



Voorwaardelijke financiering van onderzoek

DRS. C. A. HAZEU

Inleiding

Onderzoek is er in alle soorten en maten. Het vindt plaats in het bedrijfsleven, bij gespecialiseerde instituten en op universiteiten en hogescholen. Het is er in alle mogelijke disciplines en aandachtsvelden, variërend van zuiver wetenschappelijk tot op directe toepassing gericht. Een belangrijk deel van het in Nederland verrichte onderzoek bestaat bij de gratie van de overheid als (voornaamste) financier. Dat geldt voor TNO en haar instituten, voor ZWO en haar stichtingen, en voor universiteiten en hogescholen. Over de financiering van het onderzoek aan universiteiten en hogescholen gaat dit artikel. In die financieringsstructuur gaan zich belangrijke wijzigingen voltrekken. Vanaf 1983 wordt — stapsgewijs — de z.g. „voorwaardelijke financiering” ingevoerd, door de minister als middel tot bescherming van het onderzoek voorgesteld, maar door het „veld” vooral als bedreiging ervaren.

Dit artikel begint met een korte uiteenzetting van de in abstracto denkbare relaties van bekostiging en verantwoording tussen een producent en een financier. Vervolgens wordt gezien waar de overheid als onderzoekfinancier en de universiteiten en hogescholen als onderzoekproducenten staan in dit model. De volgende stap bestaat uit het doorlichten van de voorwaardelijke financiering op haar betekenis voor de bekostigings- en verantwoordingsrelaties in het universitaire onderzoek. Afgesloten wordt met een evaluatie van de voorziene en onvoorziene consequenties van de invoering van de voorwaardelijke financiering.

Relaties tussen financier en producent

Uitgaande van een institutionele scheiding tussen een financier (bekostiger) en een producent van een economisch goed kunnen verschillende mogelijke relaties tussen deze partijen worden onderscheiden. Als uiterste polen kunnen het *ruilmodel* en het *weggeefmodel* worden geschetst. In het ruilmodel staat tegenover een prestatie een tegenprestatie. De ruil komt doorgaans tot stand met behulp van een geldprijs. Het ruilmodel is de basis van het marktmechanisme. In een goed werkende

markt dient de prijs als middel tot voorkeurspeiling en rantsoenering.

Binnen het ruilmodel zijn nog twee subvarianten te onderkennen: de produktie geschiedt op bestelling, of de produktie geschiedt uit voorraad. In het eerste geval kunnen financier (tevens opdrachtgever) en producent van tevoren onderhandelen over prijs, hoeveelheid, kwaliteit, termijn en andere produktspecificaties. Bij produktie uit voorraad bestaan er minder vrijheden; de financier is slechts afnemer, geen opdrachtgever.

In een zuiver weggeefmodel is sprake van een eenzijdige economische handeling: de financier stelt de producent een som geld of (andere) faciliteiten ter beschikking zonder een (benoembare) tegenprestatie te eisen. Aan een dergelijke opstelling kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen. Eén ervan is altruïsme¹⁾, een voor (veel) economen moeilijk te vatten motivatie, die niettemin een plaats heeft in een rationeel verklaringsmodel van menselijk gedrag. Een ander motief is de veronderstelling dat het produktieproces gepaard gaat met zoveel risico en onzekerheid dat een benoembare tegenwaarde als resultaat niet voorstelbaar en afdwingbaar is, sterker nog: zulks toch te doen zou het produktieproces zelfs kunnen schaden.

Tussen het ruilmodel en het weggeefmodel bevindt zich een aantal varianten. Kenmerkend voor deze varianten is dat *rekenschap* en *verantwoording* als substituuat dienen voor enerzijds benoembare en verhandelbare tegenprestaties en anderzijds voor onbegrensde vertrouwen in de producent. De financier vindt het niet wenselijk of niet wijs (b.v. vanwege de aard van het produktieproces) om het ruilmodel toe te passen, maar wil wel een vinger aan de pols c.q. in de pap.

Rekenschap en verantwoording kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd en gepaard gaan met sancties van uiteenlopende aard. Ze kunnen ook op verschillende momenten van het produktieproces worden ingebouwd. Het vroegste moment is het moment van fondsenverwerving: om middelen los te krijgen dient de producent een produktieplan voor te leggen aan de financier. Verantwoording wordt dan in de vorm gegoten van voorwaarden vooraf. De financier kan ook achteraf rekenschap en verantwoording vra-

gen. Verantwoording vooraf en verantwoording achteraf lopen in elkaar over als financier en producent in een meer permanente relatie tot elkaar staan en de rekenschap achteraf een rol speelt bij de middelenverwerving voor een volgende produktie. Ook een combinatie van verantwoordingsmomenten is zeer wel denkbaar. De intensiefste vorm daarvan houdt in dat de financier bij de aanvang, tijdens en na afloop van het produktieproces over toetsingsmogelijkheden beschikt.

