

30 Reactie op ontwerp-HOOP 1998

november 1997

Javastraat 42
2585 AP Den Haag
Tel. 070 - 3639922
Fax 070 - 3608992
e-mail Secretariaat@AWT.nl
URL: <http://www.awt.nl/>

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. De tegenstrijdigheden in het beleid	6
2. Rolverdeling instellingen en overheid	8
3. Nadere invulling overheidsrol	10
4. Beoordeling van kwaliteit	15
5. NWO-1 en NWO-2; en de f 500 mln	18

Het ontwerp-HOOP 1998 laat een aantal tegenstrijdigheden in het hoger-onderwijsbeleid van de overheid zien. Enerzijds wordt in het overheidsbeleid de zelfstandigheid van de universiteiten en hogescholen vooropgesteld; de instellingen moeten zelfstandig hun kwaliteit en maatschappelijke opdracht waarmaken. Anderzijds komt de praktijk van dat beleid erop neer dat de Minister van OCenW met een reeks procesgerichte voorstellen komt, terwijl de mogelijkheden voor sturing op *output* – wat zou passen in een relatie met zelfstandige instellingen – uiterst beperkt zijn. Daarbij zijn de mogelijkheden voor de instellingen om zelfstandig te opereren ook beperkt; ze zijn aan regels gebonden wat betreft selectie, studieduur, hoogte van de collegegelden en de inrichting van hun bestuur.

De toonzetting van het ontwerp-HOOP is gericht op de dialoog. De minister doet suggesties en wil afspraken maken, maar de instellingen spreken over een toenemende 'regelzucht'. Er lijkt een 'zij/wij'-cultuur te zijn. Er wordt vertrouwen uitgesproken, maar in de praktijk lijkt daar weinig van terecht te komen.

Naar een heldere rolverdeling

Het bovenstaande is geen aanklacht. De tegenstrijdigheden zijn te herleiden tot een onduidelijke rolverdeling tussen de minister en de instellingen. Doelstellingen van overheidsbeleid en de financiële beleidsinstrumenten lopen door elkaar, waardoor onduidelijk is wie voor wat verantwoordelijk is. De Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) doet in dit advies een voorstel voor een heldere rolverdeling.

Universiteiten en hogescholen

De hoofdtaak van de universiteiten en hogescholen is het opleiden van mensen. De maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden staat centraal. Hier dienen de instellingen op aangesproken te worden. De instellingen moeten volgens de Raad op hun *output* gefinancierd worden. Voor de universiteiten geldt als bijzonderheid dat zij ten behoeve van hun hoofdtaak onderzoek doen, maar dit onderzoek is een *input* voor het academisch gehalte van het universitaire onderwijs; de *output* zijn de afgestudeerden.

Universiteiten doen niet alleen onderzoek ten behoeve van het onderwijs, maar het onderzoek wordt ook verricht voor derden (opdrachtonderzoek) en voor de maatschappij in het algemeen. Wat dat laatste aangaat, is het aan de universiteiten om op maatschappelijke signalen te reageren en deze te vertalen in (nieuwe) onderzoeksthema's; dit komt het onderwijs ten goede, zowel in de eerste als in de tweede fase. Toch is het mogelijk dat 'de maatschappij' bij monde van de overheid het universitaire onderzoek in bepaalde richtingen wil bijsturen. Dit dient volgens de Raad via aparte stimuleringsgelden te gebeuren, want dan pas is duidelijk waarop de universiteiten worden aangesproken: op hun opleidingstaak of op de onderzoeksresultaten waar de maatschappij in de toekomst behoefte aan zal hebben.

NWO

De tweede geldstroom die door NWO over universitaire onderzoekers en groepen wordt verdeeld, heeft als criterium kwaliteit; bij STW speelt ook utiliteit een rol. Doel is de universiteiten 'een worst' voor te houden, waardoor de beste onderzoekers in landelijke competitie naar meer middelen kunnen meedingen. De Raad meent dat het aandeel van de tweede geldstroom in de totale onderzoekscapaciteit (excl. de derde geldstroom) grosso modo 20% zou moeten zijn; niet te groot (want excellentie is schaars) en niet te klein (want excellente

onderzoekers moeten een redelijke kans op honorering van hun aanvragen hebben). Daarbij dient gelet te worden op een evenwichtige verdeling van de tweede geldstroom over de wetenschapsgebieden, in de zin dat elk gebied een relatief gelijke impuls krijgt.

NWO kan nog een tweede functie vervullen, namelijk als agentschap voor het verdelen van aparte onderzoeksfondsen die door de overheid (OCenW en andere departementen) zijn geormerkt voor specifieke onderzoeksterreinen. Deze functie van NWO moet echter strikt gescheiden zijn van de eerste, anders is onduidelijk waarop de indieners van aanvragen worden beoordeeld en tevens weten de geldschieters dan niet zeker of hun doelstellingen worden bereikt. De Raad spreekt over een NWO-1 (de tweede geldstroom ter stimulering van de kwaliteit) en een NWO-2 (een aparte geldstroom ter stimulering van specifieke onderzoeksterreinen en de prioriteiten van het wetenschapsbeleid). NWO-1 en NWO-2 zijn dus twee aparte *geldstromen*, maar NWO als organisatie moet volgens de Raad één blijven. De beoordelingsprocedures van NWO-1 en NWO-2 zijn echter verschillend.

OCenW

De universiteiten en hogescholen zouden volgens de Raad periodiek strategische plannen moeten maken, waarin zij hun opleidingsaanbod opnemen en de kosten ervan. In het geval van de universiteiten vallen ook de kosten van het (vrije) onderzoek hieronder; momenteel vindt de bekostiging van dat onderzoek via de eerste geldstroom plaats, maar het onderzoek vormt als *input* voor het onderwijs een onlosmakelijk onderdeel van de totale kostenpost onderwijs. De plannen behoeven de goedkeuring van de minister, die zich daarbij baseert op de beoordelingen van de onderwijskwaliteit en het succes van de *output* (de mate waarin afgestudeerden/gepromoveerden een bij hun niveau passende positie op de arbeidsmarkt vinden). De bekostiging van de hogescholen en universiteiten zou in belangrijke mate op de *output* gebaseerd moeten zijn; dit principe behoeft nog wel nadere uitwerking.

De minister bekostigt verder NWO. De middelen voor NWO-1 (de tweede geldstroom) worden door NWO over de gebiedsbesturen verdeeld, waarbij de minister een aanwijzingsbevoegdheid behoort te hebben. De middelen voor NWO-2 kan de minister mede op basis van verkenningen aan NWO toekennen. De minister stelt in het ontwerp-HOOP dat hij f 500 mln. vanuit de eerste geldstroom naar NWO wil overhevelen. De Raad bepleit dat de verkleining van de eerste geldstroom niet ten koste mag gaan van wetenschapsgebieden i.c. faculteiten die veel studenten/promovendi maar relatief weinig onderzoekscapaciteit hebben. Voorts beveelt de Raad aan van het over te hevelen bedrag ca f 250 mln. aan de NWO-1 functie te besteden; daarmee komt het aandeel van NWO-1 in de totale onderzoekscapaciteit van de universiteiten (excl. derde geldstroom) op ca. 20%. De rest van de f 500 mln. zou geleidelijk naar NWO-2 overgeheveld kunnen worden onder de voorwaarde dat uit tussentijdse evaluaties blijkt dat via deze weg de prioriteiten van het wetenschapsbeleid op adequate wijze kunnen worden bediend.

