

Ontwikkeling en optimaliteit van het wetenschapsbeleid: een interpretatie

H. J. Aquina*

Inleiding

Dit artikel is niet het eerste dat handelt over wetenschapsbeleid.¹ Het onderscheidt zich echter hierin van de meeste andere publikaties op het gebied van de (politicologische) beleidsanalyse dat een poging wordt ondernomen (1) een internationaal vergelijkende politicologische beleidsanalyse uit te voeren, alsmede (2) de ontwikkeling van een sector van het overheidsbeleid in de tijd te beschrijven en vooral (3) het wetenschapsbeleid te evalueren zowel aan de hand van weloverwogen normen als op basis van empirische gegevens.

Onder een wetenschapsbeleid verstaan wij hier: *een min of meer weloverwogen streven om ten aanzien van wetenschappelijk onderzoek en ontwikkelingswerk bepaalde doelstellingen met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken*. In plaats van wetenschappelijk onderzoek en ontwikkelingswerk spreken we in het vervolg ook van *R&D* (Research and Development).

De term wetenschapsbeleid was al in 1927 uitgevonden door Griewank,² maar verkreeg pas populariteit door een rapport van de OECD uit 1963 waarin er op wordt aangedrongen dat elk land een wetenschapsbeleid zal voeren. In 1963 omschrijft de OECD het wetenschapsbeleid als volgt: 'To say that a government needs an articulated science policy is simply to note that there has been devolved upon that government a major and continuing responsibility to make choices about issues that involve science'.³ Deze omschrijving is echter rijkelijk vaag en onvolledig. Slechts het element 'beslissing' is er in opgenomen. De elementen doel en middel, die we in nagenoeg alle definities van beleid terug vinden, komen er niet in voor. In 1971 omschrijft de OECD wetenschapsbeleid als: 'a deliberate and coherent basis for national decisions influencing the investment, institutional structure, creativity, and utilisation of scientific research'.⁴ De OECD zegt er zelf bij, dat een dergelijk alomvattend wetenschapsbeleid in geen enkel land gerealiseerd is. Toch hebben de meeste landen thans een wetenschapsbeleid.

Probleemstelling

Het wetenschapsbeleid komt, zoals elke sector van het overheidsbeleid, tot stand in het politieke systeem dat in open verbinding staat met zijn omgeving waarin zich andere systemen bevinden, die

inputs naar het politieke systeem leveren en die effecten van het overheidsbeleid ondervinden.

In ons onderzoek beperken we ons tot een beschrijving van de ontwikkeling van het wetenschapsbeleid en tot een evaluatie ervan, met name waar het de inhoud van het wetenschapsbeleid betreft en de organisatiestructuur van het wetenschapspolitieke systeem en die van het onderzoekssysteem. We zullen de volgende vormen van beleidsontwikkeling inzake het wetenschapsbeleid behandelen:

A *culturele rationalisering*: toeneming van expliciete doeleinden en van duidelijke doeleinden, alsmede toeneming van beleidsbeslissingen op basis van juiste schattingen;

B *structurele rationalisering*: toenemende coördinatie, in samenhang met toenemende taakverdeling;

C *culturele democratisering*: deze wordt nauwelijks behandeld wegens het ontbreken van voldoende gegevens over de beleidsvoorkeuren van andere betrokkenen dan de beleidsvoerders inzake het wetenschapsbeleid;

D *structurele democratisering*: toenemende gelijkheid in de verdeling van macht ten aanzien van het beleid, onder meer in de vorm van inspraak en zelfbestuur.

We beperken ons verder tot een beschrijving en evaluatie van het wetenschapsbeleid van de Nederlandse rijksoverheid op basis van vergelijking met de situatie in West-Duitsland en Engeland, onder meer omdat de overheid in deze drie landen in

* Dit artikel maakt deel uit van een serie van twee, waarvan het eerste onder de titel 'Ontwikkeling en optimaliteit van overheidsbeleid; een instrumenteel-nomologische verkenning', verschenen is in *Beleid en Maatschappij*, september 1974.

H. J. Aquina (1942) is wetenschappelijk medewerker van het Instituut voor Politicologie van de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Publicaties: *Wetenschapsbeleid in opbouw* (samen met A. Hoogerwerf; 1971), *Beleidsanalyse in de politicologie* (In: A. Hoogerwerf (red.), *Beleid Belicht*; 1972)
Adres: Aalburg 1804, Wijchen

1964/65 een begin maakte met haar wetenschapsbeleid. Bovendien hebben we het Westduitse en Britse beleid als vergelijkingsmateriaal gekozen omdat de Nederlandse rijksoverheid herhaaldelijk aan dit beleid refereert. We nemen aan dat we het Nederlandse wetenschapsbeleid beter kunnen beschrijven naarmate we het referentiekader ervan beter kennen. Uit politicologische beleidsanalyses blijkt dat overheden hun beleid vaak enten op wat andere overheden doen of gedaan hebben.⁵ Ook terwille van de evaluatie van het Nederlandse wetenschapsbeleid is onderzoek naar het referentiekader ervan gewenst. Denkbaar is dat elders oplossingen voor problemen gevonden zijn die ook in Nederland van toepassing kunnen zijn, ondanks de verschillen in de aard van de politieke systemen en van de wetenschapsbeoefening.

