



# Wetenschapsbeleid en wetenschapsbudget

DRS. C. A. HAZEU

## Inleiding

In de huidige kabinetsformatie staat de sociaal-economische problematiek centraal. Alle partijen hechten er belang aan dat er goede afspraken worden gemaakt voor een beleid gericht op innovatie van het industriële apparaat. In dat kader zal er ook een visie moeten worden ontwikkeld op de plaats en de toekomst van wetenschap en onderzoek in de samenleving. Een ander belangrijk chapter waarover in de kabinetsformatie overeenstemming zal moeten worden bereikt is de innovatie van het bestuursapparaat. De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie-Vonhoff) heeft een aantal ingrijpende voorstellen op het bordje van de politici gelegd. In opvallend contrast met het vorige punt is het voorstel tot opheffing van het ministerschap voor wetenschapsbeleid.

Tegen de achtergrond van deze hoogst actuele zaken vragen we ons af hoe het management en de financiering van het wetenschapsbeleid in Nederland eruit ziet. Na enige opmerkingen over de formele en organisatorische ontwikkeling gedurende de laatste jaren, wordt met name ingegaan op de ontwikkeling van het financiële instrumentarium van het wetenschapsbeleid. De positie van het Wetenschapsbudget hierin zal in het bijzonder de aandacht krijgen.

## Groeiende behoefte aan wetenschapsbeleid

De afgelopen tien à twintig jaar is de behoefte gegroeid aan een expliciet beleid op het gebied van wetenschap en onderzoek. Daaraan ligt een aantal verklarende factoren ten grondslag. De twee belangrijkste worden hier kort besproken.

In de eerste plaats heeft de toepassing van de resultaten van wetenschap en onderzoek steeds ingrijpender maatschappelijke gevolgen. Een toepassing die gepaard gaat met toenemende onzekerheden. Met name de (mogelijke) effecten van de razendsnelle ontwikkeling van de computertechnologie hebben de aandacht getrokken. Ook op andere terreinen, zoals de wapentech-

nologie, de kernenergie en het DNA-recombinantonderzoek, is de roep gehoord om de ontwikkelingen te beïnvloeden en te toetsen aan de factor „maatschappelijke relevantie”. De externe effecten waarmee de ontwikkeling van wetenschap en onderzoek op deze gebieden gepaard gaan vragen om beheersing en bijsturing van overheidszijde.

Een andere belangrijke verklarende factor voor de toegenomen behoefte aan wetenschapsbeleid moet gezocht worden in de economische ontwikkeling. Sinds de tweede helft van de jaren zestig is een einde gekomen aan de groei van de werkgelegenheid in de industrie en verschillende bedrijfstakken hebben het steeds moeilijker gekregen om zich te handhaven. Tegen die achtergrond is geroepen om een industriebeleid, waarbij „innovatie” het wachtwoord is 1). Technologische innovaties vereisen echter steeds grotere kapitalen, terwijl de risico's soms onoverzienbaar zijn. Dit vergt een almaar grotere schaal van produktie als draagvlak. Steeds vaker blijkt dat bedrijven niet meer zelfstandig de middelen kunnen opbrengen om de voor hun voortbestaan noodzakelijke nieuwe producten en nieuwe produktietechnieken te ontwikkelen. Dit proces heeft implicaties voor de dynamiek van de markt: op vele markten valt er een beweging in oligopolistische richting te constateren. Ook dit proces heeft geleid tot een vraag naar wetenschapsbeleid als instrument voor marktordening en -ontwikkeling.

Bovenstaande factoren leiden tot een conclusie dat de overheidstaak eruit kan bestaan om bepaalde wetenschappelijke en technische ontwikkelingen te stimuleren terwijl andere, zonnodig, worden afgeremd. Hiertoe is de afgelopen jaren een aantal instrumenten ontwikkeld. Onderscheiden kunnen worden: de ontwikkeling van het formele instrumentarium, de organisatorische ontwikkeling en de ontwikkeling van het financiële instrumentarium.

