wetenschaps- en technologiebeleid voorbij heeft laten gaan.

Aldus vastgesteld te Den Haag, 14 oktober 1996.

Dr.ir. H.L. Beckers

voorzitter

Dr. A. van Heeringen

secretaris

Eindnoten

[1] Zie AWT-advies nr. 20, *Advies inzake de para-universitaire instituten*. Den Haag, februari 1995.

[2] *Onderzoek is mensenwerk; ruimte voor management van human resources*, AWT-advies nr.22. Den Haag, juli 1995.

[2] Zie voor een uitvoeriger argumentatie het AWT-advies nr. 24 over het *Nederlandse standpunt inzake het Vijfde Kaderprogramma van de EU*. Den Haag, april 1996.