

55

Wat van ver komt...

De vormgeving van het Nederlandse bilaterale
onderzoeksbeleid

oktober 2003

Adviesraad voor het
Wetenschaps- en **T**echnologiebeleid



Adviesraad voor het
Wetenschaps- en Technologiebeleid



De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

23 oktober 2003

Geachte mevrouw Van der Hoeven,

In het AWT-werkprogramma 2003 is de adviesvraag opgenomen of en hoe het nieuwe EU beleid op het gebied van internationale wetenschappelijke samenwerking de vormgeving van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid dient te beïnvloeden. Meer concreet gaat het hierbij om de vraag hoe de Nederlandse bilaterale onderzoekssamenwerking met China, Indonesië, Rusland en Hongarije er in de toekomst moet uitzien.

De Raad heeft zich over uw vraag gebogen en adviseert u de bilaterale samenwerking met China, Rusland en Hongarije te beëindigen. Voor dit standpunt heeft hij in essentie drie argumenten.

1. De instrumenten van het bilaterale onderzoeksbeleid sluiten slecht aan op de doelen.

Het bilaterale onderzoeksbeleid is bedoeld om de kwaliteit van het Nederlandse onderzoek te versterken. Hiervoor zijn bilaterale samenwerkingsprogramma's geen goed middel. Wie op zoek gaat naar wetenschappelijke kwaliteit moet niet eerst een land selecteren om daarna de beste onderzoekers te zoeken. Wie wetenschappelijke kwaliteit najaagt, moet eerst de beste onderzoekers zoeken en voor lief nemen in welk land hij uiteindelijk terechtkomt.

2. Versterkte EU-activiteiten gericht op internationale onderzoekssamenwerking maken het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid overbodig.

De Europese Unie voert in toenemende mate beleid ter versterking van de internationale onderzoekssamenwerking. Het Zesde Kaderprogramma biedt goede mogelijkheden om toegang te krijgen tot de beste kennis elders. Allereerst bieden de strenge Europese procedures een goede garantie voor hoge wetenschappelijke kwaliteit. Verder heeft het Zesde Kaderprogramma een budget waarbij het Nederlandse in het niet verzinkt. En tot slot biedt dat programma toegang tot alle landen buiten de EU en niet slechts tot de vier landen waarmee Nederland samenwerkt.

3. *De toegevoegde waarde van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid is gering.*

Nederlandse kennisinstellingen werken volop samen met zusterorganisaties elders ter wereld, onder meer in Rusland, China, Hongarije en Indonesië, maar evenzeer in andere landen. Zij doen dit op zo'n schaal dat het door de Nederlandse overheid gevoerde bilaterale onderzoeksbeleid weinig extra impact heeft.

Gelet op deze argumenten is de AWT van mening dat u het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid het best kunt beëindigen. Hierbij wenst hij een uitzondering te maken voor de samenwerking met Indonesië. In Indonesië bevinden zich grote hoeveelheden uniek onderzoeksmateriaal dat van levensbelang is voor tal van Nederlandse disciplines. De toegang tot dit materiaal dient te allen tijde gegarandeerd te blijven. Onverlet de bovenstaande argumenten is continuering van de onderzoekssamenwerking met Indonesië daarom gewenst.

Met dit advies wil de AWT niets afdoen aan de internationale dimensie van de Nederlandse wetenschap. Het is onmiskenbaar dat het belang van internationalisering voor de wetenschap nog steeds toeneemt. Op dit moment is er zelfs een internationale *battle for brains* gaande. Veel Westerse landen stellen versterkt pogingen in het werk om schaars wetenschappelijk talent aan zich te binden. Bij ongewijzigd beleid lijkt Nederland deze strijd te gaan verliezen. Deze trend om te buigen, is volgens de AWT de echte opgave waarvoor het Nederlandse wetenschapsbeleid zich geplaatst ziet in internationaal perspectief. Hij ziet drie wegen die daartoe kunnen leiden en adviseert u deze te bewandelen:

- creëer een fonds om toponderzoekers naar Nederland te lokken;
- verkort de procedures voor verblijfs- en werkvergunningen;
- verlaag de leges voor verblijfs- en werkvergunningen.

Overigens heeft de AWT met ongenoegen kennis genomen van de rijksbegroting voor 2004. Daarin deelt U mee dat U de onderzoekssamenwerking met China, Indonesië en Rusland zal continueren en maakt U bekend dat onlangs nieuwe bilaterale samenwerkingsprogramma's zijn gestart met Bulgarije en Roemenië. De AWT betreurt deze gang van zaken zeer. Zinnige advisering over het wetenschaps- en technologiebeleid wordt sterk bemoeilijkt indien de beslissingen al genomen zijn voordat het advies is uitgebracht. De AWT spant zich in om de timing van adviezen te laten aansluiten bij de voorgenomen beleidsontwikkeling. Indien U aangeeft dat spoed vereist is, komt de AWT daaraan tegemoet. Maar daarvan was in dit geval geen sprake. De AWT wijst er verder op dat ambtenaren van Uw departement al op 2 april 2003 op de hoogte waren van het hier weergegeven standpunt inzake het bilaterale onderzoeksbeleid. Op hun uitdrukkelijke verzoek heeft hij dit standpunt destijds nog niet publiek gemaakt, maar de tijd genomen voor een verdiepingsslag. Het verbaast de AWT des te meer dat belangrijke beslissingen over het bilaterale onderzoeksbeleid bij het verschijnen van dit advies reeds genomen zijn.