## Formele ontwikkeling

De toegenomen belangstelling voor wetenschapsbeleid kwam in eerste aan-

leg tot uiting in de instelling van advieslichamen, zoals de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (1966), interdepartementale overlegorganen zoals het Interdepartementaal Overleg voor het Wetenschapsbeleid (1966) en speciale onderraden van de minister-raad zoals de Raad voor het Wetenschapsbeleid (1972). Dit bleken voorboden te zijn van de creatie van de post van minister voor Wetenschapsbeleid met een ondersteunend ambtelijk apparaat, i.c. de Hoofddirectie Wetenschapsbeleid, in 1973. Sinds de instelling van het ministerschap heeft zich nog enige malen een uitbreiding van de bevoegdheden voorgedaan, laatstelijk bij het aantreden van het kabinet-Van Agt 2).

Zoals gezegd: een minister voor Wetenschapsbeleid en niet van Wetenschapsbeleid. Aan dit subtiele verschil zijn verstrekkende consequenties verbonden in bestuurlijk Den Haag. De minister voor Wetenschapsbeleid is, evenals zijn collega voor Ontwikkelings-samenwerking, een minister zonder portefeuille. Hij beschikt derhalve niet over een eigen begroting, hoewel hij wel enige artikelen uit het begrotingshoofdstuk van Onderwijs en Wetenschappen tot zijn beschikking heeft. Zijn status is die van coördinerend bewindsman en zijn werkzaamheden zijn ingebed in het „coördinatie-model” en het „gezamenlijk actiemodel”.

Wie ingevoerd is in dit Haagse dieventaalje, zal geen benijdenswaardige positie vermoeden. Hierop wijst eveneens het politieke testament van minister Van Trier, de huidige bewindsman. Onlangs heeft hij in de vorm van een memorandum aan de kabinetsformateur 3) ervoor gepleit de huidige ministerspost uit te bouwen tot een volwaardig ministerschap. De volwaardigheid zou dan moeten blijken uit het toekennen van uitvoerende bevoegdheden met een eigen budget. Voorts acht de minister het wenselijk het wetenschapsbeleid los te weken van het Ministerie van O & W en verder aan te kleden met het technologie- en informatiebeleid. Eventueel

1) Zie m.n. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Den Haag, 1980; en de regeringsnota *Innovatie. Het overheidsbeleid inzake technologische vernieuwing in de Nederlandse samenleving*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 855, 23 oktober 1979.

2) De taken en bevoegdheden van de Minister voor Wetenschapsbeleid zijn toen gedetailleerd vastgelegd in de brief van de minister-president, Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15 148, 5 september 1978.

3) Aanvankelijk was de inhoud van het memorandum niet openbaar en daardoor slechts te achterhalen doordat het aan journalisten was uitgelekt (wie bereikt er immers nog wat zonder mobilisatie van steun?). Inmiddels heeft de minister zijn opvattingen verwoord in een brief aan de Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 10 juni 1981.

zou dit takenpakket in de toekomst nog kunnen worden uitgebreid met de verantwoordelijkheid voor het hoger onderwijs.

In haar advies 4) over de organisatie van het overheidsapparaat heeft de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst een geheel ander scenario aan de kabinetsformateur voorgelegd. De commissie meent dat de efficiency van de rijksdienst o.a. kan worden verbeterd door het aantal ministeries terug te brengen tot tien en de ministersposten zonder portefeuille op te heffen. In die visie is voor het wetenschapsbeleid hooguit een staatssecretariaat weggelegd. Als over enkele weken de kabinetsformatie hopelijk zijn beslag heeft gekregen, zullen we weten welk van deze beide adviezen wat betreft de positie van de minister voor Wetenschapsbeleid is opgevolgd. Het is echter ook in het geheel niet uitgesloten dat de politieke verhoudingen zich zullen verzetten tegen een verandering van de status van de minister voor Wetenschapsbeleid zodat alles bij het oude blijft.

### Organisatorische ontwikkeling

In de eerste jaren van het bestaan van het ministerschap heeft het accent voornamelijk gelegen op de structurele opbouw en organisatie van het beleid. De coördinatie van het wetenschapsbeleid heeft vooral vorm gekregen door de ontwikkeling van een zekere infrastructuur in de onderzoekswereld. Daarmee wordt beoogd overlappingen en versnippering tegen te gaan. De belangrijkste beleidsintegrerende instrumenten die op organisatorisch gebied ontwikkeld zijn, zijn de nationale onderzoekprogramma's, de instelling van verkenningscommissies en de ontwikkeling van een stelsel van sectorraden.

