

Vergaderjaar 2020–2021

29 338

Wetenschapsbudget

Nr. 247

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2021

In deze brief treft u de reactie aan op de evaluatie van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Uw Kamer heeft dit rapport op 12 oktober jl. ontvangen.¹ Ik ben de evaluatiecommissie onder leiding van de heer Rinnooy Kan zeer erkentelijk voor haar werk.

In deze brief ga ik in op de belangrijkste aanbevelingen uit het evaluatierapport. Deze aanbevelingen liggen op het gebied van de transitie van NWO, de uitvoering van de wettelijke taken, de positie van NWO in het kennisecosysteem en tot slot de governance en financiering. Met deze brief geef ik tevens mijn reactie op de motie van het lid Bruins c.s.², waarin de regering wordt verzocht in te gaan op ruimte in de tweede geldstroom voor vrij en ongebonden onderzoek en de coördinerende rol van NWO. Tot slot ontvangt u gelijktijdig de antwoorden op de vragen zoals gesteld in het schriftelijk overleg van 3 november 2020 door de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, inzake het evaluatierapport «De nieuwe weg van NWO. Schakel tussen wetenschap en samenleving» (Kamerstuk 29 338, nr. 221).³

De uitkomsten van de evaluatie zijn overwegend positief. Naar het oordeel van de commissie voert NWO haar taken goed uit en bovendien heeft NWO een succesvolle transitie ingezet die de organisatie beter en slagvaardiger maakt. Ik ben blij met dat oordeel en herken de positieve ontwikkelingen die de evaluatiecommissie beschrijft. Tegelijkertijd zijn er ook aanbevelingen ter verbetering gedaan door de commissie. NWO en OCW zullen die oppakken om ook in de toekomst te blijven verbeteren. Hieronder licht ik mijn reactie op de verschillende aanbevelingen per thema nader toe.

¹ Kamerstuk 29 338, nr. 221 en Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 31 288, nr. 859

³ Brief d.d. 22 juni 2021

Transitie, wettelijke taken en interne organisatie van NWO

Transitie van NWO

Tussen 2016 en 2018 heeft NWO een organisatorische transitie doorgevoerd. De evaluatiecommissie concludeert dat NWO de afgelopen jaren de goede weg in is geslagen met deze transitie. NWO heeft volgens de commissie zichtbaar aan slagkracht en flexibiliteit gewonnen.

Een transitie zoals die van NWO is ingrijpend en is logischerwijs niet in één keer afgerond. De commissie geeft in haar rapport een aantal aandachtspunten en aanbevelingen aan. Die komen samengevat neer op het creëren van stabiliteit in de organisatie, zodat ruimte ontstaat om de resultaten van de transitie te optimaliseren, te komen tot meer duidelijkheid voor wetenschappers en daarbij tegelijk te zorgen dat harmonisatie van de financieringsinstrumenten niet ten koste gaat van de flexibiliteit en slagkracht van de organisatie. De opvolging van de transitie blijft dus aandacht verdienen. Het streven naar meer stabiliteit, slagvaardigheid en transparantie staan daarbij centraal. Gezien de goede voortgang op dit gebied heb ik er vertrouwen in dat NWO hier scherp op blijft en conform het advies van de commissie hierover intern gesprekken over blijft voeren.

Wettelijke taak

De taak van NWO is verankerd in de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (hierna: NWO-wet). Die taak is het bevorderen van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek alsmede het initiëren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek. NWO voert haar taak in het bijzonder uit door het toewijzen van middelen, waarbij NWO kennisoverdracht bevordert van door haar geïnitieerd en gestimuleerd onderzoek ten behoeve van de maatschappij. NWO richt zich bij het uitvoeren van haar taak in hoofdzaak op het universitaire onderzoek. Daarbij let zij op het aspect van coördinatie en bevordert deze waar nodig.

De uitvoering van deze wettelijke taak is beoordeeld door de evaluatiecommissie. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, blijkt dat er brede waardering is voor de kwaliteit van de organisatie, de staf, en de geleverde diensten. De commissie onderschrijft dat oordeel en ook ik deel de waardering voor de kwaliteit van de organisatie. Wel merkt de commissie op dat het niet eenvoudig was de doelmatigheid van NWO te benchmarken. Tegelijkertijd heeft de commissie niet de indruk dat er sprake is van ondoelmatigheden, maar NWO zou er toch naar moeten streven om de eigen doelmatigheid beter te volgen en te beoordelen. Ik onderschrijf deze aanbeveling van de commissie en vraag NWO daarom om meer inzicht te geven in haar doelmatigheid en doeltreffendheid in haar bestuursverslag.