Samenhang tussen bekostiging, kwaliteit en maatschappelijke behoefte

Enerzijds worden in het ontwerp-HOOP doelstellingen met elkaar vermengd (zie boven), anderzijds worden zaken los van elkaar behandeld, terwijl er volgens de Raad samenhang moet zijn; hij doelt hier op de kwaliteit van het onderwijs en de maatschappelijke behoefte aan afgestudeerden en gepromoveerden en de consequenties hiervan voor de bekostiging. Momenteel worden de opleidingen en het universitair onderzoek apart op kwaliteit beoordeeld. De Raad ziet hiervoor geen noodzaak. De instellingen dienen *onafhankelijk* te worden beoordeeld op hun geleverde prestaties. De visitatiecommissies zouden daarom het onderwijs moeten beoordelen en bij de universiteiten ook het onder-

zoek. Niet alleen dient gelet te worden op de kwaliteit van het onderwijs, maar vooral ook op het succes van de afgestudeerden op de arbeidsmarkt. De resultaten van de visitaties zouden gevolgen moeten hebben voor de bekostiging. Daarvoor is een Raad voor Accreditatie nodig. De AWT geeft de voorkeur aan een raad die zowel de HBO- als de WO-opleidingen voor een bepaalde periode accrediteert, zij het dat het onderscheid tussen hogescholen en universiteiten gehandhaafd moet blijven. Nadere uitwerking is nog nodig.

Consequenties van verzelfstandiging en *output*financiering

Wanneer hogescholen en universiteiten worden afgerekend op hun *output*, moeten ze de zeggenschap hebben over de daarvoor benodigde *input*: de instroom en doorstroom van studenten (en wat de universiteiten betreft ook de inzet van onderzoek). Dat betekent dat de instellingen hun instroom moeten mogen selecteren. Met selectie bedoelt de Raad niet 'afwijzen of aannemen', maar 'doorverwijzen'; de juiste persoon op het juiste moment op de juiste studieplek.

Een tweede consequentie van verzelfstandiging en *output*financiering is dat de hogescholen en universiteiten meer vrijheid moeten krijgen om, afhankelijk van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, variaties in studieduur aan te brengen. Nu mogen ze dat al, zij het onder bepaalde voorwaarden. Dat is begrijpelijk, omdat de visitaties geen gevolgen voor de bekostiging hebben. Maar wanneer de instellingen weten dat zij hun accreditatie kunnen kwijtraken, is 'wildgroei' niet te verwachten. Wèl zal er meer differentiatie optreden, waarbij variatie in studieduur eerder regel dan, zoals momenteel, uitzondering is.

Een derde consequentie heeft betrekking op de studiefinanciering. Momenteel bepaalt de lengte van de studiefinanciering de studieduur. Deze koppeling dient volgens de Raad ongedaan gemaakt te worden, anders zal variatie in studieduur onnodig worden ingeperkt.

1. De tegenstrijdigheden in het beleid

Het ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1998 (HOOP 1998) dat Minister Ritzen afgelopen Prinsjesdag heeft uitgebracht, heeft de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) nog eens doen beseffen welke tegenstrijdigheden er bestaan in het overheidsbeleid voor het hoger onderwijs.

Enerzijds is het streven er voortdurend op gericht om de "zelfstandigheid van de instellingen te vergroten met het oog op versterking van de kwaliteit, het vernieuwend vermogen alsmede de maatschappelijke gerichtheid van het bestel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs"¹, anderzijds komt de minister met tal van procesgerichte voorstellen en verzoeken om de kwaliteit en maatschappelijke gerichtheid te versterken.

De Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) geeft de minister echter nauwelijks instrumenten om de instellingen te sturen op basis van hun *output*; desondanks is hij voortdurend bezig via additionele wetgeving en convenanten te regelen dat hij een vinger achter de deur van hogescholen en universiteiten krijgt.

De instellingen hebben weliswaar een grote mate van zelfstandigheid, maar die wordt op belangrijke onderdelen wettelijk ingeperkt.² Die zelfstandigheid wordt ook ingeperkt omdat de universiteiten de rekening van het door de minister gewenst beleid niet bij hem kunnen indienen: verreweg de meeste beleidsindicaties moeten vanuit de lump sum worden bekostigd.

Ooit stond in het beleidsjargon rondom het HOOP het woord 'dialoog' centraal. Dat woord wordt nu niet gebezigd. De toon van het HOOP is daarentegen zeer dialoog-gericht. De minister doet suggesties en stelt voor afspraken te maken over door hem gesignaleerde problemen. Dat beeld van een dialoog-gerichte minister wordt door de aangesproken instellingen, blijkens reacties in de pers, niet gedeeld. Integendeel, de HBO-Raad spreekt van een plan dat "een zelfgenoegzame sfeer en een toenemende regelzucht" ademt. HBO-Raad en VSNU verwijzen naar eerder gemaakte afspraken, waarmee het HOOP in strijd is.

Ook de dialoog tussen verschillende onderdelen van de overheid lijkt niet vlekkeloos te verlopen. De Raad doelt daarmee op de passage die in het HOOP wordt gewijd aan de vorming van het KennisCentrum Wageningen (KCW). Het verbaast de Raad dat de beleidsvoorbereiding en besluitvorming om een internationaal gerenommeerd landbouwkundig kenniscentrum te vormen, dat stoelt op de gefuseerde poten van de Landbouwuniversiteit en de Dienst Landbouwkundig Onderzoek, geheel zijn losgekoppeld van de planprocedures van het HOOP. Nu lijkt de Minister van LNV, los van het beleid voor de andere universiteiten, een eigen beleid te ontwikkelen. Zonder een oordeel uit te spreken over de inhoud van de plannen om een KCW te vormen, is de Raad van mening dat de beleidsvorming rondom het KCW niet moet worden losgezien van de beleidsaspecten die voor het gehele hoger onderwijs gelden.

De Raad neemt waar dat in de dialoog tussen minister en instellingen de beschikbare energie niet wordt besteed aan de hoofdpogaven en problemen van het hoger onderwijs. Er lijkt meer sprake van een zij-wij-cultuur, waar de instellingen reactief zijn en uit zijn op het accommoderen van min of meer losstaande voorstellen van de minister, dan dat er een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat waarbij een ieder zijn rol heeft in het bereiken van gezamenlijke doelen.

Wat de Raad betreft had het ontwerp-HOOP meer het accent moeten leggen op de hoofdpogaven van het hoger onderwijs. Het HOOP draagt weliswaar

veel thema's aan maar sommige hebben betrekking op onderwerpen die wellicht beter aan de instellingen zelf kunnen worden overgelaten. Dat vraagt uiteraard vertrouwen. Dat vertrouwen wordt enerzijds door de overheid uitgesproken, maar anderzijds wordt er door diezelfde overheid bij voortdurend aan getwijfeld.

Deze bovengenoemde tegenstrijdigheden zijn volgens de Raad te herleiden tot een onduidelijke rolverdeling tussen de minister en de instellingen. De doelstellingen van het overheidsbeleid (verzelfstandiging, kwaliteit, beantwoording aan maatschappelijke behoeften) en het beleidsinstrumentarium sporen niet met elkaar, waardoor onduidelijk is wie voor wat verantwoordelijk is. Analyse en kritiseren is één, het doen van constructieve aanbevelingen en het schetsen van oplossingsrichtingen twee. De Raad neemt de uitdaging aan om te schetsen hoe hij de bestuurlijke relaties tussen overheid en instellingen voor hoger onderwijs zou willen vorm geven. Daarnaast zal hij apart ingaan op de voorstellen die de minister doet ten aanzien van NWO en de aangekondigde wetswijziging.

