

Vergaderjaar 2019–2020

29 338

Wetenschapsbudget

Nr. 217

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2020

In het VAO van 13 juni 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 93, item 3) is de motie van de leden Bruins, Van der Molen en Özdil aangenomen waarin wordt gevraagd te onderzoeken op welke wijze de vrije competitie een herwaardering kan krijgen en hoe ook in de toekomst voldoende ruimte kan worden gegeven aan de financiering van vrij en ongebonden onderzoek in alle wetenschappelijke disciplines.¹ Een KNAW-commissie onder leiding van prof. dr. ir. Bert Weckhuysen heeft haar advies, «Evenwicht in het Wetenschapssysteem» opgeleverd.² Het advies geeft inzicht in de ruimte voor ongebonden onderzoek en de balans en samenhang in de 1^o en 2^o geldstroom. Ik zal het daar waar mogelijk ten uitvoer brengen. Daarbij houd ik rekening met noodzaak van een goede samenhang en balans tussen het ongebonden en het strategisch onderzoek, omdat beide typen onderzoek onmisbaar zijn.

De hoofdlijn van het advies

Het KNAW-advies gaat uit van een onderscheid tussen ongebonden- en strategisch onderzoek. Onder ongebonden onderzoek wordt in het advies verstaan al het onderzoek waarin wetenschappers zelf het object van hun onderzoek bepalen en niet gebonden zijn aan een thematisch kader (breed of smal) mede door niet-wetenschappers geschetst. Ook zijn wetenschappers bij ongebonden onderzoek volgens het advies niet aan specifieke voorwaarden gebonden, zoals bijvoorbeeld publiek-private samenwerking. Het KNAW-advies schaaft daarmee ongebonden onderzoek dat wordt verricht onder een thematische vlag, zoals bijvoorbeeld bij de instituten van NWO, onder strategisch onderzoek evenals onderzoek dat samenwerking eist tussen verschillende kennispartijen.

¹ Kamerstuk 29 338, nr. 167

² Kamerstuk 29 338, nr. 215

Bij de beantwoording van de vragen is in het advies gekeken naar de financiering van de wetenschap, de balans in het wetenschapssysteem en mogelijkheden om de aanvraagdruk in het systeem te verlichten. Om de vraag over de herwaardering van de vrije ruimte goed te kunnen adresseren zijn vier deelvragen in kaart gebracht:

1. Wat is de actuele verhouding tussen ongebonden- en strategisch onderzoek?;
2. Hoe is dit in de buitenlandse wetenschapssystemen?;
3. Wat is de rol van competitieve onderzoeksfinanciering in het wetenschapssysteem?;
4. En wat betekent dit voor de ontwikkeling van wetenschappelijk talent.

In het KNAW-advies wordt geconstateerd dat de middelen voor ongebonden onderzoek bij NWO minder hard zijn gegroeid dan de middelen voor strategisch onderzoek. De verhouding tussen ongebonden onderzoek en strategisch onderzoek in de NWO-middelen is volgens het KNAW-advies nu 1:2. De perceptie van het veld is dat er steeds minder geld is voor ongebonden onderzoek, omdat er steeds meer voorwaarden, ook andere dan thematische, worden verbonden aan verschillende financieringsvormen. De KNAW-commissie concludeert echter ook dat de wetenschappelijke output van een land niet is gekoppeld aan de hoeveelheid middelen die naar ongebonden- of strategisch onderzoek gaan. Daarmee zegt zij feitelijk dat een verhouding 1:2 niet noodzakelijkerwijs een probleem hoeft te zijn. De KNAW-commissie heeft zich bij haar advisering laten inspireren door het Europese kaderprogramma. Het kaderprogramma kent verschillende pijlers voor ongebonden, strategisch- en industrieel onderzoek. De KNAW-commissie adviseert bij NWO, naar voorbeeld van het kaderprogramma, twee zelfstandige pijlers vorm te geven: een voor ongebonden en een voor de overige instrumenten onder de noemer strategisch onderzoek. Zo wordt de verhouding tussen ongebonden- en strategisch onderzoek in één oogopslag duidelijk.

De KNAW-commissie constateert verder dat bij de universiteiten de financiële ruimte voor vrij en ongebonden onderzoek afneemt. Dit heeft enerzijds te maken met de toenemende studentenaantallen waardoor een deel van het onderzoeksbudget van universiteiten aan onderwijs wordt besteed. Onderzoeksbudgetten in de 1^e geldstroom groeiden namelijk niet mee met de sterk gegroeide studentenaantallen, terwijl verwevenheid van onderzoek en onderwijs wel een wezenlijk kenmerk is van het WO. Anderzijds vragen onderzoekers, mede door die relatief afnemende ruimte in de 1^e geldstroom, steeds vaker onderzoeksmiddelen aan bij NWO waardoor de druk op deze middelen is toegenomen. Deze 2^e geldstroom-middelen moeten worden gematched door de universiteiten. Universiteiten met veel succesvolle aanvragers van middelen bij NWO hebben door deze verplichte matching minder middelen beschikbaar voor hun eigen »vrije onderzoek«. NWO-financiering heeft hiermee een sterk sturende werking gekregen op het onderzoeksdeel van de basisfinanciering van de universiteiten, waardoor de verantwoordelijkheid voor talent- en loopbaanbeleid bij NWO is komen te liggen in plaats van bij de universiteiten.