J.F. Sistermans
Voorzitter

Inhoudsopgave

1 Adviesvraag	7
2 Standpunt AWT	13
3 Aanbeveling AWT	19



Adviesvraag

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid verzocht advies uit te brengen over de vraag of en hoe

'het nieuwe EU beleid op het gebied van internationale wetenschappelijke samenwerking de vormgeving van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid dient te beïnvloeden om maximaal te kunnen profiteren van het EU beleid. En vice versa: of en in welke richting Nederland, met het oog op het (toekomstige) bilaterale wetenschapbeleid, het EU beleid op het gebied van internationale samenwerking moet beïnvloeden om maximaal te kunnen profiteren van dit EU beleid.'

Met dit advies geeft de AWT antwoord op deze vragen.

Achtergrond bij de adviesvraag: ontwikkelingen in Nederland

**De wetenschap
internationaliseert...**

De Nederlandse wetenschap kent van oudsher een sterke internationale oriëntatie. Al vóór het begin van de Tweede Wereldoorlog onderhielden veel Nederlandse wetenschappers nauwe contacten met buitenlandse collega's. Nadien is die gewoonte alleen maar sterker geworden.¹ Eind jaren tachtig heeft de minister van Onderwijs en Wetenschappen besloten de internationale oriëntatie van de Nederlandse wetenschap verder te versterken. In 1988 verscheen de beleidsnota 'Internationalisering van onderwijs en onderzoek'.² Sindsdien is de internationalisering van het hoger onderwijs en onderzoek een niet meer weg te denken element van het beleid.

**... en het beleid
versterkt dit**

Sinds het begin van de jaren negentig wordt in het Nederlandse wetenschapsbeleid expliciet aandacht besteed aan bilateraal onderzoeksbeleid. Dit beleid betreft

1 Zie J.C.C. Rupp, *Van oude en nieuwe universiteiten: de verdringing van Duitse door Amerikaanse invloeden op de wetenschapsbeoefening en het hoger onderwijs in Nederland, 1945-1995* (Den Haag, 1997).
2 Ministerie van O&W, *Internationalisering van onderwijs en onderzoek* (Den Haag 1988).

**Nederlands bilateraal
onderzoeksbeleid dient twee
doelen**

de onderzoekssamenwerking tussen landen op een één-op-één basis. De doelstellingen hiervan zijn niet altijd helder geformuleerd. In de wetenschapsbudgetten van 1993, 1995 en 1997 zijn zij in elk geval lastig terug te vinden. Het wetenschapsbudget van 2000 heeft hierin verbetering gebracht doordat het twee doelstellingen toeschrijft aan het bilaterale onderzoeksbeleid van Nederland:

- *kwaliteitsversterking van het Nederlandse onderzoek door aansluiting bij de beste kennis in andere landen;*
- *de inzet van het internationale wetenschapsbeleid overeenkomstig de doelstellingen van het algemene buitenlandbeleid dat de Nederlandse economische of culturele belangen dient of bijdraagt aan vrede en veiligheid.*³

**Kwaliteitsversterking
Nederlands onderzoek staat
voorop**

Volgens de projectgroep die verantwoordelijk was voor de voorbereiding van deze tekst zijn genoemde doelstellingen geenszins nevenschikkend. Voor OCW weegt de eerste doelstelling het zwaarst. De tweede doelstelling wordt weliswaar niet onbelangrijk gevonden, maar de verantwoordelijkheid hiervoor ligt niet bij OCW.⁴

**Nederlands beleid parallel
aan Europees beleid...**

Van meet af aan heeft het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid parallel gelopen met initiatieven van de Europese Unie. Reeds in 1990 heeft de minister van Onderwijs en Wetenschappen vastgesteld dat de toegenomen betekenis van het bilateraal onderzoeksbeleid in Europese verband noopt tot een terughoudend bilateraal onderzoeksbeleid in Nederlands verband:

*'Mede als consequentie van deze (...) verschuiving van samenwerking op bilateraal niveau naar EG-niveau heb ik mij voorgenomen de samenwerking op nationaal niveau tussen Nederland en andere landen te concentreren op slechts enkele landen.'*⁵

**...en daarom beperkt
Nederland het aantal
partnerlanden**

In de jaren die volgden, is deze terughoudendheid inzake het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid gecontinueerd. In de wetenschapsbudgetten van 1993, 1995, 1997 en 2000 is het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid steeds beperkt tot een aantal landen: China, Indonesië, Rusland, Hongarije, Vlaanderen,

3 Ministerie van OCenW, *Wetenschapsbudget 2000* (Den Haag 1999), p. 44.

4 Ministerie van OCenW, *Project bilaterale onderzoekssamenwerkingen: eind-rapport en annex 1* (interne notitie 17 december 1998), p. 2.