2. Rolverdeling instellingen en overheid

De bestuurlijke relatie tussen overheid en onderwijsinstellingen moet worden bezien tegen de achtergrond van de wenselijke rolverdeling tussen de overheid enerzijds en de instellingen anderzijds. De Raad acht vanuit dit oogpunt een heldere rolverdeling in het hoger-onderwijsland van groot belang. Hij heeft hierover in eerdere adviezen zijn visie gegeven. In dit hoofdstuk schetst de Raad de hoofdlijnen van de bestuurlijke omgang tussen de minister en de instellingen zoals die hem voor ogen staan. Deze schets vraagt uiteraard om een toelichting. De Raad zal hierop in hoofdstuk 3 uitvoerig ingaan.

Instellingen voor hoger onderwijs

De universiteiten hebben de opleiding tot academici en onderzoekers tot hoofdtaak. Het verzorgen van opleidingen op academisch niveau impliceert een behoorlijke ruimte voor onderzoek. In beginsel moeten docenten de gelegenheid hebben voor eigen onderzoek en de studenten moeten vertoeven in een onderzoeksomgeving die kritisch, opbouwend, uitdagend, grenzenverleggend, internationaal concurrerend is, e.d.

De universitaire taak 'maatschappelijke dienstverlening' krijgt in de eerste plaats vorm via de afgestudeerden; zij brengen hun kennis, kunde en attitude in hun (latere) werkomgeving ten nutte van de maatschappij. Op die *output*, namelijk de kwantiteit en kwaliteit van de afgestudeerden moeten de universiteiten worden aangesproken. Sturing vanuit overwegingen van maatschappelijke relevantie moet zijn aangrijpingspunt hebben in die afgestudeerden en in eerste instantie niet in het onderzoek. Dat is, ofschoon belangrijk, toch maar een middel ten behoeve van de opleiding.

De universiteiten hebben volgens de wet ook een onderzoekstaak. In de visie van de Raad ligt die in de eerste plaats in het verlengde van het onderzoek dat de universiteiten verrichten ten behoeve van hun opleidingstaak. Daarnaast is het in bepaalde gevallen denkbaar dat vanuit maatschappelijke overwegingen voor specifieke onderzoeksgebieden extra stimulering wenselijk is, los van de opleidingsvraag. Deze activiteiten vragen dan een aparte financiering, los van de financiering van de opleidingstaak.

De hogescholen bedienen een groot deel van de arbeidsmarkt van hoger opgeleiden. Ook zij moeten door de overheid aangesproken (kunnen) worden op de kwaliteit en kwantiteit van hun afgestudeerden. Naast het reguliere onderwijs hebben de hogescholen een eigen rol in kennisoverdracht. Zij worden geacht nieuwe wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen te vertalen in het onderwijs en hebben via hun onderwijs mogelijkheden op het gebied van maatschappelijke dienstverlening.

NWO

NWO heeft als taak het stimuleren van het kwalitatief beste onderzoek bij de universiteiten. Zo'n 'worstje' stimuleert de universiteiten tot extra prestaties, geeft de beste groepen extra ruimte, hetgeen een positieve kwaliteitsstimulus is voor de opleidingscapaciteit in ons land. Voor genoemde taak is een budget nodig dat niet te groot is - er is alleen geld voor de allerbesten -, maar ook niet te klein - de besten moeten ook een redelijke kans van slagen hebben.

Daarnaast kan NWO als uitvoeringsorganisatie optreden voor partijen, waaronder vakdepartementen, die om hun moverende redenen bepaalde gebieden bij de universiteiten extra willen stimuleren.

Het is cruciaal dat voor beide taken een apart budget beschikbaar is: NWO-1 voor de taak 'het bevorderen van kwaliteit' en NWO-2 als som van de door

derden beschikbaar gestelde gelden voor specifieke stimuleringsgebieden. Let wel, geen twee organisaties, maar één met twee gescheiden geldstromen. Een strikte scheiding tussen NWO-1 en NWO-2-fondsen leidt ertoe dat NWO meer geloofwaardig wordt voor de verschillende partijen. De onderzoekers die voor kwaliteit en 'echte wetenschap' gaan, weten dan dat hun voorstellen niet op maatschappelijke relevantie worden getoetst - iets waar ze bij onvoldoende scheiding tussen NWO-1 en NWO-2 onzeker over kunnen zijn - en omgekeerd kunnen de opdrachtgevers van strategisch onderzoek hun scepsis met betrekking tot NWO laten varen: velen zouden kunnen vrezen dat NWO slechts lippendienst verleent aan maatschappelijke relevantie, maar in de praktijk toch de 'echte wetenschap' laat prevaleren.

Om de NWO-2-rol goed te kunnen vervullen, is het wel zaak dat NWO organisatorisch en procedureel de nodige voorzieningen treft, dan wel aanpassingen aanbrengt.

VSNU en HBO-Raad

De rol van de VSNU en de HBO-Raad is het behartigen van de belangen van respectievelijk de universiteiten en de hogescholen. Ook vervullen zij de rol van werkgeversorganisatie. Het is aan de universiteiten en de hogescholen om te bepalen in hoeverre zij aan hun branche-organisaties uitvoeringstaken willen opdragen.

Minister van OCenW

Tegen de achtergrond van de rolverdelingen zoals hiervoor geschetst, ziet de Raad op hoofdlijnen de volgende taken voor de Minister van OCenW.

Ten aanzien van de universiteiten zou de minister met iedere universiteit afzonderlijk afspraken moeten maken over hun opleidingsaanbod inclusief de daarvoor benodigde onderzoekscapaciteit en de financiering daarvan. De universiteit legt haar voornemens dienaangaande neer in een strategisch plan dat de goedkeuring behoeft van de minister, die op basis daarvan de financiering garandeert. Daartoe beoordeelt de minister de plannen van de universiteiten in samenhang, rekening houdend met de macro-doelmatigheid en de resultaten van beoordelingen van de kwaliteit die door de instellingen wordt geleverd. Daarvoor is een onafhankelijke beoordelingsautoriteit nodig. Zo'n instantie bestaat nog niet in Nederland. Mogelijk kunnen bestaande organisaties daartoe uitgroeien. De Raad gaat daar in hoofdstuk 4 van dit advies nader op in.

Ten aanzien van NWO stelt de Minister van OCenW een budget vast voor de taak het beste onderzoek te financieren (NWO-1), waarbij hij aanwijzingen kan geven over de verdeling van dit budget over de hoofdgebieden, i.c. de gebiedsbesturen.

Onderzoeksgebieden die OCenW, andere vakdepartementen of derden via NWO speciaal gestimuleerd willen zien, moeten apart worden benoemd en gefinancierd via NWO-2. NWO-2 is voor de Minister van OCenW het handvat om de resultaten van verkenningen wat betreft universitair onderzoek te implementeren.

3. Nadere invulling overheidsrol

De Raad meent dat de overheid de instellingen moet aanspreken op hun zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Het noodzakelijke complement daarvan is een overheid die duidelijk is in zijn wensen ten aanzien van opleidingen en onderzoek en daaraan bedragen verbindt waarmee ze kunnen worden gerealiseerd. Dat is de essentie van het model zoals geschetst in het vorige hoofdstuk.