Balans in de beoordelingsprocedures

De evaluatiecommissie beschouwt de beoordelingsprocedures die NWO hanteert als gedegen en professioneel, waarbij zij aanbeveelt een goede balans te houden tussen onafhankelijkheid en inhoudelijke deskundigheid. Naar het beeld van de commissie moet die niet te veel doorslaan naar een focus op onafhankelijkheid: zij zien daar als risico's bureaucrativering, verlies aan flexibiliteit en juridisering van procedures. De commissie merkt op dat respondenten de beoordelingsprocedures in voorkomende gevallen ondoorzichtig en bureaucratisch vinden. Ik vind het belangrijk dat wetenschappers voldoende inzicht krijgen in de manier waarop zij

beoordeeld worden. NWO heeft aangekondigd te werken aan meer transparante beoordelingsprocedures en dat moedig ik aan. Minder bureaucratie betekent hierbij niet per se dat tussen onafhankelijkheid en inhoudelijke betrokkenheid de balans te veel kan doorslaan naar dat laatste. Ik vind het belangrijk dat NWO vrij blijft van elke schijn van belangenverstrengeling. Onafhankelijkheid dient uitgangspunt te zijn en te blijven bij de beoordelingen en vind ik om deze reden zwaarder wegen dan flexibiliteit.

De evaluatiecommissie constateert ten aanzien van toekenningen dat de honoreringspercentages bij NWO laag zijn. NWO neemt hierin reeds de verantwoordelijkheid, samen met de VSNU om – binnen de huidige financiële mogelijkheden – de aanvraagdruk omlaag te brengen en de honoreringspercentages omhoog. Zo geldt er bijvoorbeeld een zogenaamde «inbeddingsgarantie» bij *veni en vidi* rondes. Dit houdt dit in dat een onderzoeker die een project aanvraagt de garantie moet hebben van een instelling dat de onderzoeker hier aan het werk kan. Met de inbeddingsgarantie tonen de instellingen hun commitment voor inbedding en uitvoering van het project in hun organisatie en het geeft hen de mogelijkheid hun eigen personeelsbeleid te versterken. Zo zijn minder onderzoekers hun tijd kwijt aan het schrijven van tijdrovende aanvragen. De commissie koppelt de voornoemde constatering aan een pleidooi voor extra financiële mogelijkheden in het wetenschapssysteem. Dat pleidooi vraagt om een budgettaire afweging, die door het volgende kabinet moet worden gemaakt.

De evaluatiecommissie beveelt daarnaast ook aan om bij de beoordeling een goede balans te vinden in wetenschappelijke excellentie en maatschappelijke impact: niet al het onderzoek moet volgens de commissie per se op dezelfde merites worden beoordeeld. Zo beveelt de commissie aan om bij strategisch onderzoek de maatschappelijke impact zwaarder mee te wegen bij het beoordelen van onderzoeksaanvragen. Ik onderschrijf deze aanbevelingen van de commissie. Daarbij wil ik opmerken dat het ook van belang is om bij de beoordeling van deze onderzoeksvoorstellen te kijken naar de wijze waarop aan de hand van de beoogde onderzoeken inzicht wordt gegeven in de maatschappelijke impact ervan. NWO is overigens door mij verzocht om in het jaarverslag in te gaan op hoe maatschappelijke impact wordt uitgelegd bij het toekennen van subsidies. In het NWO-jaarverslag over 2018 en 2019 is dit door NWO gedaan. Ook in komende jaarverslagen zal NWO ingaan op de bijdrage aan maatschappelijke en economische uitdagingen. Dit jaarverslag wordt conform de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen jaarlijks aan uw Kamer verzonden. Hiermee geef ik samen met NWO uitvoering aan de motie van het lid Mei Li Vos, waarin zij de regering verzoekt om te monitoren hoe valorisatie wordt uitgelegd bij het toekennen van NWO-subsidies en de Kamer daarover jaarlijks te informeren.⁴

De pijlerstructuur van Horizon Europe

De commissie beveelt aan om voor de financieringsinstrumenten van NWO te kijken naar het Europese voorbeeld. Het Europese kaderprogramma voor financiering van onderzoek en innovatie, Horizon Europe, kent drie pijlers: 1) open wetenschap, vrij en ongebonden onderzoek, 2) mondiale uitdagingen en industrieel concurrentievermogen en 3) innovatie. Onderzoek als bedoeld in de eerste twee pijlers valt binnen de wettelijke taak van NWO. De derde pijler is gericht op innovatie, waar bijvoorbeeld de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) bij