Het wetenschapsbeleid in Nederland, de Bondsrepubliek en Groot-Brittannië hebben we uit doelmatigheidsoverwegingen slechts onderzocht door middel van een analyse van reeds bestaande deelstudies, statistisch materiaal en openbare beleidsverklaringen. Ter aanvulling van deze gegevens hebben we gesprekken gevoerd met beleidsvoerders en andere deskundigen.⁶

Zoals uit de probleemstelling blijkt, laten we buiten beschouwing (1) de omgeving van het politieke systeem, en (2) de effecten van het wetenschapsbeleid.

Ad 1. De omgeving van het politieke systeem levert de input voor het overheidsbeleid. Deze input bestaat enerzijds uit steun en andere hulpbronnen, nodig voor het voeren van een beleid, en anderzijds uit eisen aan de overheid inzake onder andere een bepaalde beleidsinhoud, wijze van beleidsvorming of bepaalde beleidseffecten.

De hulpbronnen zijn voor een belangrijk gedeelte bepalend voor de eisen.⁷ In belangrijke mate kan men de hulpbronnen voor het wetenschapsbeleid beschrijven aan de hand van een bepaalde operationalisering van het begrip economische ontwikkeling, zoals die in veel empirisch onderzoek in de politicologische beleidsanalyse gebruikelijk is. Vaak wordt de stand van de economische ontwikkeling geïndiceerd als (a) het bruto nationaal inkomen of het product per hoofd, (b) de mate van industrialisatie, alsmede (c) de mate van urbanisatie, en (d) het opleidingsniveau van de bevolking. De twee laatstgenoemde verschijnselen hangen o.i. nauw

met de economische ontwikkeling samen en worden door velen ook als indicatoren van de economische ontwikkeling zelf beschouwd. Het niveau van de economische ontwikkeling in Groot-Brittannië, Westduitsland en Nederland vertoont verschillen (slechts de urbanisatiegraad is in de drie landen bijna dezelfde). Echter, deze verschillen vertonen nauwelijks enige samenhang met de verschillen in overheidsuitgaven voor onderzoek in de drie landen. Ook de verschillen in veranderingen in de hulpbronnen vertonen nauwelijks enige samenhang met de verschillen in de verandering in de overheidsuitgaven voor onderzoek in de drie landen. Beleidsanalyses van andere sectoren van overheidsbeleid van onderscheiden overheden concludeerden daarentegen meestal wel tot een samenhang.⁸

Het vermoeden rijst dus dat verschillen in de inhoud van het wetenschapsbeleid van de drie in beschouwing genomen landen samenhangen met andere factoren dan de economische en intellectuele hulpbronnen waarover de drie landen kunnen beschikken. Van die andere factoren zullen wij met name de *organisatie* van het wetenschaps-politieke systeem nagaan.

Ad 2. De effecten van het wetenschapsbeleid laten onderzoek in de vorm van nieuwe kennis en inzichten nauwelijks meetbaar zijn, (b) de effecten van nieuwe kennis en inzichten voor het oplossen van een bepaald probleem nauwelijks meetbaar zijn, (c) onderzoek een enorme hoeveelheid externe effecten kan hebben die elk voor zich moeilijk meetbaar zijn, (d) het wetenschapsbeleid slechts één van de vele nauwelijks bekende factoren is die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van onderzoek en de effecten daarvan.⁹ We zullen wel de relatief grote onbekendheid met de effecten van het wetenschapsbeleid en met die van het onderzoek in het algemeen als een factor hanteren waarmee we de inhoud van het huidige wetenschapsbeleid kunnen beschrijven en evalueren.

Ontwikkeling en optimaliteit van het wetenschapsbeleid

Als redenen voor het entameren van een wetenschapsbeleid voeren de overheden in de drie landen onder meer de omstandigheid aan dat onderzoek nauw verbonden is geraakt met allerlei be-

leidssectoren, en dat de mankracht en de financiële middelen beperkt zijn. Verder noemen zij het toegenomen belang van de internationale samenwerking ten aanzien van onderzoek en de groei van de R&D, alsmede de enorme ontwikkeling van onderwijsinstellingen, met name die voor wetenschappelijk onderwijs.

Men kan echter vermoeden dat er naast de genoemde factoren die voor alle landen golden, ook nog oorzaken van specifiek nationale aard een rol speelden. In de Verenigde Staten is dit waarschijnlijk de Spoetnikaffaire geweest en de technologische wedloop met de Sowjet-Unie, in Frankrijk de zogenaamde 'Amerikaanse uitdaging', in Groot-Brittannië de ouderwetse industriële infrastructuur waardoor de economische concurrentiepositie bedreigd werd. Nederland en de Bondsrepubliek zijn in 1964/65 min of meer wakker geschud door de ontwikkelingen in het buitenland ten aanzien van het wetenschapsbeleid, en door rapporten van de Organisatie voor Economische Ontwikkeling en Samenwerking OESO, of Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD). Deze organisatie, ontstaan uit de organisatie die in 1948 tot taak had het Marshall-plan vorm te geven en het werk ten aanzien van het herstel van West-Europa te coördineren, had reeds in 1949 een werkgroep voor wetenschappelijke en technische informatie ingesteld. Tien jaar later kwam er een 'ad hoc Advisory Group on Science Policy', en in 1969 uiteindelijk een 'Committee for Science Policy'. In allerlei beleidsverklaringen verwijzen de Nederlandse en Westduitse overheid naar de aanbevelingen van de OECD, als zij de noodzaak van het voeren van een wetenschapsbeleid willen aantonen. Deze aanbevelingen hebben voornamelijk betrekking op de structurele rationalisering ervan, in iets mindere mate op de culturele rationalisering ervan, en niet of nauwelijks op de culturele en structurele democratisering van het wetenschapsbeleid.