De KNAW-commissie is zich bewust van de wens van verschillende partijen (waaronder de commissie van Rijn) om bovengenoemde problemen te verlichten met een overheveling van middelen van de 2^e naar de 1^e geldstroom. Dit leidt volgens de KNAW-commissie echter niet tot verbetering van de status quo. Verbetering is volgens de KNAW alleen mogelijk door een gelijkwaardige pijler voor ongebonden onderzoek bij NWO te realiseren naast die van strategisch onderzoek en de (structurele) budgetten van die pijlers min of meer gelijk te maken door ophoging van het budget. Daarnaast adviseert de KNAW-commissie de middelen van de

1^e geldstroom navenant te laten toenemen. Universiteiten zijn volgens de KNAW de eerstaangewezen partij in de selectie en begeleiding van wetenschappelijk talent en een toename van 1^e geldstroommiddelen stelt universiteiten in staat weer verantwoordelijk te zijn voor het talent- en loopbaanbeleid. De KNAW-commissie adviseert hiertoe een fonds van permanente «rolling grants» in de 1^e geldstroom zodat wetenschappers gedurende hun gehele loopbaan ondersteund kunnen worden met deze middelen. Dit brengt rust in het systeem.

De KNAW-commissie trekt naar aanleiding van bovenstaande constatering de conclusies dat: a) NWO een centrale rol heeft in het bewaken van de balans tussen haar middelen voor ongebonden en strategisch onderzoek, b) de universiteiten een sleutelrol hebben in het talentbeleid en c) de overheid zich sterk zou moeten maken voor het realiseren van aanvullend budget voor ongebonden onderzoek bij NWO en voor de 1^e geldstroom. In mijn beleidsreactie, die u hieronder aantreft, ga ik in op deze conclusies en de aanbevelingen van de KNAW.

Beleidsreactie

De rol van NWO en aparte pijlers voor ongebonden en strategisch onderzoek

Met de KNAW-commissie ben ik van mening dat NWO een belangrijke rol te vervullen heeft in het overleg met het wetenschapsveld, de overheid en maatschappelijke partijen. In de wetenschapsvisie 2025 «Keuzes voor de toekomst»³ waarin de veranderingen van de organisatie NWO werden aangekondigd is al aangegeven dat NWO een meer coördinerende rol in het wetenschappelijke veld op zich zou moeten nemen. NWO heeft deze rol de afgelopen jaren voortvarend opgepakt. Hiervan heb ik uw Kamer bij brief van 18 oktober 2019 op de hoogte gesteld.⁴ Hierbij hoort wat mij betreft voor NWO tevens de rol bij om, in overleg met andere belanghebbenden, de balans tussen het ongebonden onderzoek en strategisch onderzoek bij NWO te monitoren en te bewaken.

Over het voorstel van de KNAW-commissie om te komen tot een indeling in twee pijlers bij NWO, voor ongebonden- en strategisch onderzoek, ga ik met NWO in gesprek. Omdat NWO recentelijk is gereorganiseerd en er op dit moment een evaluatie van NWO loopt, is een indeling in pijlers met een verandering van de organisatie NWO tot gevolg niet aan de orde. Ook is het niet de bedoeling dat programma's worden opgesplitst om deze verdeling te maken. Ik vraag NWO om te komen tot een indeling waarin duidelijk wordt in welke mate programma's ongebonden elementen bevatten en in welke mate strategische elementen. NWO kan de verdeling van de programma's gedurende het jaar en over jaren heen monitoren en jaarlijks vermelden in het jaarverslag. Deze indeling van de programma's van NWO zal inzichtelijk maken welke NWO-programma's ongebonden of strategisch van aard zijn, en welke programma's een hybride karakter kennen, waarbij natuurlijk niet uit het oog verloren mag worden dat het ongebonden- en strategisch onderzoek onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Ongebonden- en strategisch onderzoek gaan hand in hand met samenwerking in de kennisketen. Zowel in het ongebonden- als in het strategische onderzoek kan samenwerking binnen de kennisketen aan de orde zijn. Zo zullen bedrijven en maatschappelijke organisaties geïnteresseerd blijven in projecten die onderzoekers binnen het vrije en ongebonden