5 Ministerie van O&W, *Wetenschapsbudget 1991* (Den Haag 1990), p. 65.

De programma's hebben een bescheiden omvang

Frankrijk en Noordrijn-Westfalen. De laatste jaren bestaat er een tendens om alleen de eerste vier landen op te voeren als partners in het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid. In de voortgangsrapportages over het wetenschapsbeleid uit 2000 en 2002 worden Vlaanderen, Frankrijk en Noordrijn-Westfalen in elk geval niet meer aangeduid als prioriteitslanden.⁶

Sinds 1995 wordt het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid met China, Indonesië, Rusland en Hongarije uitgevoerd door KNAW en NWO. De programma's hebben een bescheiden omvang (zie tabel 1). In 2000 zijn zij geëvalueerd: de uitkomsten waren positief.⁷

Tabel 1: budget voor het bilaterale onderzoeksbeleid in 2002

Via KNAW	Via NWO
China € 1,5 miljoen per jaar	Rusland: € 1,8 miljoen per jaar
Indonesië: € 2,1 miljoen per jaar	Hongarije: € 0,23 miljoen per jaar

Achtergrond bij de adviesvraag: ontwikkelingen in de EU

Net als de Nederlandse overheid voert de Europese Unie een beleid dat de internationale dimensie van de wetenschap wil versterken. Het belangrijkste instrument waarvan de EU zich in dezen bedient, zijn de successievelijke Kaderprogramma's. Op dit moment wordt het Zesde Kaderprogramma van de Europese Unie ten uitvoer gebracht. De centrale gedachte hiervan is dat de onderzoeksinfrastructuren van de lidstaten moeten uitgroeien tot één Europese onderzoeksruimte.

De Kaderprogramma's hebben altijd al aandacht gehad voor de internationale dimensie van de Europese wetenschap. Maar de laatste jaren neemt deze aandacht hand over hand toe. Binnen het Zesde Kaderprogramma neemt internationalisering in elk geval een prominente plaats in. Dit vanuit de gedachte dat de Europese onderzoeksruimte geen eiland mag zijn, maar in open verbinding moet staan met de rest van de wereld. Meer in het bijzonder wil de Europese Commissie:

KP6 legt veel nadruk op internationalisering

6 Ministerie van O&W, *Voortgangsrapportage wetenschapsbeleid 2000* (Den Haag 2000), pp. 23-24; Ministerie van O&W, *Voortgangsrapportage wetenschapsbeleid 2002* (Den Haag 2001), pp. 33-34.

7 *Handelingen van de Tweede Kamer, 2000-2001, 26658, nr. 16.*

Niet-lidstaten kunnen deelnemen aan KP6...

...er is een apart budget voor internationale samenwerking...

- de Europese onderzoeksruimte wereldwijd aantrekkelijk maken voor de beste wetenschappers;
- de toegang waarborgen van de Europese onderzoeksruimte tot kennis en technologie die elders worden ontwikkeld;
- wetenschappelijke en technische activiteiten stimuleren die bijdragen aan de uitvoering van het buitenlands beleid van de Unie;
- wetenschap en technologie binnen de Unie aanwenden voor de aanpak van mondiale problemen.⁸

Om deze doelstellingen te realiseren, bedient de EU zich in essentie van drie instrumenten die alle deel uitmaken van het Zesde Kaderprogramma.

In de eerste plaats heeft de EU een apart budget gereserveerd om niet-lidstaten te laten participeren in het Zesde Kaderprogramma. Bij deelname aan het Zesde Kaderprogramma worden niet-lidstaten net zo behandeld als lidstaten. Zij moeten intekenen op onderzoeksthema's die van tevoren zijn vastgesteld en moeten daarbinnen hoge wetenschappelijke en/of technologische kwaliteit leveren. Het budget bedraagt € 285 miljoen voor de periode 2002-2006.

In de tweede plaats kent de EU een apart budget voor internationale samenwerking. Dit is bestemd voor wetenschappelijke en technologische samenwerking van lidstaten met groepen van landen buiten de Unie. Deze partijen kunnen samenwerkingsovereenkomsten aangaan op gebieden als gezondheid, water en voedsel (zie tabel 2). Het budget voor de periode 2002-2006 is € 315 miljoen.

Tabel 2: onderzoeksthema's bij Internationale Samenwerking

Rusland en NOS	Milieu, productiemethoden in de industrie, gezondheidszorg
Middellandse Zee-gebieden	Watermanagement, zonne-energie, cultureel erfgoed
Westelijke Balkan	Milieu, gezondheidszorg
Ontwikkelingslanden	Gezondheidszorg, watermanagement, voedselveiligheid
Alle regio's	Forum opzetten voor W&T-contacten

⁸ Europese Commissie, *De internationale dimensie van de Europese onderzoeksruimte* (Brussel 2001), p. 4.

**... en onderzoekers
kunnen het Marie Curie
programma gebruiken**

In de derde en laatste plaats wil de EU de internationale mobiliteit van onderzoekers stimuleren. Daarvoor heeft zij het Marie Curie Programma in het leven geroepen. Dit programma wil Europese onderzoekers de mogelijkheid bieden om gedurende langere tijd uitgezonden te worden naar kennisinstellingen of bedrijven buiten hun geboorteland. Omgekeerd krijgen onderzoekers uit niet-lidstaten de mogelijkheid om voor een langere periode neer te strijken in Europese kennisinstellingen of bedrijven. In de periode 2002-2006 kan het Marie Curie programma beschikken over een budget van € 1580 miljoen.

De intensivering van het internationale wetenschapsbeleid van de Europese Unie en de grote budgetten die daarmee gemoeid zijn, vormen de achtergrond van de adviesvraag. Net als in 1990 het geval was, moet ook nu worden gezien hoe het bilaterale onderzoeksbeleid op Nederlandse schaal zich verhoudt tot dat op Europese schaal.