Culturele rationalisering en democratisering

Een eerste kenmerk van een ontwikkeld beleid betreft *culturele rationalisering*, te weten meer expliciete doelstellingen. Gegeven de gebrekkige menselijke kennis lijkt het vooralsnog onmogelijk dat in een beleid alle doeleinden geformuleerd worden en dat vervolgens een prioriteitsvolgorde in deze

doeleinden aangebracht kan worden indien de doeleinden onderling conflicteren. Deze overwegingen gelden des te meer voor het wetenschapsbeleid. De beleidsvoerders in de drie landen hebben wel getracht hun doeleinden te expliciteren en te verduidelijken.

Nederlandse en Westduitse beleidsvoerders gingen aanvankelijk van een functioneel geconcentreerd wetenschapsbeleid uit, d.w.z. zij beschouwden onderzoek als één collectief goed en zij trachtten ten aanzien daarvan doelstellingen te formuleren. Britse beleidsvoerders echter gingen aanvankelijk uit van een productsgewijs geconcentreerd wetenschapsbeleid, d.w.z. zij beschouwden afzonderlijke onderzoeksactiviteiten als één van de middelen waarmee in elk der onderscheiden sectoren van het overheidsbeleid (bijv. verkeersbeleid) éénzelfde product (bijv. verkeersveiligheid) gerealiseerd kan worden. Thans vertonen het Nederlandse en Westduitse wetenschapsbeleid ook trekken van een productsgewijze aanpak, terwijl het Britse inmiddels trekken van een functionele aanpak vertoont. In alle gevallen echter blijven de uiteindelijke doelstellingen van het wetenschapsbeleid onduidelijk. Er is thans in de drie landen die door ons zijn onderzocht, nauwelijks sprake van duidelijke doelstellingen in het wetenschapsbeleid, al doet zich wel een streven naar meer duidelijkheid voor. Op dit moment kan ook geen sprake zijn van duidelijkheid, omdat de doelstellingen van het overheidsbeleid onderling nauwelijks vergelijkbaar zijn. Tevens is het niet geheel bekend of onderzoek een bijdrage kan leveren tot het realiseren van die doelstellingen, en zo ja, in welke mate dit het geval is in verhouding tot andere middelen die aangewend zouden kunnen worden.

Beleidsvoerders in elk van de drie landen baseren hun beslissingen nauwelijks op basis van schattingen van toekomstige ontwikkelingen. Beleidsbeslissingen worden veeleer genomen op grond van wat als 'bottleneck' gepercipieerd wordt. Daarnaast is waarschijnlijk de macht van bepaalde personen en groepen een factor van betekenis, alsmede de situatie in andere landen met een min of meer gelijkwaardige economische ontwikkeling. Wel zien we in de loop van de tijd het aantal doelstellingen steeds groter worden en voorts zien we een verschuiving optreden van onderzoek ten behoeve van de economische groei naar onderzoek

ten behoefte van het maatschappelijk welzijn. Met betrekking tot de realiseerbaarheid van een inhoudelijk meer synoptisch wetenschapsbeleid kan men slechts sceptisch zijn, althans voor wat de korte termijn betreft. Een in 1972 gepubliceerd onderzoek naar het wetenschapsbeleid van de Nederlandse rijksoverheid, door twee medewerkers van het Centraal Planbureau verricht, stelt als essentieel voor wat wij zouden noemen: culturele rationalisering (en wat zij 'goede planning' noemen): expliciete doelstellingen, een consistente visie op ontwikkelingen op lange termijn, een waardesysteem ter beoordeling van onderzoek, inzicht in wat er op het ogenblik gebeurt, en inzicht in de kosten en baten.¹⁰ Deze onderzoekers stellen de vraag: in hoeverre zijn deze voorwaarden in de huidige situatie vervuld? Wij nemen hun antwoord hier over: 'Zoekt men eerlijk antwoord op deze vraag, dan lijkt de conclusie onvermijdelijk, dat nog veel zal moeten gebeuren voordat hier te lande kan worden gesproken van een adequaat en goed functionerend programmeringssysteem'. Men kan zich afvragen *wat* er moet gebeuren. Gegeven het gebrek aan kennis, en gegeven de mogelijkheden die het 'disjointed incrementalism' biedt om de aanwezige kennis – hoe schaars ook – ten volle te benutten, lijkt het 'disjointed incrementalism' thans meer optimaal dan een synoptisch wetenschapsbeleid.¹¹

Zelfs een lichaam als de OECD staat thans op het standpunt dat analytische technieken slechts instrumenten zijn die kunnen bijdragen tot een meer rationeel wetenschapsbeleid, maar die het 'normale' proces van beleidsvorming niet kunnen vervangen.¹² Dit 'normale' proces is door Tullock eens treffend in de volgende bewoordingen omschreven: 'The normal political method is simply to express a strong preference for some particular amount of subsidy for some particular collection of scientific projects'. Hij voegt daaraan toe 'That this is a most unscientific procedure is obvious. What is not obvious is what we should put in its place. Here it would seem that we do need a good deal of research'.¹³ Meer kennis is nodig, maar we kunnen niet wachten tot die kennis er is.