³ Kamerstuk 29 338, nr. 141

⁴ Kamerstuk 29 338, nr. 208

onderzoek vorm geven en blijven zij betrokken bij het strategisch onderzoek. Ongebonden- en strategisch onderzoek zijn beide bouwstenen van de kennisketen en altijd met elkaar verbonden. Het onderscheid tussen ongebonden- en strategisch onderzoek zegt niets over toekomstige toepasbaarheid. Het gaat om een balans en wisselwerking tussen beide vormen. Ongebonden en strategisch onderzoek kunnen beide tot toekomstige maatschappelijke doorbraken leiden. Programma's zoals bijvoorbeeld de Vernieuwingsimpuls en Open Competitie stellen onderzoekers in staat om grensverleggend onderzoek te doen op onderwerpen die nog niet zijn uitgekristalliseerd maar wel belangrijk kunnen zijn voor de toekomst. Veel thematische zwaartepunten die nu de basis vormen voor publiek-private samenwerking, zijn begonnen als nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek. Daarom kies ik ervoor, zoals eerder aangegeven, NWO de verdeling over de programma's te laten monitoren en te vermelden in het jaarverslag.

De balans tussen ongebonden en strategisch onderzoek

Zowel ongebonden als strategisch onderzoek is belangrijk voor wetenschappelijke, technologische en maatschappelijke doorbraken. Ze sluiten elkaar niet uit maar vullen elkaar aan. Wel maakt het rapport duidelijk dat in het onderzoeksveld een sterke behoefte bestaat aan een intensivering van het budget voor ongebonden onderzoek (via 1^o of 2^o geldstroom). Dit zou bijdragen aan het oplossen van verschillende knelpunten. De relatief beperkte ruimte voor het ongebonden onderzoek bij NWO, uitgaande van de verhouding 1:2, wordt tevens beïnvloed door de door de KNAW-commissie genoemde afname van de ruimte voor het wetenschappelijk onderzoek in de 1^o geldstroom. Dit heeft geleid tot een toeloop van wetenschappers op de NWO-programma's, met name die voor ongebonden onderzoek, waardoor de aanvraagdruk op deze programma's is gestegen.

De commissie Van Rijn⁵ heeft in haar rapport «Wissels om» over de bekostiging van het Hoger Onderwijs en Onderzoek, voorgesteld € 100 miljoen vanuit de 2^o naar de 1^o geldstroom over te hevelen. Doel van dit voorstel was om tegemoet te komen aan verschillende noden van de universiteiten, waaronder het gebrek aan ruimte voor onderzoek. Inmiddels is € 60 miljoen overgeheveld via de SEO regeling en sectorplannen. Er resteert nog een eventuele overheveling van € 40 miljoen maar ik ben het met de KNAW-commissie eens dat een verdere verschuiving van middelen vanuit de 2^o geldstroom naar de 1^o geldstroom nauwelijks meer ruimte zal creëren voor het onderzoek bij de universiteiten. Het merendeel van de strategische NWO-middelen is reeds gealloceerd en een overheveling vanuit ongebonden NWO-middelen zou ten koste gaan van budgetten voor de Open Competitie en talent wat de ruimte voor ongebonden onderzoek nog meer zou beperken. Ook NWO en de VSNU zijn van mening dat een verdere overheveling binnen de door het kabinet gestelde kaders de problemen niet oplost, maar slechts leidt tot een herverdeling van knelpunten. Zij hebben mij hiervan bij brief van 1 mei 2020 op de hoogte gesteld.⁶

In relatie tot de overheveling is eerder door uw Kamer gesuggereerd dat NWO, bij niet-overheveling, de overhead van universiteiten zou kunnen meefinancieren in de aanvragen en dat daarmee de matchingsdruk zou afnemen. In de eerste plaats is er wel sprake van overheveling, van € 60 mln. maar zoals toegezegd aan lid Bruins (CU) tijdens het AO van 14 mei

⁵ Kamerstuk 31 288, nr. 726

⁶ Brief VSNU en NWO d.d. 1-5-2020

2019⁷, ben ik dit voor het resterende bedrag bij NWO nagegaan. NWO heeft aangegeven hier geen extra middelen voor beschikbaar te hebben. Als de overhead zou worden meegefinancierd dan zou dit nog verder ten laste komen van de middelen voor ongebonden onderzoek bij NWO omdat de strategische middelen reeds gealloceerd zijn. De aanvraagdruk op de ongebonden middelen van NWO zou dan verder toenemen. Dit acht ik onwenselijk.