Aanpak

Ter voorbereiding van dit advies heeft de AWT zich laten informeren door een aantal gesprekspartners. Hij heeft gesproken met de organisaties die direct betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid (OCW, KNAW en NWO), met voorzitters van de commissies die de bilaterale programma's hebben geëvalueerd en met organisaties die ervaring hebben met internationaal onderzoeksbeleid (Nuffic en Senter-EGL). Nadat deze gesprekken hebben plaatsgevonden, heeft de Raad zijn eigen standpunt bepaald inzake het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid.

2

Standpunt AWT

Kort samengevat luidt de adviesvraag of het nieuwe beleid van de Europese Unie inzake internationale onderzoekssamenwerking gevolgen dient te hebben voor het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid. Om te komen tot een antwoord op deze vraag ontwikkelt de AWT in dit hoofdstuk een standpunt ten aanzien van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid. Dit standpunt valt in drie delen uiteen:

- de instrumenten van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid sluiten slecht aan op de doelen;
- versterkte EU-activiteiten gericht op internationale onderzoekssamenwerking maken het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid overbodig.
- de toegevoegde waarde van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid is gering.

De instrumenten van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid sluiten slecht aan op de doelen

De doelstelling van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid is tweeledig. In de eerste plaats dient het ter versterking van de kwaliteit van het Nederlandse onderzoek door aansluiting tot stand te brengen met de beste kennis in andere landen. In de tweede plaats dient het ter ondersteuning van het buitenlandbeleid van Nederland. Met het departement is de AWT van mening dat deze doelen niet nevenschikkend zijn. Voor het wetenschapsbeleid dient de eerste doelstelling, kwaliteitsversterking van het Nederlandse onderzoek, voorop te staan. Deze doelstelling maakt immers duidelijk waarom de onderzoekssamenwerking met andere landen deel is van het wetenschapsbeleid en niet, bijvoorbeeld, van het buitenlandbeleid. Hiermee is de tweede doelstelling, ondersteuning van het buitenlandbeleid, een afgeleide.

Waar kwaliteitsversterking van het Nederlandse onderzoek de dominante doelstelling is van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid acht de AWT bilaterale samenwerkingsovereenkomsten geen goed instrument. Wetenschappelijke excellentie stoort zich immers niet aan landsgrenzen. Wie aansluiting zoekt bij de beste kennis elders dient zijn speurtocht niet te beperken tot vier landen. In China,

Kwaliteitsversterking van het Nederlandse onderzoek dient voorop te staan...

... en vergt een wereldwijde jacht op talent

Bilaterale onderzoeks-samenwerking kan wel het buitenlandbeleid dienen...

... maar niet het wetenschapsbeleid

KP6 biedt goede toegang tot kennis elders

Hongarije, Indonesië en Rusland werken allicht uitmuntende wetenschappers. Maar het is niet zo dat deze landen per definitie onderdak bieden aan de beste wetenschappers ter wereld – laat staan dat ze dat op alle terreinen doen. Daarom dient de zoektocht naar wetenschappelijke excellentie een wereldwijd karakter te hebben. Wie op zoek gaat naar wetenschappelijke kwaliteit moet niet eerst een land selecteren om daarna de beste onderzoekers te zoeken. Wie wetenschappelijke kwaliteit najaagt, moet eerst de beste onderzoekers zoeken en voor lief nemen in welk land hij uiteindelijk terechtkomt.

Het voorgaande wil niet zeggen dat de AWT tegenstander is van bilaterale onderzoekssamenwerking als zodanig. Er zijn constructies denkbaar waarbij wetenschappelijke samenwerking deel uitmaakt van een breder beleid. Zo heeft Nederland culturele verdragen gesloten met diverse landen, waaronder Australië, Japan, Mexico en Turkije. In deze verdragen is ook sprake van onderzoekssamenwerking. Het departement van Ontwikkelingssamenwerking bevordert onderzoek in en ten behoeve van ontwikkelingslanden. In dit verband wordt samenwerking met Nederlandse universiteiten ondersteund, onder meer met het *Netherlands Fellowships Programme* (budget voor 2003: € 24,3 miljoen). En het Programma Samenwerking Oost-Europa van het ministerie van Economische Zaken bevordert de kennisoverdracht van het Nederlandse bedrijfsleven naar Oost-Europese landen (budget voor 2003: € 43,5 miljoen). In al deze gevallen is de keuze voor bilaterale onderzoekssamenwerking goed te verdedigen. Die samenwerking dient hier immers niet de belangen van het Nederlandse wetenschapsbeleid, maar die van het Nederlandse buitenlandbeleid. Maar zo gauw wetenschappelijk excellentie centraal komt te staan, en niet cultuur, ontwikkeling of economie, veranderen de zaken. Dan dient het niet meer om samenwerking met een beperkt aantal landen te gaan, maar om een wereldwijde zoektocht. De instrumenten van bilaterale samenwerking zijn hiervoor ongeschikt.

