

Vergaderjaar 2019–2020

31 511

Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2020

Conform de uitwerking¹ van de motie van het lid Harbers c.s.² informeer ik u met deze brief over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 16, Wetenschapsbeleid, van OCW. Deze beleidsdoorlichting zal in 2021 aan uw Kamer worden aangeboden. In deze brief licht ik de voorgenomen opzet van de beleidsdoorlichting toe.

Beleid en doelstelling van artikel 16

In artikel 16 van de 2020 OCW begroting is voor het wetenschapsbeleid de volgende algemene doelstelling geformuleerd:

«Het scheppen van een internationaal concurrerende onderzoeksomgeving die onderzoekers uitdaagt tot optimale wetenschappelijke prestaties en die goed aansluit op maatschappelijke behoeften.»

Nederland heeft een sterk wetenschapsstelsel dat goede prestaties levert. De basis daarvan wordt gevormd door nieuwsgierigheid en verwondering, van waaruit wetenschappers steeds opnieuw vragen stellen. In de wetenschapsbrief «Nieuwsgierig en betrokken. De waarde van wetenschap» die ik in januari 2019 aan uw Kamer heb doen toekomen³, ga ik daarom uit van de brede waarde en functies die wetenschap heeft in de moderne samenleving.⁴

Ten eerste heeft wetenschap intrinsieke waarde: de zoektocht naar betere en rijkere verklaringen leidt tot wetenschappelijke vernieuwing en doorbraken en tot een *beter begrip van de wereld*. Ten tweede dragen

¹ Kamerstuk 34 000, nr. 52

² Kamerstuk 34 000, nr. 36

³ Kamerstuk 29 338, nr. 18

⁴ Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, *Publieke Kennisinvesteringen en de Waarde van Wetenschap*, 2013.

wetenschappelijke inzichten bij aan de oplossing van de belangrijke *maatschappelijke uitdagingen* van deze tijd, zoals klimaatverandering, preventie in de gezondheidszorg en kansenongelijkheid. Wetenschap heeft, ten derde, ook een *economische functie*: het draagt bij aan de ontwikkeling van concreet verhandelbare producten en diensten en versterkt zo het (langetermijn) verdienvermogen van ons land. Tot slot heeft wetenschap een belangrijke *agenderende functie*: wetenschappers signaleren en duiden toekomstige vraagstukken en dragen bij aan het maatschappelijk debat.

Wetenschap is, in al haar functies, een belangrijke voedingsbodem voor het onderwijs en voor persoonlijke en professionele ontwikkeling. Een vitale kennissamenleving ontwikkelt inzichten, maar wordt ook voorbereid op en geïnspireerd door in het buitenland geproduceerde kennis (ook wel: absorptiecapaciteit).

In de wetenschapsbrief uit 2019 is de doelstelling van het wetenschapsbeleid verder uitgewerkt in drie overkoepelende ambities, die als richtlijn fungeren voor het uit te voeren beleid:

- Nederlandse wetenschap heeft mondiale impact;
- Wetenschap is verbonden met de samenleving, en
- Nederland is kweekvijver en haven voor talent.

Deze wetenschapsambities zullen, binnen de brede definitie van de waarde van wetenschap, het uitgangspunt vormen voor de beleidsdoorlichting. Waar in het reeds lopende onderzoek naar de toereikendheid van het macrobudget de nadruk ligt op de middelen in de eerste geldstroom naar universiteiten, is de focus van deze beleidsdoorlichting de uitgaven onder artikel 16 van de OCW begroting. In beide onderzoeken zal aandacht zijn voor de samenhang en relatie tussen deze geldstromen. Om de beleidsdoorlichting strategisch in te zetten en om vooruit te blikken, aansluitend bij de doelstellingen van het operatie Inzicht in Kwaliteit⁵, wil ik echter niet alleen de begrotingsuitgaven van artikel 16 onder de loep nemen, maar ook de manier waarop wij het wetenschapsbeleid evalueren. Zijn de deelevaluaties die we tot onze beschikking hebben, ook geschikt om bovenstaande overkoepelende doelstellingen te toetsen?