⁴ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 122.

betrokken is. Eén van de argumenten van de evaluatiecommissie voor een dergelijke verdeling is het voordeel dat duidelijk wordt hoe deze twee delen (ongebonden en strategisch onderzoek) zich tot elkaar verhouden. Dit sluit aan bij de strekking van het KNAW-advies «Evenwicht in het wetenschapssysteem». In dit advies wordt aanbevolen dat de onderzoeksprogramma's van NWO verdeeld zouden moeten zijn in twee gelijkwaardige pijlers voor ongebonden (nieuwsgierigheidsgedreven), en strategisch (of thematisch) onderzoek. Echter, waar de Europese Kaderprogramma's in pijlers zijn ingedeeld, is gedurende de recente transitie bij NWO de organisatie ingedeeld in wetenschapsdomeinen. Een indeling van de organisatie naar de pijlerstructuur vereist grote aanpassingen aan deze nieuwe domeinenstructuur, wat de stabiliteit van de organisatie niet ten goede zou komen. Een dergelijke aanpassing is dus niet wenselijk. Ook vind ik het niet aan te raden om subsidieprogramma's op te splitsen om deze verdeling te maken, omdat de kracht van bijvoorbeeld de NWA juist schuilt in het verbinden van de kennisketen en in het koppelen van belangrijke wetenschappelijke vraagstukken aan maatschappelijke opgaven. Wel kan NWO aangeven in welke mate programma's ongebonden elementen bevatten en in welke mate strategische elementen. Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat het ongebonden en strategisch onderzoek onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Ook kan NWO naar aanleiding van de aanbeveling van de commissie samen met RVO verkennen hoe zij hun samenwerking kunnen optimaliseren. Ik moedig deze samenwerking aan omdat deze goed aansluit bij de rol van NWO in het kennisecosysteem, waar ik in de volgende paragraaf op in ga.

Samenwerking in de wetenschap

NWO heeft ingezet op samenwerking binnen de verschillende wetenschappelijke disciplines en tussen de disciplines en op de samenwerking met maatschappelijke partners. Dat juich ik toe: ik geloof dat samenwerking die disciplines overstijgt nodig kan zijn bij het opdoen van kennis over grote maatschappelijke vraagstukken. Dit blijkt ook uit succesvolle instrumenten zoals de Nationale Wetenschapsagenda, het Kennis- en Innovatieconvenant en de programma's op gebied van praktijkgericht onderzoek van Regieorgaan SIA. De evaluatiecommissie ziet ook dat het stimuleren van interdisciplinair onderzoek is verbeterd, maar geeft tevens aan dat het doen van interdisciplinaire aanvragen nog steeds lastig is. NWO werkt reeds aan de verdere versterking van inter- en multidisciplinariteit van onderzoek, ik beschouw deze inzet van NWO als een positieve ontwikkeling. Tevens adviseert de commissie om de expertise om thematisch onderzoek te programmeren en beoordelen te versterken. Ik zie met tevredenheid dat NWO opvolging geeft aan deze aanbeveling door de inrichting van een organisatieonderdeel dat zich toerust op de uitvoering van thematisch onderzoek in het kader van de Nationale Wetenschapsagenda en het Kennis en Innovatie Convenant.

Rol van NWO in het kennisecosysteem

De «nexusrol» van NWO

NWO heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld in haar «nexusrol» binnen het kennisecosysteem. Deze nexusrol betekent dat NWO actief zorgt voor meer coördinatie en sturing binnen het wetenschapsveld, waarbij aansluiting wordt gezocht met zowel lokale, nationale als internationale kennisagenda's. De geambieerde nexusrol van NWO heeft naar het oordeel van de evaluatiecommissie ook een meerwaarde voor het wetenschapsveld, nationaal en internationaal. Door haar sterke rol in de communicatie en samenwerking in het wetenschapsveld fungeert NWO

als «intermediair» in de wetenschap en zorgt zij voor meer samenhang en coördinatie. Dit doet zij samen met andere belangrijke spelers, zoals de Vereniging van Universiteiten (VSNU), de Koninklijke Akademie van Wetenschappen (KNAW) en de Vereniging Hogescholen (VH). De commissie constateert dat NWO ook internationaal meer gezien en gewaardeerd wordt dan enkele jaren geleden.