Opleidingen

Die gewenste duidelijkheid in rollen ziet de Raad gerealiseerd wanneer de overheid in de eerste plaats met de instellingen voor hoger onderwijs afspraken maakt rondom hun hoofdtaak, namelijk het opleiden van mensen. De eerste geldstroom is hiervoor het exclusieve financieringsmechanisme. Die opleidings-taak in het hoger onderwijs impliceert, zowel voor hogescholen alsook voor universiteiten, dat de instellingen activiteiten kunnen verrichten waarmee zij het onderwijs op peil kunnen houden en de nieuwste inzichten en ontwikkelingen kunnen opdoen, verwerken en vertalen in de curricula.

De Minister van Onderwijs moet er op toezien dat de onderwijsinstellingen mensen afleveren die zijn toegerust voor functies waaraan maatschappelijk behoefte is. Dat betekent dat, naast overwegingen over de maatschappelijke betekenis van vorming, ook arbeidsmarktoverwegingen in het geding zijn. Het ontwerp-HOOP geeft alleen blijk van arbeidsmarktoverwegingen voorzover dat input en doorstroming betreft: de minister wijdt terecht passages aan de achterblijvende deelname van allochtonen aan het hoger onderwijs en de scheefgroei in het aantal vrouwen op hogere posities in het Hoger Onderwijs Stelsel. Immers, het betreft hier maatschappelijke ontwikkelingen, die door velen als ongewenst worden beschouwd.³

De *output* van de instellingen van hoger onderwijs blijft in het HOOP echter onbesproken, evenals de veranderende maatschappelijke behoefte aan hoger opgeleiden. Een beschouwing over dat laatste is geen eenvoudige zaak, maar het is opvallend dat, waar de minister vorig jaar in het wetenschapsbudget een beschouwing ten beste gaf over wat hij signaleerde als de maatschappelijke behoefte aan (nieuw) onderzoek, een dergelijke beschouwing over de maatschappelijke behoefte aan hoger onderwijs in het ontwerp-HOOP ontbreekt. In zo'n beschouwing zou de minister een overzicht kunnen geven van de maatschappelijke ontwikkelingen die hij waarneemt en waarvan hij vermoedt dat die betekenis hebben voor de vraag naar hoger opgeleiden in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin.⁴ Vervolgens zou hij in het HOOP moeten aangeven wat hij van de instellingen verwacht dat ze met zijn observaties doen, hoe hij dat gaat toetsen en hoe hij een en ander wil vertalen in de bekostiging.

Universitair onderzoek

De Raad heeft in een aantal recente adviezen zijn visie op de betekenis van het universitaire onderzoek uiteengezet. Blijkens het ontwerp-HOOP (blz. 92) onderschrijft de minister het advies van de AWT om met de eerste-geldstroom-middelen bestemd voor onderzoek, dat onderzoek te financieren dat nodig is voor het waarborgen van het wetenschappelijk karakter van het universitaire onderwijs. In één adem stelt de minister echter dat het onderzoek die rol speelt "naast een meer autonome rol gericht op de verdere ontwikkeling van de zuivere wetenschap" en (alook op) "het strategisch en toegepast onderzoek, dat georiënteerd is op externe vraagstellingen vanuit de maatschappij". Omdat de

minister in algemene zin verantwoordelijk is voor de kwaliteit en doelmatigheid van het universitair onderzoek, stelt hij "dat het universitair onderzoek periodiek beoordeeld zal blijven worden op kwaliteit en maatschappelijke relevantie". Dat behoeft niet noodzakelijk te leiden tot een systeem van aparte onderzoeksbeoordelingen, zoals de Raad zal toelichten.

Daarvoor moet eerst worden ingegaan op de vraag wat de functie van universitair onderzoek is. Immers, beantwoording van die vraag bepaalt in belangrijke mate wie primair verantwoordelijk is voor de aansturing ervan en waarop het moet worden beoordeeld.

Vier functies voor universitair onderzoek zijn te onderscheiden:

- a. het bieden van een omgeving voor een student die kritisch is, opbouwend, uitdagend, grensverleggend en internationaal concurrerend;
- b. het verder ontwikkelen van wetenschap en technologie als bijdrage aan het mondiale kennisarsenaal, waar een ieder uit kan putten;
- c. het gericht opbouwen van kennisverzamelingen op specifieke terreinen die maatschappelijk van speciaal belang worden geacht;
- d. het toepassen van kennis als bijdrage aan de oplossing van concrete problemen.

Deze functies komen op de universitaire werkvloer tezamen. Een professor die interessant onderzoek voor derden heeft gedaan of dankzij NWO een promovendus heeft kunnen begeleiden, laat die kennis niet in zijn werkkamer achter wanneer hij de collegezaal betreedt. Maar dat betekent niet dat de verschillende functies in het beleid niet nadrukkelijk zouden moeten worden onderscheiden. In de visie van de Raad zou de Minister van OCenW zich wat inhoudelijke aansturing betreft moeten beperken tot onderzoek dat als functie heeft het opbouwen van kennisverzamelingen op specifieke terreinen die maatschappelijk van speciaal belang worden geacht. De overige functies kan hij overlaten aan de universiteiten, intermediaire organisaties zoals NWO, en waar het opdrachtonderzoek betreft, aan de individuele opdrachtgever.

De opleidingstaak in het hoger onderwijs impliceert, zowel voor hogescholen alsook voor universiteiten, dat de instellingen activiteiten kunnen verrichten waarmee zij het onderwijs op peil kunnen houden en de nieuwste inzichten en ontwikkelingen kunnen opdoen, verwerken en vertalen in de curricula. De universitaire opleiding vereist een onderzoeksomgeving, waarin aan de grenzen van de wetenschap wordt gewerkt. Het financieren van die onderzoeksomgeving, die cruciaal is voor het universitaire onderwijs, is voor de Raad een essentieel onderdeel van de eerste geldstroom; de keuzes van onderzoekthema's die daartoe moeten worden gemaakt, moeten dan ook geheel in handen van de instellingen liggen. De consequentie van deze zienswijze is dat de minister zich niet in directe zin hoeft te bemoeien met de kwaliteitszorg van het universitaire onderzoek dat uit de eerste geldstroom wordt gefinancierd.

Wanneer de minister specifieke wensen heeft wat betreft universitair onderzoek die niet reeds met eerste-geldstroommiddelen binnen het stelsel van hoger onderwijs worden vervuld, dan moet hij daarvoor in de visie van de Raad een aparte voorziening treffen, bijvoorbeeld via het instrument van de tweede geldstroom, NWO. Die is van oudsher gericht op het bevorderen van de kwaliteit van de wetenschapsbeoefening en daarmee op de Nederlandse bijdrage aan het mondiale kennisarsenaal. Sinds recentere datum is NWO ook inzetbaar als agent voor maatschappelijk gewenst strategisch onderzoek. De Raad komt hierop in hoofdstuk 5 terug.

Het kennisarsenaal van het HBO

Waar de universiteiten een ruime eerste geldstroom behoeven om al die activiteiten te financieren die de basis leggen voor zo goed mogelijk onderwijs, zo behoeven de HBO's ook middelen om hun onderwijs op peil te houden en te vernieuwen. Het HBO ontbeert een structurele additionele financieringsbron om het onderwijs van nieuwe impulsen te voorzien.

Ten aanzien van de positie die het HBO in de kennisinfrastructuur inneemt, lijkt er aan overheidszijde een duidelijke onderwaardering te bestaan. De Raad is desgewenst bereid een nadere studie te wijden aan de relatieve betekenis van het HBO in de kennisinfrastructuur. Daarbij zal onder andere aandacht kunnen worden besteed aan de betekenis van de kennisoverdracht van het HBO naar het MKB voor de Nederlandse economie.