Talentbeleid weer bij de universiteiten

Zoals ik beschreven heb in de Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek is er behoefte aan meer rust in het stelsel, minder concurrentie, minder studentgebonden bekostiging en meer vaste-voet-financiering. Loopbanen van wetenschappelijke medewerkers aan een universiteit hangen nu teveel af van hun «verdienvermogen» in de vorm van het aanvragen en verkrijgen van beurzen bij NWO en de ERC in het Europees Kaderprogramma. Erkenning van hun talent en dus ook benoemingen en het verkrijgen van *tenure tracks* is te vaak afhankelijk van toekenningen uit deze programma's. Meer ruimte in de 1^e geldstroom zorgt ervoor dat universiteiten in de gelegenheid zijn om zelf het loopbaanbeleid van hun onderzoekers ter hand te nemen en het vermindert de «run» op middelen van NWO. De ontwikkeling van wetenschappelijk talent moet primair in interacties op werkvloer bij universiteiten liggen en zou niet afhankelijk moeten zijn van successen in NWO-financiering.

In december 2019 heb ik van de VSNU en NWO het «Integraal plan verlagen druk op het systeem» ontvangen.⁸ In dit plan wordt op effectieve en constructieve wijze invulling gegeven aan het terugdringen van de druk op het systeem en daarmee tevens aan een eerste herstel van de balans tussen de 1^e en 2^e geldstroom. NWO heeft een overzichtelijker financieringsinstrumentarium ingevoerd en heeft de ruimte voor het opnieuw indienen van voorstellen beperkt, waardoor indieners kritisch moeten afwegen wanneer zij een voorstel indienen. Daarnaast kijkt NWO naar meer synergie tussen programma's kan worden gerealiseerd, bijvoorbeeld tussen de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) en het Kennis- en innovatiecontract (KIC) met inachtneming van de uitgangspunten van beide programma's.

De universiteiten zetten in op een nieuwe balans in het erkennen en waarderen van hun wetenschappelijk personeel waarbij een landelijk raamwerk zal worden ontwikkeld voor beoordeling en bevordering. NWO en ZonMw zullen o.a. nieuwe definities van «goede wetenschap» in hun criteria gaan opnemen waardoor er minder zal worden gefocust op publicatie-indicatoren. Het plan sluit daarmee goed aan op de aanbeveling van de KNAW-commissie dat universiteiten een integrale visie moeten ontwikkelen op talentbeleid en verschillende vormen van financiering tijdens de loopbaan. Dit zijn goede stappen.

Het voorstel van de KNAW-commissie voor permanente «rolling grants» in de 1^e geldstroom spreekt mij op zich aan. Ik wil mij daarvoor inzetten » maar vind het wel van belang om dit model verder uit te werken en de verschillen tussen de disciplines goed in kaart te brengen omdat de noden verschillend (kunnen) zijn. Verder zal moeten worden nagedacht over de positionering van een dergelijk instrument. Ik zal met het veld in gesprek gaan en afhankelijk van de uitkomsten bezien hoe «rolling grants» in de 1^e geldstroom vorm kunnen krijgen.

⁷ AO wetenschapsbeleid 14-5-2019, Kamerstuk 29 338, nr. 202

⁸ Kamerstuk 31 288, nr. 834

Conclusie

In de Wetenschapsbrief 2019 heb ik aangegeven dat onderzoek zorgt voor wetenschappelijke vernieuwing en doorbraken die bijdragen aan maatschappelijke en economische vooruitgang.⁹ Dat vraagt naast (strategische) samenwerking om een sterk fundament van vrij en ongebonden onderzoek. Nederland heeft een sterk wetenschapsstelsel dat goede prestaties levert. Dit kabinet heeft al ruim 250 miljoen geïnvesteerd in het onderzoek en het is belangrijk dit te blijven doen. Niet alleen om de Lissabondoelstelling te halen maar zeker ook omdat, zoals de Groeibrief¹⁰ eerder vermeldde, investeringen in wetenschap en innovatie in de gehele keten, dus ook in ongebonden onderzoek, noodzakelijk zijn om onze mondiale toppositie te behouden en te versterken. De vraag van de motie van de leden Bruins, Özdil en Van der Molen die zag op de herwaardering van de vrije ruimte en de balans tussen de ongebonden en strategische middelen van NWO, heeft geleid tot een advies dat aantoont dat het wetenschappelijke systeem alleen goed kan functioneren als de onderdelen daarvan samenwerken en in balans zijn. Dat betekent dat zowel ongebonden- als strategisch onderzoek een gelijkwaardige en herkenbare plek in het wetenschapssysteem moet innemen. Verder benadrukt de KNAW-commissie het belang van samenwerking op vraagstukken betreffende loopbaanbeleid, werkdruk en aanvraagdruk en maakt zij duidelijk hoe zeer de 1^e en de 2^e geldstroom onderling verbonden zijn en hoe belangrijk het is daarom blijvend te investeren in onderzoek in de 1^e en 2^e geldstroom.

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

⁹ Kamerstuk 29 338, nr. 186

¹⁰ Kamerstuk 29 696, nr. 7