Ik vind het positief dat NWO zich meer en meer ontwikkelt als nexus in het wetenschapssysteem, omdat NWO daarmee bijdraagt aan haar wettelijke taak om nieuwe ontwikkelingen in onderzoek te initiëren en te stimuleren, alsook de coördinatie daarvan te bevorderen. NWO pakt deze rol goed op, bijvoorbeeld via het stimuleren van de transitie in open science, het bevorderen van het nieuwe erkennen en waarderen en het versterken van het praktijkgericht onderzoek via het nationaal regieorgaan SIA (onderdeel van NWO). Mede dankzij NWO is Nederland hierbij een gidsland voor andere landen. Bij deze en andere ontwikkelingen werkt NWO nauw samen met ZonMw, een samenwerking die ik van harte toejuich. Ik beschouw de uitkomsten van het rapport Rinnooy Kan als een aanmoediging om ook daar voort te gaan op de ingeslagen weg.

Samen met NWO en de andere wetenschapspartners zullen we bezien hoe deze rol verder verdiept en uitgebouwd kan worden. Instrumenten zoals de Nationale Wetenschapsagenda, het Kennis- en Innovatieconvenant en het RAAK-programma⁵ voor praktijkgericht onderzoek zijn daarbij exemplarisch voor de nieuwe rol van NWO in het kennis- en innovatie ecosysteem. Hiermee draagt NWO bij aan de versterking van de samenwerking tussen universiteiten, onderzoeksinstituten, hogescholen, TO2-instituten en het bedrijfsleven. Ik constateer daarbij met tevredenheid dat NWO meer en meer toegerust is om de verschillende departementen te ondersteunen in het ontwikkelen en uitzetten van onderzoeksvragen. Ik wil NWO hierin steunen en zal dit doen door vanuit mijn eindverantwoordelijkheid voor het onderzoeksbeleid binnen de rijksoverheid meer actief het platform te bieden voor onderzoeksvragen van de departementen voor NWO.

De rol van NWO bij de wetenschapsvisie

De evaluatiecommissie ziet de nexusrol van NWO ook in het bijdragen aan een wetenschapsvisie. De Minister van OCW is verantwoordelijk voor het wetenschapsvisie en het wetenschapsbeleid. NWO speelt vanzelfsprekend een belangrijke rol in het verwezenlijken van de wetenschapsvisie en het wetenschapsbeleid. Ik verwelkom de inzichten van NWO die daaraan kunnen bijdragen en vind het belangrijk dat zij uitvoering kan geven aan de visie en het beleid zoals verwoord door OCW. Dit kan ook door in overleg met andere kennispartijen een bijpassende uitvoeringsstrategie te ontwikkelen. Daarnaast zie ik de rol van NWO ook op specifieke onderdelen, zoals het ontwikkelen van landschapsanalyses. Die analyses kunnen nuttig zijn om strategische keuzes te maken op het gebied van ontwikkeling van NWO-instrumenten. Al deze elementen dragen bij aan de adviesfunctie van NWO, en daarmee indirect ook aan de wetenschapsvisie en het wetenschapsbeleid.

Positionering van instituten en ZonMw

De commissie beveelt voorts aan een langjarige visie op de positionering van de NWO-instituten te ontwikkelen en sluit hierbij aan op de evaluatie

⁵ RAAK-programma is een programma van NWO (via het regieorgaan SIA) voor het financieren van praktijkgericht onderzoek.

van het institutenportfolio.⁶ Dit is van belang, om te zorgen dat het institutenportfolio in staat is om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen in het wetenschapsveld. Ik constateer met tevredenheid dat NWO deze aanbeveling reeds met de KNAW heeft opgepakt door onder meer het instellen van een Permanente Commissie Nationale Instituten. Ik heb vertrouwen in de plannen van NWO en KNAW om vanuit de inhoud te komen tot een grotere dynamiek in het portfolio van instituten, aansluitend bij internationale ontwikkelingen in wetenschap en samenleving. Vanwege dit belang blijf ik ook graag in de toekomst betrokken.