Voor het middellange- en lange-termijnbeleid zijn er enige nationale onderzoekprogramma's ingesteld die ten doel hebben belangrijke onderzoekgebieden samenhangend te bestrijken. De programma's worden opgesteld door de Stuurgroepen Nationale Onderzoekprogramma's. Deze stuurgroepen stellen ook een werkplan en een financieringsplan op, werken het programma uit, houden toezicht op de uitvoering en rapportering en evalueren de resultaten. Op vier terreinen zijn er inmiddels nationale onderzoekprogramma's tot stand gekomen: energie, milieuhygiëne, demografie en arbeidsmarkt.

Voorts beschikt de minister over het instrument van het instellen van een verkenningscommissie. Een verkenningscommissie maakt een inventarisatie van het onderzoek in een bepaalde sector en spoort lacunes op. Op basis daarvan worden aanbevelingen gedaan voor verbetering van het onderzoek, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Voor een aantal sectoren van onderzoek zijn er verkenningscommissies geweest. Mo-

menteel is er nog één aan de slag: de verkenningscommissie Biochemie, die binnenkort zal rapporteren.

Ten slotte dient het stelsel van sectorraden genoemd te worden, dat thans in ontwikkeling is. De sectorraden hebben ten doel het structureren van het onderzoek op maatschappelijke aandachtsgebieden. In dat kader adviseren ze over het in die sector te voeren onderzoeksbeleid. Met de sectorraden wordt een lichtvoetige plannings- en programmeringsstructuur beoogd. Een sectorraad is samengesteld uit vertegenwoordigers van de overheid (als financierende instantie), de onderzoekers en de gebruikers van onderzoek. Thans zijn er nog slechts enkele sectorraden, maar het stelsel is volop in ontwikkeling.

### Ontwikkeling financiële instrumentarium

De laatste jaren is naast de belangstelling voor het organisatorische instrumentarium de belangstelling gegroeid voor het financiële instrumentarium van het wetenschapsbeleid. De

---

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

---

minister voor Wetenschapsbeleid heeft op dit gebied (nog) voornamelijk coördinerende bevoegdheden. De voornaamste neerslag hiervan wordt gevormd door het Wetenschapsbudget dat onder zijn verantwoordelijkheid wordt uitgebracht. Het Wetenschapsbudget maakt deel uit van de rijksbegroting en sinds 1976 verschijnt het jaarlijks op de derde dinsdag in september. Noodzakelijk is dit laatste niet, want het Wetenschapsbudget mist de formule status van een begrotingswet. De status is die van bijlage bij de Memorie van Toelichting op de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Naast een groot aantal financiële bijlagen — waarover straks meer — bestaat het Wetenschapsbudget uit een zeer lijvig kwalitatief gedeelte. In de structuur van dit gedeelte komt de opzet van het Wetenschapsbudget als aanzet tot een meerjarenplan voor wetenschapsbeoefening, tot uitdrukking. Na een algemeen gedeelte en een hoofdstuk over het universitaire onderzoek ontrolt zich het volgende drieluik: een plangedeelte, een beleidsvoorbereidend gedeelte en een inventariserend gedeelte. In deze gedeelten worden de verschillende sectoren van onderzoek en het overheidsbeleid dienaangaande besproken. De indeling van onderzoek in één van deze drie categorieën wordt bepaald door de mate van rijpheid voor beleidsmatige activiteiten van de minister voor Wetenschapsbeleid. De bedoeling is dat naarmate het beleid verder tot ontwikkeling

komt, meer sectoren in de planmatige benadering zullen worden betrokken.

De financiële bijlagen van het Wetenschapsbudget laten de begrotingsbedragen zien die de rijksoverheid als geheel ter beschikking stelt voor wetenschap en technologie. Het is een dwarsdoorsnede van vrijwel de gehele rijksbegroting, omdat alle in het Wetenschapsbudget opgenomen bedragen erens op een „echte” begroting voorkomen. De minister voor Wetenschapsbeleid is immers een minister zonder portefeuille, hoewel hem op de begroting van Onderwijs en Wetenschappen enkele tientallen miljoenen ter beschikking zijn gesteld. Ten aanzien van deze begrotingsartikelen fungeert hij in de praktijk als uitvoerend minister met een eigen verantwoordelijkheid.