Versterkte EU-activiteiten gericht op internationale onderzoeks-samenwerking maken het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid overbodig

De AWT acht het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid met de komst van het Zesde Kaderprogramma grotendeels overbodig geworden. Nog meer dan zijn voorgangers biedt het Zesde Kaderprogramma goede mogelijkheden om toegang te krijgen tot de beste kennis elders. Allereerst bieden de strenge Europese procedures een goede garantie voor hoge wetenschappelijke kwaliteit, ook op het

**Bilateraal onderzoeksbeleid
blijkt geen goede opmaat
voor KP6**

gebied van bilaterale onderzoekssamenwerking. Verder heeft het Zesde Kaderprogramma een budget waarbij het Nederlandse in het niet verzinkt. Bovendien biedt dat programma toegang tot alle landen buiten de EU en niet slechts tot de vier landen waarvoor in het Nederlandse bilaterale beleid is gekozen.

Een veelgehoord argument tegen dit standpunt is dat het Zesde Kaderprogramma het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid niet overbodig maakt, maar juist veronderstelt. Achterliggende gedachte is dat de Europese Kaderprogramma's relatief complex en ontoegankelijk zijn. Het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid wordt dan geacht de groeikernen te leveren waaruit samenwerkingsverbanden in Europees verband kunnen ontstaan. De AWT erkent het bestaan van deze mogelijkheid, maar stelt tegelijkertijd vast dat de praktijk anders uitwijst. Tabel 3 laat zien dat alleen in Hongarije sprake is van een flinke oogst; in Rusland is de oogst bescheidener en in Indonesië en China zelfs afwezig. Hierbij moet worden bedacht dat de goede score van Hongarije zo goed als zeker wordt veroorzaakt door het feit dat dit land kandidaat-lidstaat is. Zo bezien vormt het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid dus geen goede opmaat voor deelname aan het Europese Kaderprogramma.

Tabel 3: aantal samenwerkingsprogramma's van Nederland met niet-lidstaten in het Europese kaderprogramma anno 2000⁹

Met bilateraal onderzoeksbeleid		Zonder bilateraal onderzoeksbeleid	
Hongarije	72	Tsjechië	100
Rusland	19	Polen	90
China	0	Israël	89
Indonesië	0	Brazilië	8
		Japan	7
		Argentinië	7
		Zuid-Afrika	6

Dat het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid geen opmaat vormt voor deelname aan het Europese Kaderprogramma ligt overigens niet aan de complexiteit van dat laatste. In dat programma werkt Nederland namelijk volop samen met andere niet-lidstaten. Tabel 3 geeft een aantal voorbeelden. Hierbij valt op dat de samenwerking met Tsjechië, Polen en Israël zeer intensief is zonder dat vooraf sprake is geweest van ondersteuning door het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid.

⁹ Cijfers ontleend aan Ministerie van OCW, *Onderzoekssamenwerking van de EU met derde landen: kansen voor Nederland en gevolgen voor het bilaterale onderzoeksbeleid* (interne notitie, september 2002).

Nederlandse wetenschappers hebben het bilaterale onderzoeksbeleid niet nodig

Een voorwaarde voor succesvolle samenwerking binnen het Europese Kaderprogramma is het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid dus allerminst. Ook zonder de helpende hand van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid weten Nederlandse wetenschappers hun collega's in het buitenland wel te vinden!

De toegevoegde waarde van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid is gering

Nederlandse kennisinstellingen internationaliseren volop

De AWT stelt vast dat de Nederlandse wetenschap de afgelopen jaren zeer internationaal van karakter is geworden. Nederlandse kennisinstellingen werken volop samen met zusterorganisaties elders ter wereld, onder meer in Rusland, China, Hongarije en Indonesië, maar evenzeer in andere landen. Deze 'bilaterale onderzoekssamenwerking' vanuit de kennisinstellingen zelf is wijd verbreid en neemt tal van vormen aan.

Universiteiten creëren eigen programma's...

Allereerst hebben universiteiten eigen programma's voor internationale onderzoekssamenwerking opgestart. Zo is de RUG een *PhD-Fellowship Programme* begonnen voor ontwikkelingslanden en Oost-Europese landen. Hierin wordt de "sandwich-formule" gehanteerd: een buitenlandse onderzoeker werkt in een periode van vier jaar elk jaar maximaal 6 maanden aan de RUG. In dit verband zijn overeenkomsten gesloten met universiteiten uit circa 20 landen, waaronder China, India, Indonesië, en Zuid-Afrika. De TU/e heeft een eigen stimuleringsfonds "Prioriteitslanden" opgezet. Dit fonds wil bevorderen dat de wetenschappelijke staf van de TU/e samenwerkt met onderzoekers elders. Er bestaan reeds contacten met onderzoekers uit China, Singapore en Zuid-Afrika. Andere universiteiten hebben vergelijkbare voorzieningen getroffen.

... maken gebruik van bestaande beurzen...

Behalve met eigen programma's werken universiteiten ook met bestaande beurzenprogramma's voor internationale samenwerking. Hiervan bestaat een groot aantal: *NATO Fellowships*, *European Science Foundation*, *European Co-operation in the field of Scientific and Technical Research*, *Netherlands America Commission for Educational Exchange*, *Socrates*, de vele beurzen van buitenlandse universiteiten, de beurzen voortvloeiend uit de culturele verdragen enzovoort. De lijst met beurzen waaruit reislustige onderzoekers kunnen putten, is zo lang dat de programma's van het ministerie van OCW met China, Indonesië, Rusland en Hongarije er nauwelijks in opvallen.