De OECD stelt dat bij de huidige kennis illusoir is te zoeken naar een optimum voor het totaal aan overheidsuitgaven voor onderzoek, of naar methoden van beleidsvoering. Zij beschouwt het als meer

realistisch te beginnen met het analyseren van specifieke programma's en beleidsonderdelen. Dit is ook de zin van productsgewijze benadering die we in de hier besproken landen hebben aangetroffen. Deze productsgewijze benadering is zeer goed verenigbaar met Lindblom's 'advocacy process'. Toegepast op het wetenschapsbeleid houdt dit in dat onderzoekers zich waar moeten kunnen maken ten aanzien van andere onderzoekers of beleidssectoren die claims leggen op de beschikbare middelen. De productsgewijze benadering is ook op positief-theoretische gronden te verdedigen. Economisch georiënteerde politicologen stellen dat, als de overheid goederen en diensten produceert en verdeelt die onderling belangrijk verschillen in omvang en aard, de daaraan verbonden problemen het best opgelost kunnen worden door gebruik te maken van een structuur waarin de beslissingsbevoegdheden gefragmenteerd zijn.¹⁴ Wat ons inziens niet wegneemt dat een 'framework of an overall policy' noodzakelijk is.

Lindblom acht een dergelijk referentiekader niet nodig. Dit 'framework of an overall policy' komt bij Lindblom vanzelf tot stand als een configuratie van beleidsvoorkeuren zoals die in het door hem beschreven 'play of power' voorrang krijgen boven andere. Nu bestaat de kans dat bepaalde belangen in deze configuratie oververtegenwoordigd zijn, omdat de organisatiestructuur van het politieke systeem en die van het onderzoekssysteem deze belangen een relatief grote toegang tot de beleidsvormers verschaffen. Eén van de gevolgen daarvan zou kunnen zijn, dat de doelstellingen van het wetenschapsbeleid niet in overeenstemming zijn met de meerderheid van hen die belang hebben bij de realisering van die doelstellingen. Alleen al om deze reden zou een dergelijk beleid niet democratisch genoemd mogen worden.

Over de *culturele democratisering* kunnen we kort zijn. Beleidsvoerders streven naar algemeen aanvaarde doelstellingen, maar de kennis van de doelstellingen van de individuele staatsburgers is nog te gering om een wetenschapsbeleid volgens het gezichtspunt van de culturele democratisering te kunnen analyseren en beoordelen.

We concluderen dat democratische, expliciete en duidelijke doelstellingen, en juiste verwachtingen waarop een beleid gebaseerd kan worden, ons inziens slechts verkregen kunnen worden door mid-

del van een bepaalde organisatiestructuur, met name door middel van een bepaalde vorm van geïntegreerde actie, taakverdeling en democratisering. Deze conclusie hebben ook beleidsvoerders in de praktijk getrokken. Het is opvallend dat de Nederlandse en Westduitse beleidsvoerders aanvankelijk bijna alle aandacht besteedden aan de doelstellingen van het wetenschapsbeleid maar dat zij nu evenals hun Britse collega's veel meer het accent leggen op de organisatie van het wetenschapsbeleid.

De organisatie van het wetenschapsbeleid zal o.i. dienen uit te gaan van de slotsom die Haberer trekt op grond van zijn onderzoek naar de geschiedenis van de verhouding van 'politics and the community of science': 'Scientists and non-scientists must seek to understand the enterprise of science in more comprehensive ways, to recognize the larger problems that confront it (and us), to dare to examine these in terms of fundamental political categories and problems, and to relate it to the ultimate concerns of men'.¹⁵

Structurele rationalisering en democratisering

Taakverdeling — Indien een samenleving doelstellingen nastreeft, behoeft dat nog niet te betekenen dat deze doelstellingen te alle tijde slechts optimaal gerealiseerd kunnen worden door centralisatie van alle beleidstaken bij de overheid.¹⁶ Centralisatie is zelfs ongewenst (1) waar het activiteiten betreft die niet of nauwelijks geconcentreerd zijn of moeten worden gezien de dalende kosten per eenheid product, en (2) waar het activiteiten betreft die géén belangrijke externe effecten vertonen. Doch zelfs al zouden activiteiten geconcentreerd zijn of moeten zijn, en al zouden activiteiten belangrijke externe effecten vertonen, dan nog is het niet zeker dat alle beleidstaken bij de overheid gecentraliseerd moeten worden om een optimaal beleid te verkrijgen. Men kan over de plaats van de overheid in deze slechts uitspraken doen indien doeleinden duidelijk gegeven zijn, indien inzicht bestaat in kostenfuncties van productie-eenheden en indien kennis aanwezig is inzake de aard en de omvang van de externe effecten van de desbetreffende activiteiten.

Evenwel, de structurering van de organisatie van het onderzoek is een middel dat de overheid bewust toepast. Deze structuur is aanvankelijk niet

door de overheid zelf gevormd. Hij is goeddeels onafhankelijk gegroeid vóór er van een wetenschapsbeleid van de overheid sprake was. De toenemende mate waarin beleidsvoerders meer greep trachten te krijgen op de structuur van het onderzoekssysteem, blijkt echter uit een concentratie en hiërarchisering in de drie landen van die onderzoeksactiviteiten, die uiteindelijk door de overheid gefinancierd worden.

Ten aanzien van onderzoeksactiviteiten kan echter nauwelijks in het algemeen worden aangegeven in hoeverre concentratie en centralisatie optimaal zijn. De doelstellingen ten aanzien van onderzoek zijn immers vaag. Bovendien weten we vrijwel niets af van de mate waarin concentratie van onderzoek leidt tot dalende kosten, en zijn de externe effecten van onderzoek nauwelijks te kwantificeren. Beleidsvoerders kunnen evenwel meer dan thans het geval is een maximale kennis genereren met betrekking tot kostenfuncties en externe effecten, als het wetenschapspolitieke systeem en het onderzoekssysteem op een bepaalde wijze georganiseerd zijn.