De vraag kan daarom worden gesteld op grond waarvan het Wetenschapsbudget die titel voert. Een budget behelst immers een zekere taakstelling. Om die vraag te beantwoorden dient onderscheid te worden gemaakt tussen twee categorieën begrotingsartikelen die in het Wetenschapsbudget voorkomen: de begrotingsartikelen die behoren tot de homogene uitgavengroep wetenschapsbeoefening (HGWB), ook wel aangeduid als „tweede geldstroom”, en de overige begrotingsartikelen. Kenmerkend voor de tot de HGWB behorende begrotingsartikelen is dat de besluitvorming erover heeft plaatsgevonden in overeenstemming tussen de betrokken vakminister en de minister voor Wetenschapsbeleid. Deze besluitvormingsprocedure staat te boek als het „gezamenlijk actiemodel”. De overige begrotingsartikelen zijn alleen ter informatie in het Wetenschapsbudget opgenomen. Een begrotingsartikel wordt gerekend tot de HGWB als meer dan 60% 5) van het bedrag aan onderzoek en ontwikkeling wordt besteed. Hierbij moet evenwel worden bedacht dat niet al het wetenschappelijk onderzoek bij deze homogene groep is ondergebracht. Het betreft hier met name het aan onderwijs gekoppelde universitaire onderzoek dat een afzonderlijke homogene uitgavengroep vormt. Op het verloop van deze z.g. eerste geldstroom, bijna f. 1,5 mrd. groot, heeft de minister voor Wetenschapsbeleid geen invloed.

Uit het *Wetenschapsbudget 1981* blijkt dat de totale onderzoekfinanciering volgens de ontwerpbegroting voor dat jaar f. 3.312 mln. bedraagt. Ongeveer de helft van dit bedrag is onderwerp van overleg geweest met de minister voor Wetenschapsbeleid: f. 1.624 mln.

---

4) Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie-Vonhoff), *Elk kent de laan die derwaart gaat*, Rapport nr. 3, 's-Gravenhage, 1981.

5) Dit is een betrekkelijk willekeurig percentage en daarmede aan kritiek onderhevig.

is het totaal van de HGWB. Volgens het Wetenschapsbudget 6) is de HGWB bij uitstek het financiële beleidsinstrument waarmee sturing kan worden gegeven aan de richting waarin het wetenschappelijk onderzoek zich zal begeven. Vanwege die belang van de HGWB geven we in de tabel een overzicht 7) van de bedragen per departement.

Tabel. Onderzoekfinanciering Ontwerp-begroting 1981 per departement

Departement	Ontwerpbegroting 1981 (in mln. gld.)
Justitie .....	3,3
Binnenlandse Zaken .....	6,2
Onderwijs en Wetenschappen .....	548,0
Defensie .....	92,2
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening .....	65,8
Verkeer en Waterstaat .....	83,6
Economische Zaken .....	415,9
Landbouw en Visserij .....	280,0
Sociale Zaken .....	13,6
Cultuur, Recreatie en Maatschap- pelijk Werk .....	29,2
Volksgesondheid en Milieuhygiëne .....	87,4
Totaal homogene uitgavengroep wetenschapsbeoefening .....	1.623,7

Vorig jaar nog was het totaal van de HGWB f. 1.469 mln., hetgeen voor 1981 een stijging van 10,6% betekent. Het bedrag dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen rechtstreeks naar universiteiten en hogescholen sluisst is dit jaar met slechts 1,8% gestegen: van f. 1.425 mln. naar f. 1.450 mln. Dit wijst op voortzetting van de trend dat binnen de totale onderzoekfinanciering door de rijksoverheid het accent langzaam verschuift van de eerste naar de tweede geldstroom. Voor de minister voor Wetenschapsbeleid betekent dit een relatieve uitbreiding van zijn bereik: voor uitgaven binnen de HGWB dient hij immers zijn akkoord te geven. Desalniettemin is er weinig reden om de strekking van de bevoegdheden van de bewindsman te overschatten. Ondanks de formele regeling van zijn bevoegdheden wordt hij wat betreft de beleidsontwikkeling regelmatig geconfronteerd met „faits accomplis”. Ten opzichte van de vakministers zit hij immers op de achterhand. Dit geldt des te sterker nu de laatste jaren de begrotingsvoorbereiding een steeds chaotischer aanblik biedt. Door de over elkaar heen vallende ombuigingsrondes dreigt het „gezamenlijk actiemodel”, waarbinnen de minister voor Wetenschapsbeleid zijn bevoegdheden moet realiseren, onder toenemende tijdsdruk in de knel te raken.