... en trekken buitenlandse werknemers aan

Een andere belangrijke vorm van internationale samenwerking krijgt haast sluipenderwijs gestalte via het aannamebeleid van kennisinstellingen. In toenemende mate trekken universiteiten en instituten buitenlands personeel aan (zie tabel 4). Alhoewel soms uit nood geboren, maakt deze ontwikkeling dat Nederland als geheel beter aangesloten raakt op de kennisinfrastructuur in het buitenland.

Tabel 4: wetenschappers uit niet-lidstaten in dienst bij universiteiten in 2003¹⁰

TU/e	434
TUD	300
UT	231
UvT	200
UL	200

Gelet op de omvang en reikwijdte van de vele lokale initiatieven acht de AWT de toegevoegde waarde van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid gering. Nederlandse kennisinstellingen onderhouden al zoveel contacten met hun zusterorganisaties elders ter wereld dat het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid weinig extra impact heeft. Men kan dit ook positief formuleren. Daar waar een Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid halverwege de jaren tachtig nog noodzaak was, wordt internationale onderzoekssamenwerking thans volop gedragen door het veld.

¹⁰ Cijfers ontleend aan F. Koning, "Kennismigranten vinden Nederland onbetaalbaar en ongestruid", *Transfer*, april 2003, p. 6-7.

3

Aanbevelingen AWT

**Het bilaterale
onderzoeksbeleid kan
worden beëindigd...**

In de voorgaande pagina's heeft de AWT zijn standpunt bepaald ten aanzien van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid. In zijn ogen is dat beleid niet effectief (gezien de slechte aansluiting van de instrumenten op de doelen), grotendeels overbodig (gezien de activiteiten in het Zesde Kaderprogramma van de EU) en van weinig toegevoegde waarde (gezien de activiteiten vanuit de kennisinstellingen zelf). Op basis hiervan komt de AWT tot de conclusie dat het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid van het ministerie van OCW kan worden beëindigd.

**...als onderdeel van het
wetenschapsbeleid...**

Voor alle helderheid: de AWT adviseert de minister van OCW het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid niet langer voort te zetten *als onderdeel van het Nederlandse wetenschapsbeleid*. Het is niet ondenkbaar dat vanuit andere doelstellingen dan kwaliteitsversterking van het Nederlandse onderzoek een bilateraal onderzoeksbeleid wel zinvol wordt geacht, bijvoorbeeld vanwege cultuur, ontwikkeling of economie. In dit advies doet de AWT geen uitspraken over de wenselijkheid hiervan. Hij wenst wel te onderstrepen dat de beleidsdoelstellingen in dat geval helder dienen te zijn. Het ligt dan voor de hand de voortrekkersrol bij een ander departement dan OCW te beleggen (bijvoorbeeld Buitenlandse Zaken of Economische Zaken), met OCW in een ondersteunende rol.

**... maar de samenwerking
met Indonesië moet blijven**

Bij zijn advies het bilaterale onderzoeksbeleid te beëindigen, wenst de Raad een uitzondering te maken voor de samenwerking met Indonesië. Die samenwerking is namelijk van groot belang voor de Nederlandse wetenschap. In Indonesië bevinden zich grote hoeveelheden uniek onderzoeksmateriaal dat van levensbelang is voor tal van Nederlandse disciplines, waaronder de letteren, de biosystematiek en het maritieme onderzoek. De toegang tot dit materiaal dient te allen tijde gegarandeerd te blijven. Daarom pleit de AWT, ondanks zijn kanttekeningen bij het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid, voor continuering van de samenwerking met Indonesië.

De AWT heeft overigens met ongenoegen kennis genomen van de rijksbegroting voor 2004. Daarin deelt de minister van OCW mee dat zij de onderzoekssamenwerking met China, Indonesië en Rusland zal continueren en maakt zij bekend dat

Belangrijke beslissingen op dit gebied lijken al genomen...

...en de AWT betreft dit zeer

Echte opgave: Nederland moet aantrekkelijker worden voor buitenlands talent

onlangs nieuwe bilaterale samenwerkingsprogramma's zijn gestart met Bulgarije en Roemenië. De AWT betreft deze gang van zaken zeer. Zinnvolle advisering over het wetenschaps- en technologiebeleid wordt sterk bemoeilijkt indien de beslissingen al genomen zijn voordat het advies is uitgebracht. De AWT spant zich in om de timing van adviezen te laten aansluiten bij de voorgenomen beleidsontwikkeling. Indien spoed vereist is, komt de AWT daaraan tegemoet. Maar daarvan was in dit geval geen sprake. De AWT wijst er verder op dat ambtenaren van OCW al op 2 april 2003 op de hoogte waren van het hier weergegeven standpunt inzake het bilaterale onderzoeksbeleid. Op hun uitdrukkelijke verzoek heeft hij dit standpunt destijds nog niet publiek gemaakt, maar de tijd genomen voor een verdiepingsslag. Het verbaast de AWT des te meer dat belangrijke beslissingen over het bilaterale onderzoeksbeleid bij het verschijnen van dit advies reeds genomen zijn.

Met dit advies wenst de AWT niets af te doen aan de internationale dimensie van de (Nederlandse) wetenschap. Het is onmiskenbaar dat het belang van internationalisering voor de wetenschap nog steeds toeneemt. Op dit moment is er zelfs een internationale *battle for brains* gaande. Veel Westerse landen stellen versterkt pogingen in het werk om schaars wetenschappelijk talent aan te trekken en aan zich te binden. Bij ongewijzigd beleid loopt Nederland het risico deze strijd te gaan verliezen.