Coördinatie binnen het wetenschapspolitieke systeem — Indien de overheid beleidstaken ten aanzien van bepaalde activiteiten op zich neemt, dan is het niet zeker dat de doelstellingen van deze beleidstaken expliciet en duidelijk gemaakt worden op basis van juiste verwachtingen. Het is bovendien niet zeker dat de verwezenlijking van de doelstellingen optimaal wordt, door middel van concentratie van beleidstaken bij één overheidsorgaan en door hiërarchische coördinatie ten aanzien van de activiteiten waarop het beleid zich richt. In geen van de drie landen zijn de beleidstaken ten aanzien van onderzoek trouwens volledig bij één overheidsorgaan geconcentreerd. Wel zien we in Nederland en de Bondsrepubliek, overeenkomstig de meer functioneel geconcentreerde aanpak van het wetenschapsbeleid in deze landen, vanaf 1965 ontstaan: (1) een wetenschapsbudget, (2) een coördinerende minister voor het wetenschapsbeleid en een interministerieel overlegorgaan, (3) een interdepartementaal overlegorgaan en (4) een centrale Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid. In Groot-Brittannië is een dergelijke differentiatie van taken minder ver doorgevoerd.

Ad 1. Het is de vraag in hoeverre het huidige

'wetenschapsbudget' kan leiden tot coördinatie. Bij de invoering van het 'wetenschapsbudget' in Nederland in 1966 stelde de toenmalige minister van onderwijs en wetenschappen, dat het wetenschapsbudget in de volgende drie opzichten een rol kan spelen.¹⁷ In de terminologie van de econoom Bon-nema betreft het dan (a) informatie ten behoeve van de bepaling van de budgetruimte (de macro-economische functie van de begroting), (b) de vaststelling van het produktieprogramma (de autorisatiefunctie) en (c) de organisatie van deze productie (de beheerstechnische functie).¹⁸ De eerste functie wordt door het huidige 'wetenschapsbudget' wel vervuld, vooral nu sinds de rijksbegroting 1974 een groot gedeelte van de door de overheid gefinancierde R&D als één groep wordt gezien, waarvoor te voren een plafond wordt vastgesteld (voorheen betrof het wetenschapsbudget een compilatie ex post van alle uitgaven in de rijksbegroting die voor R&D bestemd leken, zoals thans nog in de Bondsrepubliek; in Groot-Brittannië bestaat wel een 'science budget' maar dat betreft uitsluitend de uitgaven die door het Department of Education and Science gedaan worden ten behoeve van de *Research Councils*. De Britse *Research Councils* zijn semi-autonome overheidsinstellingen die in veel belangrijker mate dan enigszins vergelijkbare instellingen in Nederland als TNO en ZWO, R&D laten verrichten.

De tweede en de derde door ons genoemde functie kan het huidige 'wetenschapsbudget' nauwelijks vervullen.

De autorisatiefunctie kan verwezenlijkt worden door middel van een programmabudget. Onder een programmabudget verstaan wij een begroting waarmee men, door somming van de kosten van door verschillende organisatie-eenheden geleverde prestaties welke op één doel gericht zijn, wil komen tot een evaluatie van deze prestaties ten opzichte van het daarmee in de volkshuishouding bereikte effect. Van een programmabegroting ten aanzien van onderzoek kan ons inziens geen sprake zijn, omdat onderzoek niet op één doel gericht is.

Voor de uitoefening van de beheerstechnische functie lijkt de prestatiebegroting de meest aanbevelenswaardige vorm. Onder prestatiebegroting verstaan wij: een begroting waarmee men bij gegeven middelen en gegeven taakstellingen door confrontatie van kosten en baten per organisatie-een-

heid (departement) tot een zo doelmatig mogelijke produktie wil geraken. Een dergelijke begroting vereist echter een door ons niet gewenste concentratie van beleidstaken ten aanzien van onderzoek binnen één orgaan. Op dit laatste punt komen we nog terug.

Ad 2. Theoretisch zou men een grotere coördinatie kunnen verwachten van een coördinerende *minister voor het wetenschapsbeleid*. Daartegen kunnen echter twee argumenten worden genoemd. Het eerste argument is staatsrechtelijk van aard. Juist omdat onderzoek dwars door alle beleidssectoren heen loopt, bestaat de kans dat een minister voor wetenschapsbeleid min of meer op de stoel van de minister-president, c.q. de *Bundeskanzler* en de *Prime-minister* gaat zitten. Desgevraagd onderkennen onze meeste respondenten deze implicatie. Het is juist daarom dat in Groot-Brittannië de *Lord Privy Seal* de meest verantwoordelijke figuur is voor de algemene aspecten van een wetenschapsbeleid. Deze functie is een van de meest aanzienlijke van het *inner-cabinet*. In Nederland en de Bondsrepubliek zijn ministers elkaars gelijken. Deze landen bezitten echter in de *ministercommité's voor het wetenschapsbeleid* een instrument tot integratie van het onderzoek in het overheidsbeleid, waarbij ook de politieke verantwoordelijkheid duidelijk blijft, omdat de minister-president c.q. *Bundeskanzler* er voorzitter van is.