Samenhang tussen maatschappelijke behoefte, kwaliteitszorg en bekostiging

Als de Raad trefwoorden voor een Hoger Onderwijs en OnderzoekPlan zou kiezen, komt hij uit op de trefwoorden Maatschappelijke behoefte, Beoordeling en Bekostiging. Die trefwoorden staan nu ook in het HOOP, echter de uitwerking die eraan wordt gegeven is niet de uitwerking die de Raad eraan zou willen geven. Bovendien ontbreekt de samenhang, die zeer wel is aan te brengen.

De maatschappelijke relevantie van de universiteiten moet zich primair uiten in het afleveren van opgeleiden waaraan maatschappelijk behoefte is. De Raad bepleit dat er een relatie wordt gelegd tussen de bekostiging van de instellingen voor hoger onderwijs (via de eerste geldstroom) en de maatschappelijke behoefte aan en de kwaliteit van hun afgestudeerden. Momenteel speelt de maatschappelijke behoefte en de kwaliteit van afgestudeerden geen rol van betekenis in de bekostigingssystematiek. Kwaliteitsbeoordeling van onderwijs en onderzoek vindt wel plaats, maar de relatie met de bekostiging wordt veelal niet gelegd. Daarbij krijgt in het vigerende kwaliteitsbeoordelingssysteem de kwaliteit van de arbeidsmarktpositie van de afgestudeerden onvoldoende aandacht.

De techniek van het bekostigen van instellingen mede op basis van het succes van hun afgestudeerden op de arbeidsmarkt heeft de Raad nog niet uitgewerkt. Er zijn enkele landen die daar enige ervaring mee hebben en waarvan mogelijk lering valt te trekken. Desgewenst is hij gaarne bereid om daarover te adviseren. In zijn ogen moet in ieder geval het initiatief voor het doen van voorstellen voor opleidingen en de daarvoor benodigde capaciteit bij de instellingen liggen. Zij moeten daarbij het perspectief van de afgestudeerden op de arbeidsmarkt kunnen schetsen.

Per opleiding zou de minister vervolgens moeten aangeven of hij al of niet met het voorstel akkoord gaat en welk bedrag hij daar tegenover zet. Wanneer hij akkoord gaat, committeert de minister zich de opleiding voor die bepaalde periode te financieren. Omgekeerd verplicht de instelling zich in de overeengekomen opleidingen studenten op te leiden. Bij de bekostiging hoeft het uitgangspunt niet te zijn dat de kosten voor de minister evenredig stijgen dan wel dalen per afgestudeerde student; een opleiding is immers meer dan de optelsom van contacturen van docenten met studenten. Uitgangspunt moet wel zijn dat de kosten die aan de opleiding voor een instelling zijn verbonden, door de overheid en de collegegelden van de studenten worden gedragen. Daaronder vallen óók de kosten van overhead, onderzoek en alle activiteiten die noodzakelijk zijn om een goed studieprogramma aan te kunnen bieden. De maatschappelijke behoefte aan universitair onderzoek hangt in deze zin samen met de maatschappelijke behoefte aan opgeleiden.

In een dergelijke systematiek past het dat elke opleiding periodiek wordt beoordeeld. Die beoordeling moet betrekking hebben op de kwaliteit van de opleiding waarin meegenomen de arbeidsmarktpositie van de afgestudeerden. De beoordeling moet conclusies leveren aangaande de vraag of de opleiding moet worden gecontinueerd en in welke mate groei of krimp wenselijk is en suggesties bevatten ter verbetering c.q. bijstelling. In de beoordeling van de opleiding wordt dan tevens het aan de opleiding gekoppelde onderzoek beoordeeld. Vanuit het perspectief van de minister heeft een aparte beoordeling van het onderzoek dan weinig nut. In de hier voorgestelde benadering moet de onderzoekvisiteatie opgaan in de onderwijsvisiteatie; onderzoek is immers een integraal onderdeel van wat de opleiding nodig heeft.

Aparte beoordeling van onderzoek kan voor een instelling zelf wel zinvol zijn, omdat dat informatie kan geven voor te maken strategische keuzen of een

benoemingenbeleid. Het is aan de instelling(en) zelf om hieraan vorm te geven.

Onder voorwaarde dat bij de beoordeling de arbeidsmarktperspectieven worden betrokken, bestaat er in het hier voorgestelde systeem een sterke prikkel om te investeren in de kwaliteit van de opleiding en de oriëntatie op de arbeidsmarkt. Voorts wordt duidelijk wat de kosten voor een opleiding zijn en wat de verschillende instellingen kunnen leveren tegen welke prijs.

Een ander voordeel kan zijn, dat de minister minder genoodzaakt zal worden arbeidsmarktfixi vast te stellen; immers de instellingen maken zelf analyses van de arbeidsmarkt en de *employability* van hun afgestudeerden. Negeren van signalen uit de arbeidsmarkt zal aanleiding geven tot problemen bij de periodieke beoordeling. De Raad gaat in hoofdstuk 4 nader in op het kwaliteitsbeoordelingssysteem.

Consequenties voor selectie, studieduur en studiefinanciering

Een noodzakelijke consequentie van de hier voorgestelde rolverdeling is dat de instellingen een veel grotere vrijheid krijgen bij de regulering van instroom. Immers, wanneer de instellingen worden afgerekend op hun *output* (zie hierboven), dan moeten zij zeggenschap krijgen over hun *input*, de in- en doorstroom van hun studenten. Van tweeën één: of de *input* wordt gefinancierd en de toegang van eenieder tot een instelling voor hoger onderwijs is vrij, met als gevolg dat de overheid geen eisen kan stellen aan de *output*, of de *output* wordt gefinancierd, maar dan moeten de instellingen zelf hun instroom kunnen reguleren. Met de capaciteitsfixus hebben ze reeds mogelijkheden de kwantiteit van de instroom te reguleren, zij het dat arbeidsmarkt-overwegingen daarbij geen rol spelen. Selectie op specifieke kwaliteiten is in het hoger onderwijs in Nederland geen usance, enkele door de minister vastgestelde uitzonderingen daargelaten, bijvoorbeeld het kunstonderwijs. Selectie wordt veelal ten onrechte geassocieerd met beperking van de toegang. In een verzelfstandigd, en dus gedifferentieerd, stelsel van hoger onderwijs is selectie echter een instrument om de juiste persoon op de juiste opleidingsplek te krijgen.

Aangezien de behoefte in de markt aan hoger opgeleiden zeer divers is, lijkt het op zijn minst onwaarschijnlijk dat via een uniforme cursusduur in die behoefte kan worden voorzien. Vroeger was de opleiding, met name in de β -sector, in de eerste plaats gericht op de opleiding tot onderzoekers; ter voorbereiding op die betrekkelijk homogene arbeidsmarkt lijkt een uniforme studieduur met een nadruk op onderzoek een passend stramien. Nu het overgrote deel van de afgestudeerden niet in het onderzoek terecht komt, maar een breed scala van functies vervult, is een herbezinning op de universitaire opleidingen noodzakelijk.

Deze analyse sterkt de Raad in zijn eerdere pleidooi voor een differentiatie in opleiding, zowel naar inhoud als naar cursus- en studieduur. De recente voorstellen van de regering bieden op dit punt wel wat meer ruimte dan de bestaande regelingen doordat, naast de vierjarige opleiding, openingen worden geboden om opleidingen aan te bieden die een jaar langer of korter duren. Een afwijking van de 'normale' cursusduur moet aan beperkende randvoorwaarden voldoen. Variatie wordt zodoende als een uitzondering gezien terwijl het volgens de Raad tot norm verheven zou moeten worden.