In het verlengde hiervan vraag ik in de doorlichting ook bijzondere aandacht voor de output-indicatoren waarmee wordt gemeten of de ambities van het Nederlandse wetenschapsbeleid behaald worden. Een aantal gevestigde indicatoren, zoals bibliometrische gegevens en internationale ranglijsten, geeft nog altijd een inzichtelijke beeld van de internationale positie van de Nederlandse wetenschap. Tegelijkertijd heeft het feit dat instellingen deze indicatoren zijn gaan gebruiken om individuele prestaties te meten bijgedragen aan de werkdruk binnen de academische wereld. Ook hebben deze indicatoren onvoldoende oog voor andere belangrijke, en soms meer kwalitatief te benaderen facetten van wetenschapsbeoefening, zoals de diversiteit in wetenschappers en wetenschapsgebieden, interdisciplinaire en kennisketenbrede ontwikkelingen, de samenhang tussen onderzoek en onderwijs, de maatschappelijke en economische impact van onderzoek, sociale veiligheid en de beweging naar open science. Dit past bij de onlangs door het kennisveld ingezette beweging naar een bredere erkenning en waardering van wetenschappelijke carrières, die beter aansluit op de kerntaken van kennisinstellingen.⁶ Ik verwacht dat de beleidsdoorlichting reflecteert op deze veranderende wijze van het meten en beschrijven van onderzoeksoutput en -impact, en waar mogelijk aanbevelingen doet om het

⁵ Kamerstuk 31 865, nr. 168.

⁶ VSNU, NFU, KNAW, NWO en ZonMw, *Ruimte voor ieders talent. Naar een nieuwe balans in het erkennen en waarderen van wetenschappers*, 2019.

gebruik van (oude en nieuwe) indicatoren verder aan te passen of te verfijnen.

Vraagstelling

Voor de beleidsdoorlichting identificeer ik op basis van bovenstaande de volgende kernvraag:

Op welke wijze stuurt OCW-beleid de ontwikkeling, uitvoering, verspreiding en benutting van onderzoek in Nederland, en zijn het (evaluatie)instrumentarium en de sturingsfilosofie geschikt om de doelen en ambities van het wetenschapsbeleid te behalen?

Om deze kernvraag te beantwoorden zal in de beleidsdoorlichting in ieder geval worden ingegaan op de volgende onderzoeksthema's:

1. Het belang van de verschillende typen onderzoek dat via artikel 16 wordt gefinancierd – ongebonden en strategisch, fundamenteel en toepassingsgericht – voor het bewerkstelligen van wetenschap met mondiale impact, voor het opleiden en behouden van wetenschappelijk talent en voor het verbinden van wetenschap en samenleving. Alsook de programma's waarmee dit onderzoek wordt vormgegeven en de (ontwikkelingen in) de verdeling tussen de programma's.
2. De ervaren druk op instellingen en individuele onderzoekers (werkdruk, aanvraagdruk, matchingsdruk) en het dilemma van samenwerking versus competitie – de rol van de overheid in de carrièreontwikkeling en in het breder erkennen en waarderen van wetenschappers;
3. De verspreiding en benutting van onderzoeksresultaten en de (publieke) toegankelijkheid ervan, via de interactie tussen wetenschap, onderwijs en samenleving (maatschappelijke actoren, bedrijfsleven, burgers);
4. De samenhang en verhouding tussen de tweede geldstroom en het onderzoek en onderwijs in de eerste geldstroom;
5. De internationalisering van wetenschap en de Nederlandse samenwerking met Europese en internationale onderzoekspartners, in relatie tot de veranderende geopolitieke context en bijbehorende kansen en veiligheidsrisico's; de inzet en investeringen van Nederland in relatie tot vergelijkbare (concurrerende) kennisinvesteringen in het buitenland en de daarvoor opgestelde benchmarks;
6. De wijze waarop het wetenschapsbeleid zich ontwikkelt naast en t.o.v. hoger onderwijsbeleid en het kennisbeleid van andere departementen en (gefinancierde onderzoek via) het innovatiebeleid.