Het tweede argument betreft de noodzakelijkerwijs kleine spanwijdte van een coördinerende bewindsman voor het wetenschapsbeleid. Onder *spanwijdte* verstaan wij hier het aantal functionarissen waaraan iemand directe leiding kan geven, alsmede de mate waarin zijn wil doordringt tot de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden. De spanwijdte wordt onder meer bepaald door de reikwijdte van de kennis en ervaring, de tijdslimiet, de grenzen van het uithoudingsvermogen, de concentratie van aandacht en de persoonlijkheid.¹⁹

Het is niet goed in te zien dat één bewindsman alle noodzakelijke kennis heeft met betrekking tot onderzoek en de relatie ervan met de doeleinden van het algemene overheidsbeleid, zelfs als hij een zee van tijd heeft, een onvoorstelbaar uithoudingsvermogen bezit en zeer goed in staat is zijn aandacht te concentreren. Bovendien zal zelfs de meest krachtige persoonlijkheid niet snel in staat zijn gevestigde departementale belangen te overwinnen.

De Britse *Lord Privy Seal* staat min of meer boven de andere leden van het kabinet. De ondervraagden in Groot-Brittannië achtten evenwel zijn coördinerend gewicht tamelijk gering. De gevestigde belangen van de vakdepartementen waren te sterk zo stelden zij. Het is niet aannemelijk dat de departementen in Nederland en de Bondsrepubliek zich wezenlijk anders gedragen dan die in Groot-Brittannië. Ook in deze landen moeten de gevestigde departementale belangen van groot gewicht worden geacht.²⁰ De Westduitse coördinerende minister zal zijn coördinerende taak nog in het minst kunnen vervullen, omdat hij — anders dan zijn collega's in Engeland en Nederland — naast de coördinatie ook nog de zorg heeft voor eigen onderzoek. Zijn collega's zouden hem ervan kunnen verdenken zijn eigen terrein te verdedigen en uit te breiden als hij met het coördineren aanvangt. Juist om deze reden wenste minister Trip, volgens mededelingen van ooggetuigen aan ons gedaan, in 1973 uitsluitend de verantwoordelijkheid voor de coördinatie, en niet tevens die voor het wetenschappelijk onderwijs, laat staan een eigen budget.

Ad 3. Gezien de gevestigde departementale belangen is het de vraag of onnodig onderzoek voorkomen kan worden en of aanpassing van projecten verwezenlijkt kan worden door middel van *organen voor interdepartementaal overleg*. Deze organen zijn in Nederland en de Bondsrepubliek volledig afhankelijk van ieders vrijwillige medewerking. Desgevraagd konden de meeste betrokkenen dan ook slechts weinig gewicht aan de genoemde organen toe.

Naar onze mening vereist coördinatie in het Nederlandse wetenschapspolitieke systeem thans, naast de vorming van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (RAWB waarover straks meer), de volgende structuur. Op lange termijn is er geen afzonderlijke begroting voor alle onderzoek, en ook geen minister voor het wetenschapsbeleid nodig. Coördinatie binnen de overheid kan plaats vinden door middel van regulatie, en wel via een afzonderlijke onderraad van de minister-raad inzake het wetenschapsbeleid. De onderraad zal beleidsvoorstellen van afzonderlijke ministers ten aanzien van onderzoek aan haar goedkeuring moeten onderwerpen.

Een minister, belast met de organisatie van het wetenschapsbeleid en het onderzoek, is waarschijn-

lijk slechts tijdelijk nodig. De overheid zou zich kunnen beperken tot het formuleren en duidelijk maken van de doelstellingen van het algemene overheidsbeleid, en verder slechts fondsen voor onderzoek per onderzoekinstelling ter beschikking kunnen stellen, op basis van de inzichten die verkregen zijn door het overleg in het kader van de RAWB. De onderzoekers bepalen dan zelf welke onderzoeken precies uitgevoerd zullen worden op welk probleemgebied.

In de drie landen gaf men ons in het algemeen grif toe dat er bij de departementale staven in het algemeen onvoldoende kennis aanwezig is van wat onderzoekers kunnen en niet kunnen bijdragen tot het oplossen van de problemen waarmee het departement zich geconfronteerd ziet. Slechts de onderzoeker zelf weet in de regel wat hij kan en niet kan, maar deze heeft op zijn beurt weer geen kennis van de problemen waarmee departementen te maken hebben.

Ad 4. We kunnen veronderstellen dat de huidige Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid waarschijnlijk minder effectief is met zijn pogingen tot integratie van onderzoek in het overheidsbeleid dan zijn equivalenten in Groot-Brittannië en de Bondsrepubliek, omdat de RAWB (a) in beleidstermen een te omvangrijke en niet goed begrensde taakstelling heeft, (b) in systeemtermen te weinig contact heeft met het politieke systeem op ambtelijk niveau, (c) eveneens in systeemtermen te weinig contact heeft met het onderzoekssysteem.²¹

Ad a. De eerste voorwaarde voor een effectief functioneren van een adviesorgaan is dat het terrein waarop het zich begeeft duidelijk afgegrensd en niet te groot is. De taak van de Nederlandse Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid is echter niet in dergelijke termen omschreven. Hij moet de wetenschapsbeoefening in haar geheel beschouwen en daarbij rekening houden met het algemeen belang.

De Westduitse Beratender Ausschuss für Bildungs- und Wissenschaftspolitik (BABW) en zijn Fachausschüsse adviseren vooral ten aanzien van bepaalde onderzoeksprojecten. (Naast de BABW als adviesorgaan voor de Bondsregering kent Westduitsland ook nog een *Wissenschaftsrat* als coördinerend orgaan ten aanzien van het beleid van de Bondsregering en dat van de Länder). De Britse

Advisory Board for Research Councils (ABRC) behoeft slechts te adviseren omtrent de activiteiten van de *Research Councils* in het bijzonder, en de niet-militair getinte wetenschapsbeoefening in het algemeen.