In het vigerende systeem is de discussie over de studieduur gekoppeld aan de kwestie van de studiefinanciering. De Raad acht het ongewenst dat de studieduur wordt bepaald door de bereidheid van de overheid studenten in hun onderhoud te financieren. Deze zaken moeten en kunnen worden ontkoppeld. Of beter, de relatie moet worden omgedraaid; het stelsel van studiefinanciering moet de veranderingen in het onderwijs kunnen volgen.

4. Beoordeling van kwaliteit

Een bezwaar tegen *output*financiering dat vaak wordt aangevoerd, is dat de instellingen geprikkeld worden die *output* te verhogen en dat daarbij de kwaliteit van het onderwijs (en onderzoek) in de knel kan komen. Vandaar dat de Raad in dit hoofdstuk wil stil staan bij de beoordeling van de kwaliteit, zowel van het onderwijs als van het onderzoek. *Output*financiering kan niet worden ingevoerd als niet aan de voorwaarde is voldaan, dat er prikkels in het stelsel van hoger onderwijs worden ingebouwd om geen concessies te doen aan de kwaliteit.

Eerste geldstroom

In het hierboven gehouden betoog komt nadrukkelijk de behoefte naar voren aan een beoordelingsinstantie die kan worden belast met het beoordelen van de kwaliteit van opleidingen.

In de eerste plaats is er behoefte aan een instantie die het eerste fase onderwijs visiteert, of nog beter, accrediteert. Wil dat geloofwaardig gebeuren dan moet dat worden gedaan door een onafhankelijke instantie. De HBO-Raad denkt in dit verband aan de noodzaak van een aparte onafhankelijke Raad voor Accreditatie, die op zijn beurt door een Europese organisatie wordt geaccrediteerd met het oog op Europese erkenning van opleidingen.

De Raad is zeer gecharmeerd van de voorstellen die door de HBO-Raad zijn gedaan om opleidingen voortaan te accrediteren. De grote winst lijkt hem dat accreditering voor een beperkte periode wordt gegeven, en er derhalve een voortdurende prikkel is de kwaliteit en betekenis van de opleiding op peil te houden. De Raad is een voorstander van een directe koppeling tussen accreditering en bekostiging. Dat betekent dat de overheid zich zou kunnen beperken tot het (doen) organiseren van de accrediteringen en aan de resultaten consequenties te verbinden ten aanzien van de financiering van de instellingen. Voorts kunnen de instellingen worden gestimuleerd met nieuwe opleidingen in te spelen op maatschappelijke behoeften, waartoe de overheid al of niet haar observaties daarover te berde kan brengen.

Een dergelijk model lijkt de Raad ook toepasbaar voor het universitaire bestel. De terughoudendheid van de minister ten aanzien van de door de HBO-Raad voorgestane aanpak verbaast de Raad. De argumentatie dat het huidige systeem voldoet, klinkt weliswaar plausibel, maar is voor de Raad weinig overtuigend, omdat het voorbijgaat aan de winst die is te behalen door kwaliteitszorg, bekostiging en maatschappelijke behoefte op een heldere wijze met elkaar te verbinden.

De visitaties van het universitaire onderwijs worden nu in opdracht en onder regie van de VSNU verricht. Zonder dat de Raad wil stellen dat de huidige praktijk tot misstanden leidt, acht hij het juist dat een onafhankelijke organisatie verantwoordelijk is voor de beoordelingen. Voor audits van onderzoek bestaat er in Nederland reeds een dergelijke organisatie, namelijk de KNAW. Maar hier gaat het om de kwaliteit van het onderwijs, waarin de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden moet worden meegenomen. Het ligt dan niet voor de hand de KNAW met die taak te belasten.

Een betere mogelijkheid is voor de universitaire onderwijsbeoordelingen aansluiting te zoeken bij de op te richten Raad voor (HBO-)accreditatie. Het is evident dat de arbeidsmarktoverwegingen bij die Raad een grote rol zullen spelen. Een voordeel van een dergelijke Raad, die zowel het HBO als de universiteiten bedient, is dat het hoger onderwijs in samenhang wordt beoordeeld. Op de arbeidsmarkt bestaat veelal reeds een dergelijke samenhang; organisaties die hoger opgeleiden werven, kennen het opleidingsaanbod en de speci-

fieke kwalificaties van zowel HBO-opgeleiden alsook universitair opgeleiden en weten welke opgeleide voor welke functie inzetbaar is. De vraag naar de eigen positie van HBO-abituriënten ten opzichte van de universitaire abituriënten zal gemakkelijker kunnen worden beantwoord, wanneer de verschillende opleidingen vanuit één instantie worden beoordeeld. Een dergelijke raad moet nadrukkelijk niet worden gezien als een stap op weg naar een universitair systeem zoals in Engeland waarin de *colleges* zijn gepromoveerd tot *universities* maar in de praktijk lijken te tenderen naar een 'vlees noch vis'-opleiding. De beroepsgerichtheid van het HBO is het waard duidelijk te worden onderscheiden van de academische gerichtheid van de universiteiten.

Een nadere analyse over de precieze vormgeving van het beoordelings- c.q. accreditatiesysteem van het hoger onderwijs is op zijn plaats. De samenstelling en de bevoegdheden van een Raad voor Accreditatie moeten goed, bij voorkeur bij wet, worden geregeld. Met het bovenstaande beoogt de Raad alleen de contouren te schetsen van een systeem waarin de instellingen voor hoger onderwijs worden beoordeeld op de parameters die hij bij uitstek van belang acht. Hij verwacht dat de uitwerking van dit systeem aanzienlijk zal bijdragen tot een verlaging van de beoordelingslast, waaronder de instellingen thans gebukt gaan.

Tweede geldstroom

Beoordeling van kwaliteit in de tweede geldstroom behoeft van overheidszijde geen extra aandacht. Beoordeling van kwaliteit is een kern-element van de tweede geldstroom. NWO regelt dat zelf. Het is uiteraard wel wenselijk NWO zelf periodiek te beoordelen; recentelijk is dit ook voor de eerste keer gebeurd.

Derde geldstroom

Beoordeling van de kwaliteit van het derde-geldstroomonderzoek is voor de Minister van OCenW weinig zinvol. Bij derde-geldstroomonderzoek gaat het er immers om of de opdrachtgevers tevreden zijn. Wel ziet de Raad reden voor een ander soort beoordeling, namelijk beantwoording van de vraag of de derde-geldstroomactiviteiten niet te zeer afbreuk doen aan het klimaat waarin de hoofdfunctie van de instellingen, namelijk onderwijs, gedijt.

De minister wijdt aan deze problematiek in het ontwerp-HOOP een passage onder de titel 'publiek ondernemerschap'. Hij stelt dat de betrokkenheid van de samenleving bij onderwijs en onderzoek onlosmakelijk is verbonden met de toenemende maatschappelijke oriëntatie van universiteiten en hogescholen. Die betrokkenheid komt tot uiting in een bredere geldstroom naar de instellingen.