Tot slot beveelt de evaluatiecommissie aan om de samenwerking met de Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie (ZonMw) te versterken en ook te leren van elkaars kennis en multidisciplinaire benadering. De huidige samenwerkingsovereenkomst tussen NWO en ZonMw wordt door beide partijen als werkbaar en productief ervaren. Ook ik zie dat de samenwerking tussen NWO en ZonMw op grond van deze overeenkomst goed verloopt. Tegelijkertijd ondersteun ik de conclusie van de evaluatiecommissie dat er nog meer synergievoordelen behaald kunnen worden door de samenwerking in de toekomst verder te versterken. De commissie pleit ervoor extra aandacht te geven aan interdisciplinaire samenwerking, bijvoorbeeld bij het verder ontwikkelen van instrumenten en beoordelingsprocedures die passen bij een multidisciplinaire benadering voor de hele kennisketen en bij het beoordelen van maatschappelijke impact.

Aansturing en financiering

Relatie tussen OCW en NWO

De evaluatiecommissie wijst op het belang van een goede relatie tussen OCW en NWO. Ik onderschrijf dat volledig. We hebben elkaar nodig. NWO kan adviseren bij het vormgeven van het wetenschapsbeleid en andersom is het van belang dat NWO op OCW kan vertrouwen als eigenaar en opdrachtgever. Zo kunnen we samen waarborgen dat beleid en uitvoering adequaat op elkaar zijn afgestemd. Met het oog hierop werken we momenteel aan verduidelijking van de rolverdeling en de invulling van onze samenwerking. Dit gebeurt onder andere door in lijn met de Kaderwet zelfstandig bestuursorganen en de circulaire «Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (zbo's)» gezamenlijk verder invulling te geven aan de rollen van eigenaar en beleidsmatig opdrachtgever en de zaken die daarbij worden geagendeerd. Hierbij wordt in navolging van het advies van de commissie uitgegaan van het uitgangspunt dat OCW de beleidsdoelen vaststelt, en dat NWO conform de Kaderwet zelfstandig bestuursorganen wordt vrijgelaten in de wijze waarop de doelen worden gerealiseerd.

Financiering

De evaluatiecommissie houdt tevens een pleidooi voor de verruiming van het overheidswetenschapsbudget. Het rapport bevat aanbevelingen voor investeringen in onderzoek en ontwikkeling, zowel voor ongebonden als thematisch onderzoek. Daarnaast adviseert de commissie om deze additionele middelen over de volle breedte van de kennisketen te benutten en deze middelen bovendien jaarlijks te indexeren. Uw Kamer steunde per motie de oproep om de Kenniscoalitie te laten onderzoeken op welke wijze in de toekomst voldaan kan worden aan de ambitie om in Nederland 3% van het bbp aan onderzoek en ontwikkeling te besteden. De Kenniscoalitie heeft dat advies aangeboden, uw Kamer is hiervan op de

⁶ Rapport portfolio-evaluatie, 10 januari 2019

hoogte gesteld.⁷ Daaruit komt ook naar voren dat extra investeringen cruciaal zijn voor de welvaart en het welzijn van onze samenleving. Eventuele extra investeringen op dit gebied zijn aan het volgende kabinet.

De commissie adviseert om de mogelijkheid te onderzoeken om NWO langjarige financiële kaders te bieden (vergelijkbaar met de zevenjarige kaderprogramma's van de Europese Commissie), zodat rust en ruimte ontstaat. Ik sta er voor open om dit te onderzoeken, waarbij voor mij het budgetrecht van het Parlement niet ter discussie staat. De commissie benoemt daarbij ook het belang van *rolling grants*. De commissie sluit daarbij aan bij de aanbeveling van de commissie Weckhuysen⁸. Ik onderschrijf dit advies van de commissie. Het belang van extra investeringen in onderzoek komt ook naar voren in het onderzoek van PwC naar de toereikendheid van de bekostiging in het hoger onderwijs en wetenschap.⁹ De commissie waarschuwt verder dat het geen zin heeft om middelen vanuit de tweede geldstroom over te hevelen naar de eerste geldstroom. Dit lost onder aan de streep niet het probleem op dat er te weinig middelen beschikbaar zijn voor wetenschap en onderzoek. Dat geldt ook voor vermindering van de aanvraagdruk. Aanvraagdruk wordt mede veroorzaakt door het feit dat er meer behoefte is aan middelen voor onderzoek dan er beschikbaar zijn. Deze adviezen vragen om budgettaire afwegingen. Die dienen door het volgende kabinet te worden gemaakt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

⁷ Kamerstuk 31 288, nr. 889

⁸ Kamerstuk 29 338, nr. 215

⁹ Kamerstukken 31 288 en 31 524, nr. 903