Ad b. Een tweede voorwaarde voor het goed functioneren van commissies betreft de plaats van deze commissies in de beleidshiërarchie. Deze plaats dient niet zo hoog te zijn dat er geen contact meer is met degenen die het werk moeten doen, maar moet ook weer niet zo laag zijn dat er geen contact meer is met de hoogste politiek verantwoordelijke functionarissen. Ook aan deze voorwaarden voldoet de RAWB slechts ten dele. Er is nauwelijks contact met lagere beleidsorganen en dit wordt door sommigen in Nederland als een zwak punt ervaren. Sommige ambtenaren merkten tegenover ons geïrriteerd op dat de RAWB maar adviezen uitdeelde, zonder eerst bij hen na te gaan hoe de zaken er nu precies voor stonden. Er is daarentegen wel contact met de regering, doordat de voorzitter van de RAWB het ministeroverleg inzake het wetenschapsbeleid kan bijwonen. In de Bondsrepubliek en Groot-Brittannië is dit laatste contact geïnstitutionaliseerd in de samenstelling van de adviesorganen. Zowel in de Westduitse *Wissenschaftsrat* als in de Britse ABRC ontmoeten 'gebruikers' van onderzoek en vertegenwoordigers van een groot deel van het onderzoekssysteem elkaar. In de Bondsrepubliek schreven sommigen desgevraagd juist aan deze constructie de door hen (veronderstelde) effectiviteit van de *Wissenschaftsrat* toe.²² Ook in Groot-Brittannië verwachten sommigen daardoor een grote effectiviteit van de ABRC, terwijl zij over de effectiviteit van de voorloper van de ABRC, de Council for Scientific Policy, positief oordeelden.²³

Ad c. Een derde voorwaarde voor het goed functioneren van adviescommissies heeft betrekking op het contact van dergelijke commissies met degenen die het werk moeten doen waarover geadviseerd wordt. Men mag veronderstellen dat de RAWB een zeker contact heeft met het onderzoekssysteem. Deze contacten kunnen overigens niet anders dan toevallig zijn, terwijl er bovendien niet met alle onderdelen van het onderzoekssysteem contact zal zijn, met name niet met vertegenwoordigers van alle wetenschappen. De Westduitse *Wissenschaftsrat* en de Britse ABRC daarentegen

zijn breed samengesteld in de zin dat vertegenwoordigers van een verscheidenheid van wetenschapsgebieden er als zodanig zitting in hebben. In het vervolg gaan we nader in op een RAWB zoals wij die wensen.

Structurele democratisering van het wetenschaps-politieke systeem — Achter elk van de besproken structuren schuilen tradities en huidige opvattingen over de verhouding van de overheid en het onderzoekssysteem, en zelfs over de verhouding van de overheid tot de staatsburger. Men heeft wel gesteld, dat de verhouding van de wetenschapsbeoefenaren en beleidsvoerders in Groot-Brittannië meer 'gesettled', democratisch, is dan in de Bondsrepubliek (en Nederland?).²⁴ Nu is het niet altijd even duidelijk wat beleidsvoerders onder democratisering verstaan.

Op het punt van het wetenschapsbeleid spreken beleidsvoerders immers nooit over de verdeling van de macht ten aanzien van de te nemen beslissingen, maar wel over 'medewerking', 'medezeggenschap', en 'inbreng' van met name de onderzoekers. Als beleidsvoerders bepaalde zaken aan onderzoekers zeggen over te laten, is dit meestal beperkt tot delegatie van taken.

In Nederland en de Bondsrepubliek bestaat een veel grotere aandrang op 'democratisering' van de organisatie van het wetenschapsbeleid dan in Groot-Brittannië. In het laatste land wordt in de wetenschappelijke literatuur en politieke geschriften over het wetenschapsbeleid aan dit aspect weinig aandacht besteed, terwijl ook de regering en het parlement er nauwelijks een woord over zeggen. De Bondsregering heeft zich, althans onder het bewind van kanselier Brandt, echter sterk gemaakt voor 'democratisering'. De Nederlandse regering stond tot voor kort op zijn minst aarzelend tegenover een uitbreiding van de medezeggenschap van de onderzoekers. Bijvoorbeeld, de RAWB is niet representatief samengesteld. De RAWB zelf verdedigt vijf jaar na zijn geboorte zijn samenstelling met een verwijzing naar de jeugd van het wetenschapsbeleid.²⁵ Een ander argument voor zijn samenstelling vindt de RAWB in het goeddeels ontbreken van uitgebouwde organisaties van onderzoekers in Nederland. Dit laatste is echter ook in Groot-Brittannië en de Bondsrepubliek min of meer het geval. Bovendien kan men niet zeggen

dat het wetenschapsbeleid in die landen zoveel meer geschiedenis heeft. Een laatste argument tegen een representatieve samenstelling ontleent de RAWB aan zijn taak: adviseren over het wetenschapsbeleid met het oog op het 'algemeen belang', hetgeen zou vereisen dat de raad niet bestaat uit vertegenwoordigers van belangengroepen van onderzoeksorganen.