De Raad heeft kennisgenomen van het rapport van de Commissie Cohen, getiteld 'Markt en Overheid'. Daar wordt duidelijk geschetst welke spanningen zich voordoen als de publiek-gefinancierde instellingen diensten verrichten die ook door private partijen kunnen worden verricht. De commissie keurt, evenals de Raad, het verschijnsel opdrachtonderwijs en opdrachtonderzoek niet af. Een waarschuwing is echter wel op zijn plaats. Omdat de hoofdtaak van hogescholen en universiteiten het opleiden van mensen is, moet het verrichten van contractactiviteiten daaraan geen afbreuk doen. Integendeel, ze moeten de opleidingstaak ondersteunen. Dat lijkt de Raad het juiste criterium. 'Publiek Ondernemerschap' van instellingen voor hoger onderwijs dient derhalve missiegericht en niet geldgericht te zijn. De Raad is er niet van overtuigd dat geld nooit het hoofdcriterium is waarop instellingen voor hoger onderwijs contracten afsluiten.

Behoedzaamheid in dezen lijkt de Raad meer op zijn plaats dan een verdere aanmoediging van het - op zich ongelukkig gekozen begrip - Publiek Ondernemerschap. De maatschappelijke relevantie van de universiteiten komt eerst en vooral tot uiting in het afleveren van de goede mensen.

5. NWO-1 en NWO-2; en de f 500 mln

De minister kondigt in het ontwerp-HOOP aan dat hij een wijziging van de bestaande NWO-wet noodzakelijk acht en zo'n wijziging ook voorbereidt. Dat is voor hem een voorwaarde voor de voorgenomen geleidelijke overheveling van f 500 mln van de eerste naar de tweede geldstroom. Uitgangspunt bij die wetswijziging is dat NWO sturing op kwaliteit en maatschappelijke prioriteiten in de praktijk op eenvoudige en doelmatige wijze kan verwezenlijken. Dat zal onder meer inhouden dat NWO de toedeling van onderzoeksgelden kan koppelen aan de door het kabinet gestelde prioriteiten voor het wetenschapsbeleid. De minister stelt dat de sturing op grond van maatschappelijke prioriteiten in het wetenschapsbeleid van de overheid vooral via de tweede geldstroom plaats moet vinden. Behalve het criterium hoge wetenschappelijke kwaliteit moet volgens hem in de tweede geldstroom ook het criterium van maatschappelijke prioriteit een rol spelen.

De Raad is op zich een groot voorstander van de door de minister ingeslagen weg. Een vergroting van de tweede geldstroom, ook als die ten koste gaat van de eerste, heeft hij reeds bij herhaling bepleit. Hij wijst er in dit verband op, dat in vergelijking met veel andere Westerse landen die een duaal financieringsstelsel kennen, de tweede geldstroom die in Nederland wordt ingezet ter bevordering van wetenschappelijke kwaliteit, thans zeer bescheiden is. De commissie Rinnooy Kan heeft hier destijds ook op gewezen. Een (vergroete) tweede geldstroom biedt vanwege de inter-universitaire competitie, de beste weg voor stimulering van kwaliteit in het onderzoek. Daarbij biedt een tweede geldstroom ook een goed handvat voor de maatschappelijke sturing van het (universitaire) onderzoek. Een overheveling van f 500 mln naar de tweede geldstroom, zoals door de minister voorgesteld, lijkt, mits geleidelijk uitgevoerd, de Raad op zich niet onverantwoord, al wil hij daar wel enkele kanttekeningen bij maken.

In de eerste plaats zou de Raad overheveling van de eerste naar de tweede geldstroom niet willen bereiken door alle faculteiten naar rato te (laten) korten. Overeenkomstig zijn uitgangspunt dat met de eerste geldstroom de opleiding in al zijn facetten moet kunnen worden gefinancierd, moet worden bepaald welke kosten thans zijn verbonden met het geleverde onderwijs. Als dat is bepaald, hoe tentatief ook, zal blijken dat sommige faculteiten aanzienlijk meer middelen voor vrij onderzoek ter beschikking hebben dan andere faculteiten. Het ligt voor de hand de faculteiten met weinig studenten en veel mogelijkheden voor onderzoek aanzienlijk meer aan te spreken op hun bijdrage aan de overheveling dan die faculteiten met veel studenten en weinig onderzoekcapaciteit.

Ten tweede wil de Raad aangeven welke doelen met die f 500 mln zouden moeten worden gediend. De minister spreekt bij voortdurend over NWO als een instantie die de criteria hoge kwaliteit en maatschappelijke prioriteiten hanteert. Los van de evidenties dat maatschappelijk prioritair onderzoek ook kwaliteit moet hebben en dat kwalitatief hoogstaand onderzoek ook maatschappelijk van belang is, is de Raad van mening dat er tussen die beide criteria een duidelijk verschil bestaat. In de visie van de Raad leiden die criteria voor een tweede geldstroom tot twee afzonderlijke functies, die goed onderscheiden moeten worden.

De eerste functie is de klassieke functie 'bevordering van wetenschappelijke kwaliteit'. De beste onderzoeksgroepen verdienen extra mogelijkheden en steun boven op de eerste geldstroom die is bedoeld voor de financiering van de opleidingstaak en het daarvoor benodigde onderzoek. Het bestaan van een

aparte tweede geldstroom, waar louter op basis van kwaliteit naar gedongen kan worden, heeft een kwaliteitsbevorderend effect. Instellingen overstijgende competitie daagt uit tot onderzoeksvoorstellen die zich onderscheiden en daarmee bijdragen aan de kwaliteit van een academische omgeving. Door de tweede geldstroom gehonoreerde projecten en programma's hebben in de praktijk veelal extra status. Deze geldstroom, door de AWT NWO-1 genoemd, en 2-W door NWO in zijn nota *Inspiratie en sturing van wetenschap*, moet dus niet te groot zijn wil het zijn ster-karakter kunnen handhaven; hij moet echter ook niet te klein zijn, omdat dan over de gehele breedte van het onderzoeksveld in onvoldoende mate excellente onderzoekers kunnen worden bediend. Een omvang in de orde van grootte van 20% van het totale universitaire onderzoeksbudget lijkt redelijk om de bedoelde functie van NWO te kunnen vervullen.

De tweede functie van de tweede geldstroom is die van agentschap voor maatschappelijk prioritair strategisch onderzoek en implementator van de prioriteiten van het wetenschapsbeleid. Dat is dus onderzoek dat nog niet direct tot concrete toepassingen leidt, maar waarvan wel het gevoel bestaat dat het kan leiden tot vergroting van inzicht in maatschappelijke verschijnselen, de aanpak ervan, of meer zicht geeft op de toepassingsmogelijkheden van nieuwe wetenschappelijke en/of technologische ontwikkelingen, of dat om (andere) redenen van algemeen belang gewenst wordt geacht. Kortom, het gaat hier om kennisvelden waarin vanwege maatschappelijke overwegingen moet worden geïnvesteerd. Meerjarige onderzoeksprogramma's kunnen uitstekende instrumenten zijn voor dergelijke investeringen. Het formuleren van onderzoeksprogramma's en het uitzetten van projecten is een vak apart. Een belangrijke reden om NWO daarmee te belasten is, dat de doelgroep van onderzoekers voor het strategische onderzoek grotendeels dezelfde is als de doelgroep waar NWO mee te maken heeft als het gaat om de honorering van excellent onderzoek. De beoordeling van het hier bedoelde strategische onderzoek zal veelal in anders samengestelde jury's plaatsvinden vergeleken met de beoordeling van het ongebonden universitaire onderzoek. De Raad pleit er voor dat NWO de organisatie van deze taak apart vormgeeft. Hij heeft dat destijds NWO-2 genoemd; NWO heeft het over 2-M. Voor alle duidelijkheid: met NWO-2 bedoelt de Raad niet een aparte organisatie, maar wel dat die activiteit, gebruikmakend van dezelfde infrastructuur en gedeeltelijk hetzelfde netwerk, apart wordt georganiseerd.