Afbakening en scope

In 2014 vond het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Wetenschappelijk onderzoek plaats.⁷

De uitkomsten daarvan dienden als input voor de «Wetenschapsvisie 2025. Keuzes voor de toekomst» die datzelfde jaar uitkwam.⁸ In deze wetenschapsvisie werd onder meer de Nationale Wetenschapsagenda aangekondigd, een agenda die richting geeft aan de inhoudelijke prioriteiten en verbindingen legt tussen het onderzoek van universiteiten, onderzoeksinstituten, maatschappelijke instellingen, bedrijven en overige kennisorganisaties. De focus van de huidige beleidsdoorlichting zal post-IBO zijn en zich richten op de jaren 2014–2020.

⁷ Ambtelijke Commissie Heroverweging, *Interdepartementaal beleidsonderzoek Wetenschappelijk onderzoek*, Ministerie van Financiën, 2014.

⁸ Kamerstuk 29 338, nr. 141

Afgelopen jaar is de beleidsdoorlichting van het hoger onderwijs uitgevoerd.⁹ Uw Kamer heeft deze, samen met de Strategische agenda hoger onderwijs, december jl. ontvangen.¹⁰ Waar in de doorlichting van het hoger onderwijs voor wat betreft het wetenschapsbeleid de focus vanzelfsprekend heeft gelegen bij de geldstroom die rechtstreeks van OCW naar de onderwijsinstellingen gaat, zal in de huidige doorlichting van het wetenschapsbeleid de focus liggen op de middelen uit begrotingsartikel 16. Echter, zoals ook duidelijk blijkt uit de voorgenoemde onderzoeksthema's is er een sterke link tussen deze geldstromen, en zal hier in de doorlichting voldoende aandacht voor zijn. In het verlengde hiervan is het ook belangrijk om de link te leggen met het eerder genoemde onderzoek naar de toereikendheid van het macrobudget en de doelmatigheid van de besteding en kosten in het onderwijs en onderzoek in de eerste geldstroom.

Kijkend naar artikel 16 betekenen de eerder genoemde onderzoeksthema's dat in de beleidsdoorlichting voornamelijk aandacht zal zijn voor de begrotingsuitgaven besteed aan «Bekostiging». Dit is ook verreweg de grootste kostenpost binnen het begrotingsartikel, verantwoordelijk voor rond 90% van de totale uitgaven. Voor een groot deel van deze uitgaven vinden periodieke evaluaties plaats, zoals de evaluaties voor NWO, KNAW en de Koninklijke Bibliotheek, en de evaluatie portfolio instituten NWO en KNAW. Ik verwacht dat deze evaluaties, aangevuld met relevante beleidsbrieven en (onderzoeks)rapporten dekkend zijn om (het merendeel van) de standaard doorlichtingsvragen voor deze kostenpost te kunnen beantwoorden.¹¹ Zie bijlage 1 voor een lijst van relevante evaluaties en rapporten.

Ik vind het echter ook belangrijk om de kostenpost «Bijdrages aan (inter)nationale organisaties» mee te nemen in de beleidsdoorlichting. Bij deze kostenpost is sprake van langer lopende verplichtingen, waarbij een groot aantal (internationale) financiers betrokken is en waarvan de resultaten internationaal gemonitord worden. Ik zie de doorlichting als een geschikte gelegenheid om de Nederlandse inzet in deze verdragen tegen het licht te houden. In de opdrachtverstrekking van de doorlichting zal daarom expliciet aandacht worden gevraagd voor deze kostenpost. Daarbij stellen we ook de vraag of er voldoende basismateriaal beschikbaar is om uitspraken te kunnen doen over de wijze waarop onze contributies aan deze organisaties bijdragen aan de brede doelstellingen en de ambities van het wetenschapsbeleid. Mocht blijken dat dit materiaal (deels) ontbreekt, dan zal het bureau worden verzocht deze hiaten waar mogelijk in te vullen met eigen onderzoek of ten aanzien hiervan in de beleidsdoorlichting aanbevelingen te doen.

De subsidies en overige kleinere kostenposten binnen artikel 16 zullen worden meegenomen in de eerder in deze brief genoemde onderzoeksthema's.