#### Verdere ontwikkeling financiële instrumentarium

Samengevat heeft de minister voor Wetenschapsbeleid de beschikking over: 1. enkele begrotingsartikelen op de begroting van Onderwijs en Weten-

- schappen waarvoor hij als eerstverantwoordelijke optreedt;  
2. het voorgeschreven overleg met vakministers over begrotingsposten die behoren tot de HGWB.

Tegen de achtergrond van dit beperkte arsenaal is het alleszins begrijpelijk dat de minister in het jongste Wetenschapsbudget enige aanzetten geeft die aan het financiële instrumentarium meer inhoud kunnen geven. De eerste aanzet is de opdracht tot een inventariserende studie naar de financiële en bestuurlijke relaties tussen de rijksoverheid en een aantal onderzoeksinstituten. De tweede aanzet is de aankondiging van een studiec commissie die de minister vanuit een theoretisch-wetenschappelijke invalshoek over de financieel-bestuurlijke problematiek zal gaan adviseren.

Wat de inventariserende studie betreft is een opdracht verleend aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. De achtergrond van de onderzoekopdracht wordt gevormd door het overheidsstreven om te komen tot een zo doelmatig mogelijke bekostigingsstructuur van het onderzoek in Nederland. Met de studie wordt beoogd een overzicht te krijgen van de huidige stand van zaken met betrekking tot het stelsel van geldstromen (en bijbehorende procedures) van de rijksoverheid naar een zestal onderzoekorganisaties die werkzaam zijn op het terrein van de industriële technologie. Deze zes zijn De Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO), het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN), het Laboratorium voor Grondmechanica (LGM), het Waterloopkundig Laboratorium (WL), het Nederlands Scheepsbouwkundig Proefstation (NSP) en het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR). Verwacht wordt dat de resultaten van deze inventariserende studie eind dit jaar beschikbaar zullen zijn.

De installatie van de studiec commissie, die is aangekondigd in het *Wetenschapsbudget 1981*, wordt zeer binnenkort verwacht. Ze zal moeten komen tot aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het financiële beleidsinstrumentarium ten behoeve van het wetenschapsbeleid. De leidraad voor de werkzaamheden van de commissie zal de gedachte zijn dat het beschikbaarstellen van geldmiddelen door de rijksoverheid t.b.v. wetenschappelijk onderzoek niet alleen een financieringsfunctie vervult maar ook een allocatiefunctie. „Het gaat hier om het richten van (geld)middelen met het oog op het tot stand brengen van een gewenst pakket aan (onderzoek)activiteiten. Hier betreft het dus primair richting en vorm van de financiering in het licht van de concrete doelstellingen van het wetenschapsbeleid” 8). Aan deze allocatiefunctie is, volgens het Wetenschapsbudget tot nu toe onvoldoende recht gedaan. Dit kan ten koste gaan

van de beleidsdoelmatigheid en een onafhankelijke ontwikkeling van geldstromen in de hand werken (incrementeel proces). Om een dergelijke ontwikkeling tegen te gaan zal de commissie objectieveerbare criteria voor de middelenallocatie op het terrein van onderzoek dienen te ontwikkelen. Het hanteren van dergelijke criteria zal leiden tot een explicieter besluitvormingsproces en een daarbij passende inrichting van de geldstromen. Ook de organisatie van de besluitvorming behoort daarmee tot het studieobject van de commissie. Het Wetenschapsbudget noemt in dit kader de vraagstukken van centralisatie versus decentralisatie, het tot stand brengen van eenheid in optreden op het niveau van de rijksoverheid en het ontwikkelen van een doelmatige advies- en planningstructuur. Deze ruime taakopdracht tot het onderzoek van de financieel-bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderzoekorganisaties schept het perspectief dat een aanzet kan worden gegeven vanuit de „science of economy” tot de ontwikkeling van een „economy of science”.

C. A. Hazeu

6) *Wetenschapsbudget 1981*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 402, 17 september 1980, blz. 70.

7) Gebaseerd op bijlage 1 van het *Wetenschapsbudget 1981*.

8) *Wetenschapsbudget 1981*, blz. 43.