Nederland positioneren als aantrekkelijke plaats om wetenschap te bedrijven, te zorgen dat Nederland aantrekkelijk is voor de beste *brains* – dát is volgens de AWT de echte opgave waarvoor het Nederlandse wetenschapsbeleid zich geplaatst ziet in internationaal perspectief. Daarom ontwikkelt hij in dit advies drie voorstellen die bedoeld zijn om de aantrekkelijkheid van Nederland als onderzoeksland te vergroten. Deze behelzen het volgende:

- creëer een fonds om toponderzoekers naar Nederland te lokken;
- verkort de procedures voor verblijfs- en werkvergunningen;
- verlaag de leges voor verblijfs- en werkvergunningen.

Eventuele kosten die zijn verbonden aan deze voorstellen, kunnen worden gedekt door de middelen die vrijkomen met de beëindiging van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid.

Creëer een fonds om toponderzoekers naar Nederland te lokken

Het is wenselijk een budget vrij te maken voor het aantrekken van internationaal toptalent en Nederlandse toponderzoekers die ons land hebben verlaten. Diverse

**Creëer goede
arbeidsvoorwaarden voor
toptalent**

landen gaan al op deze manier de internationale concurrentie aan (zie kader). Nederland kan hierbij niet achterblijven. Op die gebieden waarop Nederland zich wil versterken, moet de wetenschappelijke wereldtop naar ons land worden gelokt. Tegen internationaal concurrerende arbeidsvoorwaarden en met aantrekkelijke faciliteiten, ondersteuning en apparatuur moet een select deel van de wetenschappelijke wereldtop verleid worden zich in Nederland te vestigen. Ter ondersteuning van de activiteiten vanuit de kennisinstellingen zelf, zou de overheid hiertoe een speciaal fonds in het leven moeten roepen.

Canada heeft in 2000 een programma gestart voor het aantrekken van toptalent op hoogleraar niveau. Het programma omvat Can. \$ 900 miljoen en heeft tot doel 2000 *chairs* te bezetten in het jaar 2005 (45% voor de bètawetenschappen, 35% medische wetenschappen, 20% sociale en geesteswetenschappen). Er wordt nadrukkelijk gekeken naar buitenlandse kandidaten. Er zijn inmiddels 837 *chairs* ingesteld, waarvan 19% voor buitenlandse onderzoekers. Bij de laatste ronde, in 2003, hadden de buitenlandse hoogleraren een aandeel van eenderde. Bron: www.chairs.gc.ca

Het **Verenigd Koninkrijk** heeft voor een periode van 5 jaar een budget van £ 4 mln. per jaar beschikbaar gesteld voor hogere salarissen van 50 toponderzoekers. Hiermee moest de *brain drain* richting de VS worden omgezet in een *brain gain* richting het VK. Het jaarsalaris van een hoogleraar is £ 35,000 tot £ 40,000; voor de 50 toponderzoekers wordt dit opgetrokken tot £ 100,000. Bron: *Excellence and Opportunity – a science and innovation policy for the 21st century* (DTI, juli 2000).

In **Duitsland** heeft de *Bundesländerkommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung* in oktober 2000 een actieprogramma gestart. Tweeëntwintig organisaties namen deel: de *Fraunhofer Gesellschaft*, DFG, organisaties van werknemers en werkgevers, het *Goethe Institut* en vele anderen. Deze groep heeft veel maatregelen voorgesteld om Duitsland aantrekkelijker te maken voor buitenlandse onderzoekers en studenten en voor Duitse onderzoekers die naar het buitenland waren uitgeweken. Onder andere werd een fonds voorgesteld voor het aantrekken van onderzoekers en studenten uit het buitenland. Dat fonds is er gekomen. In februari 2001 kondigde de minister van onderwijs aan dat de regering hiervoor een budget van DM 170 mln. heeft uitgetrokken. Bron: www.bmbf.de.

**Nederland is zeer restrictief
voor kennismigranten**

Verkort de procedures voor verblijfs- en werkvergunningen

Nederland maakt het kennismigranten helaas niet gemakkelijk. Als buitenlandse wetenschappers in ons land willen komen werken, krijgen zij te maken met:

- een lange visumprocedure;
- de plicht een gecertificeerde geboorteakte te overleggen;
- zeer hoge leges (waarover straks meer).

En dat gebeurt in de gunstigste gevallen want vaak zijn buitenlandse wetenschappers niet eens op de hoogte van Nederlandse vacatures. Nederlandse kennisinstellingen zijn namelijk verplicht eerst in eigen land te werven, daarna in de EU en dan pas buiten de EU.

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat Nederland slecht scoort op de immigratie van hooggeschoolden. In de OECD-studie *Trends in International Migration* (2003) wordt Nederland op één rij gezet met restrictieve landen als Italië. In de studie worden Australië, Canada, de VS, het VK, Frankrijk en Noorwegen genoemd als landen die het meest toegankelijk zijn voor kennismigranten. Dat is geen toeval want deze landen hebben maatregelen genomen om de toegang van hooggeschoolden tot hun land te vergemakkelijken (zie kader).