De grote winst van een onderscheid zoals door de Raad gemaakt, is dat het voor de onderzoekers duidelijk is wat ervan ze wordt gevraagd en waarop ze worden afgerekend: in het ene geval is dat wetenschappelijke excellentie, in het andere geval is dat de bijdrage aan strategische kennisopbouw. In het eerste geval spelen dan beoordelingsinstrumenten als *citation-indices* een rol; in het tweede geval spelen naast uiteraard kwaliteitsbeoordeling de contacten met en de tevredenheid van de financierende overheidsinstelling en/of 'kennisgebruikers' een rol, hoewel die *feedback* minder duidelijk zal kunnen zijn dan in het geval van het op de korte termijn gerichte opdrachtonderzoek.

De f 500 mln die de Minister van OCenW wil overhevelen naar NWO zou naar de mening van de Raad voor ongeveer de helft aan de NWO-1 functie en voor de andere helft aan de NWO-2 functie moeten worden besteed. Zoals eerder gesteld lijkt de Raad ca 20% van het universitaire onderzoeksbudget adequaat om de ster-functie van de tweede geldstroom waar te kunnen maken. Het totale universitaire onderzoeksvolume, exclusief de f 1 mld. derde geldstroom, bedraagt ca f 3 mld.. Dat betekent dat NWO ca f 600 mln beschikbaar zou moeten hebben om zijn tweede-geldstroomfunctie van kwaliteitsbevordering naar behoren te kunnen uitoefenen. Van de huidige NWO-middelen heeft ca - f 300 mln die bestemming. Dat budget blijkt in de praktijk inderdaad onvoldoende om NWO in staat te stellen in alle disciplines die kwaliteitsbevorderende functie uit te oefenen. Met name in de α - en de γ -wetenschappen is het NWO-aandeel beperkt. Over het geheel genomen stelt een verdubbeling van het

NWO-1-budget NWO in staat 20% van het universitaire onderzoeksvolume te financieren, waarbij NWO los van individuele universiteiten kwaliteitscriteria kan hanteren.

In het model zoals hier is geschetst, ligt het voor de hand dat NWO de integrale kosten voor onderzoek dat door haar wordt gefinancierd, voor haar rekening neemt. De door NWO gefinancierde projecten kunnen uiteraard wel gebruik maken van de bestaande onderzoekinfrastructuur en faciliteiten. Dat betekent dat van de universiteiten niet wordt verlangd dat ze uit hun eerste-geldstroommiddelen vrijmaken ten behoeve van het door NWO gefinancierde onderzoek, tenzij met de instellingen iets anders wordt overeengekomen.

De NWO-2 middelen zijn bedoeld om gericht te worden ingezet. Flattering van de besteding van deze middelen, voorzover het OCenW-middelen betreft, moet komen van de Minister van OCenW. In de praktijk meent de Raad dat het voorstel voor de besteding van NWO moet komen, die hierbij zijn oor te luisteren legt bij allerlei relevante partijen, en zich laat inspireren door de verschillende verkenningen die worden uitgevoerd. De Minister van OCenW kan dan zijn oordeel geven over de voorzet. Er is dus sprake van additionele financiering van onderzoek bovenop een systeem dat reeds zelf bezig is zich voortdurend te oriënteren op de toekomstige kennisbehoefte en behoefte aan opgeleiden.

Wanneer de overheveling van eerste naar tweede geldstroom plaatsvindt en ca de helft van de *f* 500 mln wordt besteed aan de NWO-1-functie, blijft er ca *f* 200 tot *f* 250 mln over voor de NWO-2-functie. De Raad kan thans niet overzien of dat een redelijk bedrag is om de prioriteiten van het wetenschapsbeleid mee te financieren. In het Wetenschapsbudget 1997 is op jaarbasis ca *f* 20 mln uitgetrokken als stimuleringsmiddelen voor onderzoek dat gelabeld is als de prioriteiten van het wetenschapsbeleid. Dat bedrag is door velen te mager gevonden. Het Wetenschapsbudget 1997 beoogt weliswaar ook de instellingen aan te spreken om de hun verstrekte eerste-geldstroommiddelen in de door de minister bedoelde zin te besteden. Zoals de Raad reeds eerder heeft aangegeven, is dat een oneigenlijke, onheldere wijze van beïnvloeden van de besteding van de eerste geldstroom, voorzover het onderzoeksturing betreft.

De beste weg lijkt de Raad te zijn de overheveling naar NWO-2 geleidelijk te doen plaats vinden en met begeleidend evaluatieonderzoek te volgen of NWO er in slaagt de NWO-2-functie gestalte te geven en in staat is op een voor de betrokkenen bevredigende wijze de prioriteiten van het wetenschapsbeleid te implementeren. Als dat het geval is kan een volgende stap in de overheveling worden gezet.

Tot slot beveelt de Raad, wellicht ten overvloede, de minister aan het bovengemaakte onderscheid in de functies van NWO scherp voor ogen te houden bij de door hem aangekondigde wijziging van de NWO-wet. Een speciaal punt van aandacht daarbij is de rol die de minister voor zichzelf ziet weggelegd ten aanzien van de besteding van tweede-geldstroommiddelen. De uitdaging is die rol zodanig te formuleren dat het begrip 'sturen op hoofdlijnen' een herkenbare en breed geaccepteerde invulling krijgt. Overigens is de Raad uiteraard gaarne bereid over een voorontwerp van wet en in het bijzonder de gewenste bevoegdheden van de minister ten aanzien van NWO te adviseren.

Aldus vastgesteld te Den Haag, 14 november 1997

Dr.ir. H.L. Beckers
voorzitter

Dr. A. van Heeringen
secretaris

1.

Zo staat het in de considerans van de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW). In het ontwerp-HOOP 1998 wordt het beeld van hogescholen en universiteiten als zelfstandige organisaties bij voortduring bevestigd.

2.

In zijn *Jaarbeschouwing 1994* heeft de Raad op blz.12 de beperkingen opgesomd die de WHW aan de instellingen geeft. Sinds die tijd zijn er enkele aanpassingen ten goede aangebracht. Problematisch blijft zijns inziens het feit dat de instellingen beperkt blijven in hun mogelijkheden om studenten te selecteren, gebonden zijn aan door de overheid voorgeschreven studieduren, niet zelf de prijs van studieprogramma's kunnen vaststellen, en ondanks de onlangs tot stand gebrachte modernisering van de universitaire bestuursstructuur nog voor een belangrijk deel gebonden zijn de interne organisatie volgens wettelijk voorgeschreven principes in te richten.

3.

De Raad heeft het onderwerp 'vrouwen in de wetenschap' op zijn agenda gezet. Hij komt daar in toekomstige adviezen op terug.

4.

In het HOOP staat een beschouwing over Bèta en Techniek in het hoger onderwijs, die uitmondt in een oproep aan universiteiten, hogescholen en bedrijfsleven om met de overheid een gezamenlijk plan van aanpak op te stellen. De thematiek van bèta en techniek in het hoger onderwijs leent zich uitstekend voor een behandeling in het HOOP zoals door de Raad is bedoeld. Inhoudelijk zal de Raad daar nu niet verder op in gaan. Het onderwerp maakt deel uit van zijn werkprogramma en hij zal daarover in de loop van 1998 adviseren. De Raad zal in zijn advisering de effectiviteit van het door de minister voorgestane brede gezamenlijke plan van aanpak betrekken.