Overheidsfinanciering van universitair onderzoek

Bovengeschetst model van mogelijke relaties tussen participanten in een economisch proces spitsen we als volgt toe: als economisch goed nemen we universitair onderzoek, als producent beschouwen we universiteiten en hogescholen (de instellingen) en als financier de overheid, i.h.b. de minister van Onderwijs en Wetenschappen.

De onderzoekcapaciteit van universiteiten en hogescholen is in de jaren zestig en zeventig gestadig gegroeid. De massale toename van het aantal studenten was hiervan de voornaamste oorzaak. Door het gehanteerde financieringsmodel in de z.g. eerste geldstroom (de rijksbijdrage ten laste van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen), waarin een automatische koppeling bestond tussen onderwijs- en onderzoekstaak, kon een forse toename van de omvang van het wetenschappelijke personeel worden gerealiseerd. De tweede geldstroom (afkomstig van ZWO) en de derde (contractonderzoek) bleven relatief van ondergeschikt belang.

In 1979 kondigde minister Pais van Onderwijs en Wetenschappen in de *Beleidsnota Universitair Onderzoek* (BUOZ) 2) een herstructurering van de eerste geldstroom aan. Zijn successieve opvolgers hebben de voorstellen uit de BUOZ-nota overgenomen en nader uitgewerkt 3). Het centrale kenmerk van de herstructurering van de eerste geldstroom is, dat de studentafhankelijke onderzoekfinanciering belangrijk moet afnemen om ruimte te maken voor een component studentonafhankelijke onderzoekfinanciering. Daartoe is de eerste geldstroom opgedeeld in een A-deel en een B-deel. De verdeling van het A-deel over de universiteiten en hogescholen blijft voornamelijk op de traditionele manier geschieden (studentafhankelijk dus). Het B-deel is het gezichtsbepalende element van

1) Vgl. D. Collard, *Altruïsme and economy; a study in non-selfish economics*, Oxford, 1978.

2) *Beleidsnota universitair onderzoek. Een nota over de taken van het universitaire onderzoek, de middelen en de verantwoording*. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 825, 8 oktober 1979.

3) *Voorwaardelijke financiering universitair onderzoek*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 499 (brief minister Deetman van 15 juli 1982; een eerdere versie van deze nota was door minister Van Kemenade als politiek testament openbaar gemaakt onder de titel *Beleidsnotitie voorwaardelijke financiering*, 18 mei 1982).

het nieuwe financieringsstelsel, Onderzoekprogramma's kunnen voor voorwaardelijke financiering uit het B-deel in aanmerking komen als ze aan de volgende criteria voldoen 4):

- hoge kwaliteit van het onderzoek;
- bijzondere maatschappelijke en/of wetenschappelijke betekenis;
- afstemming in het kader van landelijk overeengekomen taakverdeling op het gebied van onderzoek.

Om de voor de voorwaardelijke financiering aangemelde programma's voor toetsing (waarover straks meer) ontvankelijk te maken, heeft de minister de eis gesteld dat het onderzoeksvolume betrekking moet hebben op ten minste vijf arbeidsjaren wetenschappelijk personeel en de programma's een looptijd moeten hebben van vijf jaar.

De voorwaardelijke financiering wordt geleidelijk ingevoerd, vanaf 1983. Voor de eerste tranche heeft de minister een minimum van f. 50 mln. vastgesteld; de instellingen hebben inmiddels voor ca. f. 150 mln. aangemeld. Het is de bedoeling dat rond 1990 een bedrag van f. 400 à 500 mln. wordt toegekend in het kader van de voorwaardelijke financiering. Naar het zich laat aanzien zal dat 65 à 80% van de totale rijksbijdrage uit de eerste geldstroom bedragen. Omdat het supplement, het A-deel, mede zal moeten dienen voor broedplaatsonderzoek voor het ontwikkelen van nieuwe programma's, zal vrijwel het gehele via de rijksbijdrage gefinancierde onderzoek in het teken komen te staan van de voorwaardelijke financiering.

Door de geleidelijke invoering zijn er de eerste jaren geen directe consequenties voor de instellingen, maar vanaf 1985 zijn reallocatieve gevolgen niet uitgesloten 5). Dat laatste wil zeggen dat instellingen die relatief weinig (geaccepteerde) aanvragen hebben ingediend voor voorwaardelijke financiering, onderzoekcapaciteit zullen verliezen aan instellingen die relatief veel programma's hebben in de voorwaardelijke financiering.