Het **Verenigd Koninkrijk** heeft de regelgeving voor werk- en verblijfsvergunningen versoepeld voor buitenlandse studenten en wetenschappers. Er hoeven geen aparte vergunningen meer te worden aangevraagd voor verblijf en (aanvullend) werk. Een werkvergunning wordt binnen 24 uur afgegeven voor vijf jaar (was vier jaar) en is aan minder strenge regels onderhevig. Het *Highly Skilled Migrant Scheme* maakt het voor hooggeschoolde buitenlanders mogelijk in het VK naar werk te zoeken zonder een aanbod voor werk op zak te hebben. Verder worden de belemmeringen weggenomen die nog bestaan voor buitenlandse onderzoekers om deel te nemen aan het Zesde Kaderprogramma. Bron: *Investing in Innovation* (DTI, HMT, DES, juli 2002).

Denemarken heeft sinds juli 2002 het *Job Card Scheme* waardoor buitenlanders met een geormerkt beroep direct een verblijfs- en werkvergunning kunnen krijgen. Deze geldt voor drie jaar (*residence card*) zonder dat men het paspoort hoeft af te geven aan de Deense immigratiedienst. Geormerkte beroepen zijn IT-specialisten, artsen en verpleegkundigen, technici, en researchers in de technische en natuurwetenschappen. Bron: www.udlst.dk.

Ook **Finland** heeft een lijst met geormerkte beroepen. Personen met bepaalde beroepen, onder wie studenten, ondernemers, universitaire docenten en onderzoekers, krijgen automatisch een werkvergunning. Bron: www.mol.fi/migration.

Creëer een korte procedure voor werk en verblijf

Leges voor werk en verblijf zijn heel hoog geworden

Zweden kent een regeling voor buitenlandse onderzoekers. Als deze langer dan drie maanden blijven, moet een werkvergunning worden aangevraagd. De regels hiervoor zijn soepeler dan voor andere groepen.

Bron: www.migrationsverket.se/english.

Nederland heeft al enige stappen gezet om kennismigranten minder ongestruid te behandelen. Zo is in 2002 de interdepartementale werkgroep Van Leeuwen gestart om ons land aantrekkelijker te maken voor wetenschappers uit niet-lidstaten. Verder zijn het IND-loket voor arbeidsmigratie en het loket voor TWV-aanvragen gecombineerd tot één loket. Bovendien hebben werkgevers de mogelijkheid gekregen om de aanvraag voor een verblijfsvergunning in te dienen waardoor de tussenschakels van ambassade en vreemdelingendienst vervallen.

De AWT juicht voornoemde stappen toe, maar constateert dat zij nog niet ver genoeg gaan. Kennismigranten mogen weliswaar langer blijven en de werkvergunning mag sneller binnen zijn, de procedure voor de verblijfsvergunning duurt nog steeds te lang. Daarom dringt de AWT aan op één korte procedure voor werk en verblijf samen.

Verlaag de leges voor verblijfs- en werkvergunningen

De leges voor verblijfsvergunningen voor immigranten van niet-lidstaten zijn in 2002 fors verhoogd: van € 56 naar € 430 voor volwassenen en van € 23 naar € 285 voor kinderen onder de 12 jaar. Het verlengen van een verblijfsvergunning was kosteloos, maar kost tegenwoordig € 285. Hiermee is Nederland in één klap een van de duurste immigratielanden in Europa geworden. In Zweden, Oostenrijk en België zijn verblijfsvergunningen namelijk gratis; in Italië en Duitsland kosten ze respectievelijk € 10 en € 20.

Buitenlandse wetenschappers zien de verhoging van de leges met lede ogen aan. Onlangs kwam een Australische hoogleraar met een vaste aanstelling aan de RUG in het nieuws doordat hij de hogere leges voor het verblijf van zijn gezin niet langer wilde betalen.¹¹ De indruk bestaat dat dit geen geïsoleerd geval is. Daarom zijn kennisinstellingen ertoe overgegaan de leges voor hun buitenlandse werknemers te vergoeden. Dat doen ook Nuffic voor het beurzenprogramma en NWO en

¹¹ *Volkskrant*, 15 maart 2003.

**Kennisinstellingen
vergoeden de leges**

KNAW voor de uitvoering van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid. Dit kost hen veel geld. De RUG, bijvoorbeeld, is jaarlijks € 300.000 kwijt aan compensatie van de leges voor haar buitenlandse wetenschappers.

Verlaag de leges

De AWT betreurt deze gang van zaken zeer. De verhoging van de leges leidt ertoe dat kennisinstellingen zich gedwongen zien hun schaarse middelen aan te wenden voor andere doelen dan de bevordering van het onderzoek. Bovendien worden potentiële kennisimmigranten erdoor afgeschrikt. De minister van OCW heeft er blijk van gegeven dezelfde mening te zijn toegedaan. In het recente verleden heeft zij tot twee maal toe bezwaar aangetekend tegen de verhoging van de leges bij de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De AWT adviseert de minister van OCW te volharden in dit standpunt en bij de minister van Justitie te blijven aandringen op een verlaging van de leges voor verblijfsvergunningen voor kenniswerkers.

Aldus vastgesteld te Den Haag oktober 2003

J.F.Sistermans
Voorzitter

Mw.dr. V.C.M. Timmerhuis
Secretaris