Onderzoeksmethode

Voor de beleidsdoorlichting wil ik werken met drie verschillende sporen:

- I. Het onderzoek levert een overkoepelend beeld op van het beleidsterrein en de ontwikkelingen in het beleid sinds de vorige beleidsdoorlichting.¹² Dit onderdeel beschouwt de doelmatigheid en doeltref-

⁹ OCW begrotingsartikel 6(hbo) en 7(wo).

¹⁰ Kamerstukken 31 288 en 31 511, nr. 797.

¹¹ Hiermee wordt bedoeld de onderzoeksvragen van artikel 3, tweede lid van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

¹² In het geval van artikel 16 is dit het IBO Wetenschappelijk onderzoek uit 2014.

fendheid van het beleid en neemt de onderzoeksvragen van artikel 3, tweede lid van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek als uitgangspunt. Recente en binnenkort af te ronden evaluaties en adviezen vormen hiervoor belangrijk bronmateriaal.¹³

- II. Het onderzoek kijkt daarnaast naar de methoden en maatstaven waarmee het wetenschapsbeleid geëvalueerd wordt en stelt de vraag of deze monitoring voldoende dekkend is om beleidsvragen van dit moment en in de toekomst te kunnen beantwoorden. Evalueren we de juiste dingen, en worden daarbij de juiste vragen gesteld? Zijn de indicatoren waarmee we prestaties en de resultaten van de wetenschap omschrijven nog afdoende?
- III. In een synthese worden de inzichten uit spoor I en II bij elkaar gebracht en wordt nadrukkelijk naar de toekomst van het wetenschapsbeleid gekeken. Dit moet leiden tot een aantal scenario's, op basis waarvan duidelijk wordt op welke onderwerpen in de toekomst beleidskeuzes kunnen worden gemaakt. Gezien oplevering van het onderzoek in een verkiezingsjaar zullen de conclusies van dit onderzoek niet vooruitlopen op dit nieuw te vormen beleid. Wel kunnen de toekomstscenario's – indien gewenst – dienen als inspiratie voor de wetenschapsvisie van het nieuwe kabinet.

Aanpak en planning

Voor het uitzetten van de beleidsdoorlichting wordt op korte termijn een aanbestedingstraject gestart, met het doel de beleidsdoorlichting voor de zomer in 2021 gereed te hebben. Ik ben voornemens het onderzoek te laten begeleiden door een ambtelijke commissie en door een externe klankbord- en adviesgroep, met daarin de stem van belangrijke stakeholders, vertegenwoordigers van andere departementen en de onafhankelijke wetenschappelijke expertise en deskundigheid die benodigd is om een oordeel te geven over het proces en de kwaliteit van het uiteindelijke doorlichtingsrapport.

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

¹³ Zie de bijlage voor een overzicht van relevante documenten.

Relevante evaluaties en andere documenten

Sinds 2014 is een aantal relevante evaluaties gerealiseerd, of deze zijn op dit moment bezig.

Relevantie evaluaties:

- Evaluatie NWO, najaar 2020 [NB: planning oktober 2020]
- Evaluatie KNAW, april 2020
- Evaluatie Koninklijke Bibliotheek, oktober 2019
- Evaluatie portfolio instituten NWO en KNAW, januari 2019

Overige relevante documenten:

- Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs (2019). *Wissels om. Naar een transparantie en evenwichtige bekostiging, en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek.*
- Ambtelijke commissie Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (2020). *Innovatieve Samenleving.* Ministerie van Financiën.
- Ambtelijke Commissie Heroverweging (2014), *Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Wetenschappelijk onderzoek.* Ministerie van Financiën.
- DORA (2012). *San Francisco Declaration on Research Assessment (DORA).*
- European Commission (2017). *Interim evaluation of Horizon 2020.*
- KNAW (2018). *Maatschappelijke impact in kaart.*
- KNAW (2013). *Publieke Kennisinvesteringen en de Waarde van Wetenschap.* KNAW (2018). *Spagaat of Duet? Verwevenheid van onderwijs en onderzoek aan Nederlandse universiteiten.*
- KNAW(2019). *Evenwicht in het wetenschapssysteem. De verhouding tussen ongebonden en strategisch onderzoek.*
- Ministerie BZ (2020). *Verslag buitengewone Europese Raad van 17 tot en met 21 juli* [akkoord budget Horizon Europe] (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575).
- Ministerie OCW (2015). *De waarde(n) van weten: Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 2015–2025.*
- Ministerie OCW (2019). *Inzet van sectorplannen voor fundamenteel onderzoek* (Kamerstuk 29 338, nr. 206, 2018–2019).
- Ministerie OCW (2017). *Nationaal Plan Open Science.*
- Ministerie OWC (2019). *Nieuwsgierig en betrokken. De waarde van wetenschap.*
- Ministerie OCW (2020). *Optimale synergie tussen het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid en de Nationale Wetenschapsagenda* (Kamerstuk 33 009; 29 338, nr. 91, 2019–2020).
- Ministerie OCW (2019). *Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek. Houdbaar voor de toekomst.*
- Ministerie OCW (2019). *Uitkomsten van de eerste call van de Nationale Wetenschapsagenda* (Kamerstuk 29 338, nr. 207, 2019–2020).
- Ministerie OCW (2018). *Uitwerking investeringen wetenschap en onderzoek* (Kamerstuk 29 338, nr. 158, 2017–2018).
- Ministerie OCW (2014). *Wetenschapsvisie 2025: keuzes voor de toekomst.*
- Ministerie OCW, NWO, KNAW, VSNU, LNVH, ECHO, LanDO (2020). *Nationaal Actieplan Diversiteit en Inclusie in het Hoger Onderwijs en Onderzoek.*
- NWO (2016). *Nationale Roadmap Grootschalige Wetenschappelijke Infrastructuur.* [NB: nieuwe editie verschijnt in het voorjaar van 2021].
- NWO (2017). *Topwetenschap vereist topinfrastructuur. Adviesrapport nationale digitale infrastructuur voor wetenschappelijk onderzoek.*
- OECD (2019). *Benchmarking Higher Education System Performance.*
- OECD (2019). *Fostering Science and Innovation in the Digital Age.*

- OECD (2017). *Highlights from the OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017 – The Digital Transformation: The Netherlands*.
- OECD (2020). *Main Science and Technology Indicators Database*.
- OECD (2014). *OECD review of Innovation Policy: the Netherlands*.
- PwC Strategy& (2020/2021), *Onderzoek naar de toereikendheid van het macrobudget, doelmatigheid van de besteding en de kosten(toerekening) in mbo, hbo en wo*. [NB: Onderzoek loopt nog].
- Rathenau Instituut (2020). *Balans van de wetenschap 2020*.
- Rathenau Instituut (2018). *Balans van de wetenschap 2018*.
- Rathenau Instituut, AWTI, KNAW (2016). *Balans van de wetenschap 2016*.
- Rathenau Instituut (2016). *Chinese borden. Financiële stromen en prioriteringsbeleid in het Nederlandse universitaire onderzoek*.
- Rathenau Instituut (2018). *Drijfveren van onderzoekers. Goed onderzoek staat nog steeds voorop*.
- Rathenau Instituut (2019). *Ontwikkeling van het wetenschappelijk onderzoeksprofiel van Nederland*.
- Rathenau Instituut (2019). *Kennis in het vizier. De gevolgen van de digitale wapenwedloop voor de publieke kennisinfrastructuur*.
- Rathenau Instituut (2020). *Totale Investeringen in Wetenschap en Innovatie 2018–2024 (TWIN)*. [NB: Zie ook eerder versies van TWIN].
- Regeerakkoord 2017–2021 (2017). *Vertrouwen in de toekomst*.
- VSNU, NFU, KNAW, NWO en ZonMw (2019). *Ruimte voor ieders talent. Naar een nieuwe balans in het erkennen en waarderen van wetenschappers*.
- VSNU, KNAW, NWO (2020). *Strategy Evaluation Protocol (SEP), 2021–2027*.
- VSNU, KNAW, NWO (2015). *Strategy Evaluation Protocol (SEP), 2015–2020*.