Betekenis voor de relatie financier-producent

Als we kijken naar de financieringsstructuur van het universitaire onderzoek zoals die tot de invoering van de voorwaardelijke financiering bestond, zien we dat alle geschetste typen relaties tussen financier en producent voorkwamen. De eerste geldstroom werd als „lump-sum” aan de instellingen ter beschikking gesteld. De verdeling over de instellingen vond plaats op basis van de onderwijslast. De onderzoeksgeldstroom werd niet apart zichtbaar gemaakt en de overheid als financier stelde geen taakstellende eisen aan de onderzoek-productie.

Aan de beleidskeuze om de eerste geldstroom volgens het weggeefmodel ter beschikking te stellen, lag de filosofie ten grondslag dat onderzoek een algemene nuttigheid (beschikbaarheidsnut) heeft ten aanzien van maatschappelijke en culturele

waarden en dat er een automatische „spin-off” optreedt voor de gehele maatschappelijke en economische ontwikkeling, een spin-off die zou worden gerealiseerd door middel van het universitaire onderwijs. Dit is immers de ratio waarom onderwijs en onderzoek aan universiteiten en hogescholen in één hand verenigd zijn.

Aan de derde geldstroom, het contract-onderzoek, ligt het ruilmodel ten grondslag. Om voor financiering uit de tweede geldstroom in aanmerking te komen dient een onderzoeker een gedetailleerde projectbeschrijving bij ZWO in te dienen. Ook tijdens de rit houdt ZWO een vinger aan de pols, met name ten aanzien van de termijnen en de verslaglegging. Hier is sprake van een bekostigings- en verantwoordingsrelatie die het midden houdt tussen het weggeefmodel en het ruilmodel.

Deze rubriek wordt verzorgd door het
Fiscaal-Economisch Instituut van de
Erasmus Universiteit Rotterdam

De BUOZ-nota kondigt een breuk aan met de filosofie dat onderzoek een automatische spin-off zou hebben. Het automatisme wordt in twijfel getrokken en daarvoor treedt de gedachte in de plaats dat de organisatorische begeleiding van het onderzoekproces een belangrijke randvoorwaarde vormt bij het verkrijgen van waardevolle en bruikbare onderzoekresultaten. Onderzoek moet zichtbaar en programmeerbaar worden gemaakt en er moeten mogelijkheden worden ingebouwd voor de maatschappelijke beïnvloeding van de themakeuzen. Dit gedachtengoed mondt uit in de wens om wijzigingen aan te brengen in de mengverhouding van weggeefmodel, ruilmodel en rekenschap. De zwaardere accenten op de elementen ruil en rekenschap komen tot uiting in het streven naar het vergroten van het aandeel van uit opdrachten gefinancierd onderzoek en door een centrale plaats in te ruimen voor rekenschap en verantwoording in de eerste geldstroom: de voorwaardelijke financiering.

Consequenties van de voorwaardelijke financiering

De ervaring leert dat iedere ingreep in een systeem gedragsreacties oproept bij de betrokken participanten. De minister verwacht van invoering van de voorwaardelijke financiering verbetering van kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van het onderzoek. Vogels in de lucht of vogels in de hand? Het antwoord is in hoge mate afhankelijk van de vraag of het zal lukken de geschikte instanties te vinden die de door de instellingen aangemelde programma's moeten toetsen aan de eerder genoemde criteria van kwaliteit, wetenschappelijke en maatschappelijke betekenis en taakverdeling. De minister heeft op dit punt een goede start gemaakt door zich zelf onbevoegd te verklaren om over inhoud en kwa-

liteit van onderzoek te oordelen 6). Dat zal extern moeten geschieden.

In de ministeriële nota 7) wordt een lange reeks van gremia opgesomd die de minister daartoe in beginsel capabel acht. Van WRR, CPB, SCP, AR-secties, RAWB, ZWO, sectorraden, KNAW en verkenningcommissies tot „al dan niet op ad hoc-basis bijeengebrachte deskundigheid”, waarin ook maatschappelijke groeperingen als „actiegroepen op bepaalde gebieden” een plaats kunnen hebben.

Het perspectief dat de minister hier biedt, doet de facto sterk denken aan de Engelse „research-council”-opzet 8); pro forma komt de financiering wel van de overheid, maar het is het kwaliteitsstempel van het toetsend gremium dat de doorslag geeft. Wat de voorwaardelijke financiering nu ten principale dreigt op te breken, is dat het een „research-council”-achtige opzet is waaraan de „research councils” echter ontbreken! Veel disciplines en aandachtsgebieden ontberen gremia van voldoende statuur die die rol zouden kunnen vervullen. Dat geldt met name voor de alpha- en gamma-wetenschappen, waar bovendien de consensusvorming over wetenschappelijke kwaliteit nog verder wordt gecompliceerd door co-existerende paradigmata.

Het terrein van de economische-wetenschapsbeoefening kan als voorbeeld dienen. Meedenkend met de minister zou b.v. de SER een uitstekende instantie zijn om in deze discipline onderzoekprogramma's op hun waarde te wegen. De SER heeft voldoende gezag en is breed samengesteld. Het is echter zeer de vraag of de SER bereid zou zijn deze nieuwe taak op zich te nemen. Dat de Wet op de bedrijfsorganisatie — waarin de taken en bevoegdheden van de SER geregeld zijn — hierin niet voorziet, is daarbij nog het minste probleem. Exit SER. Dan maar de toevlucht genomen tot de „al dan niet op ad-hoc-basis bijeengebrachte deskundigheid”? Dat lijkt de manier om serieuze en integere onderzoekers kopschuw te maken.

De conclusie is dat toetsende gremia met voldoende gezag zich niet uit de grond laten stampen. Die moeten organisch groeien. Daar is een praktijk van enige decennia mee gemoeid; de vingeroefeningen met de sectorraden 9) hadden het ministerie dat kunnen leren. De vooruitzichten voor een werkbare voorwaardelijke financiering worden verder verslechterd door de reallocatieve effecten die in het vooruitzicht zijn gesteld. Bovendien is de voorwaardelijke financiering onder een slecht

4) Idem, blz. 5.

5) Idem, blz. 12.

6) Bakens in veelstroomland, rede van minister Deetman ter gelegenheid van de uitreiking van de Winkler-Prinsprijs 1982 te Amsterdam dd. 24 november 1982.

7) Voorwaardelijke financiering universitair onderzoek, blz. 11.

8) Vgl. W. van Rossum, *The organization and financing of (para-) university research in Western Europe: a comparative view*, 1979.

9) Vgl. Commissie methodiekontwikkeling sectorraden wetenschapsbeleid (MOS), *Jaarrapport 1981-1982*, 's-Gravenhage, 1982.

gesternte geboren doordat, ondanks de achterliggende budgetdefensiestrategie van de minister, het onderzoekveld een zoveelste bezuinigingsoperatie vermoedt.

Voor constructieve „meedenkers” is het de taak om vanuit de alleszins legitieme doelstelling van de minister om kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit van het universitaire onderzoek te verhogen, te bezien welke alternatieven er zijn om de elementen ruil en rekenschap te versterken in de relatie tussen financier en producent. Als de minister de voorwaardelijke financiering overeind wil houden, is de beste raad om een leerproces (zowel voor de producent als voor de financier) mogelijk te maken door vast te houden aan de geleidelijke strategie van invoering (over een periode van 8 jaar). Ook komt in aanmerking om het relatieve gewicht van de voorwaardelijke financiering enigszins terug te brengen door de verhouding tussen de twee componenten van de rijksbijdrage te wijzigen ten faveure van het A-deel. Voorts is het denkbaar om een differentiële ontwikkeling te volgen voor verschillende wetenschapsgebieden. Dat zou met name enige verlichting kunnen geven voor de alpha- en gamma-wetenschappen. In de eerste ronde is gebleken dat het aantal aangemelde programma's uit die disciplines relatief is achtergebleven. Dat heeft vermoedelijk twee oorzaken:

- de eisen waaraan programma's moeten voldoen (onderzoeksvolume van 5 à 10 wetenschappers, looptijd van 5 jaar), zijn toegesneden op de schaalgrootte van wetenschapbeoefening in de bètadisciplines;
- de organisatorische infrastructuur laat in de alpha- en gammawetenschappen traditioneel te wensen over.

Ten slotte is het van essentieel belang dat de rechtspositionele en andere onzekerheden die samenhangen met het afkeuren of aflopen van een onderzoekprogramma, binnen de perken blijven van wat universiteiten en hogescholen als regelsystemen kunnen dragen. Het universitaire bestel als regelsysteem staat thans al onder zware druk doordat ook de taakverdelings-exercitie en de invoering van de twee-fasenstructuur moeten worden verwerkt. Als overdruk ten gevolge van de invoering van de voorwaardelijke financiering leidt tot een ontregeling van de universitaire instellingen zullen op het punt van kwaliteit, doelmatigheid en effectiviteit slechts perverse effecten worden bereikt.

C. A. Hazeu