Een begrip als algemeen belang echter is dermate vaag, dat het hoogstens als politieke leus kan dienen. Als zodanig wordt het ook zeer vaak gehanteerd door alle mogelijke groeperingen en personen die hun eigen doeleinden trachten te verwezenlijken en deze als het algemeen belang percipiëren.²⁶ Het algemeen belang is, als het al bestaat, zeker geen begrip dat zich gemakkelijk leent tot operationalisering, zoals de RAWB zelf ervaren heeft, toen hij op grond van zijn taakomschrijving tot een operationalisering van het begrip trachtte over te gaan.²⁷ Bij deze operationalisering stelt de raad eerst vast dat 'bij het wetenschapsbeleid belangen van allerlei aard zijn betrokken en ook dat daarbij waardeoordelen ontleend aan maatschappijbeschouwingen en politieke inzichten een belangrijke rol kunnen spelen'. Desalniettemin vergt, zo stelt vervolgens de RAWB, de voorbereiding van het wetenschapsbeleid: 'een instelling waarbij naast deskundigheid objectiviteit op de voorgrond moet staan'. Deze objectiviteit moet men dan kennelijk in relatie zien tot iets als het algemeen belang. De RAWB verdedigt deze taakomschrijving hardnekkig.

De Amerikaanse politicologische econoom Tullock heeft eens aangevoerd, dat het begrip 'algemeen belang' slechts opgeld heeft kunnen doen, omdat in het verleden de meeste politieke systemen despotisch waren, 'and maximizing the preference schedule of the despot dit not seem a very desirable goal to the philosopher'.²⁸ Wij willen hiermee niet beweren, dat de RAWB een of andere vorm van despotisme aanhangt. Wel beweren we dat dit orgaan de democratisering van de beleidsvorming ten onrechte niet in de beschouwing betreft, of althans niet nastreeft.

Wie aan democratische beleidsvorming denkt, zal snel denken aan democratisch gekozen beleidsvoerders. Degenen, die zich met theorievorming ten aanzien van democratische verkiezingen hebben beziggehouden, zijn tot de conclusie gekomen dat democratische verkiezingen niet altijd behoeven te

leiden tot een overheidsbeleid, waarin de voorkeuren van de meerderheid der kiezers tot uiting komen. Immers, kiezers hebben niet of nauwelijks de kans al hun voorkeuren en het gewicht dat zij eraan hechten, bij verkiezingen tot uiting te brengen.²⁹ Uit empirisch onderzoek blijkt dat het electoraat niet zozeer beslist over *wat* de overheid zal moeten doen, maar over *wie* beslissen zal wat gedaan moet worden.³⁰

Sommigen suggereren op basis van theorieën dat er meer democratisering kan zijn (1) naarmate aan alle betrokkenen méér, en meer ééndimensionele strijdpunten worden voorgelegd, en (2) naarmate de formulering van duidelijke alternatieven vooraf overgelaten wordt aan representatief samengestelde overlegorganen. Bij minder belangrijke strijdpunten kunnen deze organen zelf de beleidsbeslissingen nemen.³¹ Derhalve rijst de vraag in welk opzicht kiezers en hun vertegenwoordigers meer intensief dan thans bij het wetenschapsbeleid betrokken moeten worden. Moeten zij intensiever betrokken worden bij het bepalen wat onderzocht wordt? Of moeten zij intensiever betrokken worden bij de bepaling van de doelstellingen van het algemene overheidsbeleid, en de beleidsbeslissingen overigens overlaten aan een representatief samengesteld overlegorgaan althans waar het minder belangrijke zaken betreft?

Vraagt men via een enquête aan het electoraat prioriteiten te stellen ten aanzien van onderzoek, dan blijken de meningen zeer verdeeld, en afhankelijk van de mate van opleiding van de geënquêteerde, zoals Krauch in 1969 in de Bondsrepubliek constateerde.³² Krauch ontdekte bovendien dat onderzoekers en ambtenaren die deskundig waren ten aanzien van onderzoek, in belangrijke mate dezelfde visie hadden inzake de maatschappelijke waarde van een bepaalde onderzoekssector. Overigens, de prioriteitsvolgorde die onderzoekers en deskundige ambtenaren aanlegden, week niet alleen af van die van het electoraat, maar ook van die in het daadwerkelijk gevoerde wetenschapsbeleid.

Krauch verklaart het verschil in prioriteitsstelling van enerzijds deskundigen en anderzijds de beleidsvoerders uit de omstandigheid dat er krachtige pressiegroepen aan het werk zijn. Dit laatste zal wellicht waar zijn, maar waarom zouden deskundigen een beter beleid voorstaan? Ook al zijn des-

kundigen het eens over de maatschappelijke waarde van onderzoek, hun oordeel over maatschappelijke wenselijkheid van bepaald onderzoek is evenzeer van politieke aard als dat van elke (andere) pressiegroep. De maatschappelijke wenselijkheid hangt immers af van het feit of men bijvoorbeeld volksgezondheid belangrijker vindt dan wegebouw of dan het verrichten van onderzoek louter ter vermeerdering van kennis en inzicht als zodanig. Over de politieke relevantie kan in principe iedere staatsburger oordelen, althans als de deskundigen hem verteld hebben wat de waarde is van bepaald onderzoek ten behoeve van bijvoorbeeld volksgezondheid, wat de gevolgen zijn van het niet laten verrichten van bepaald onderzoek, etc. De wetenschappelijke relevantie kan echter alleen door de onderzoeker zelf worden bepaald.

In 1973 lijkt de Nederlandse regering ter zake van de vorming van het wetenschapsbeleid voor een overlegmodel te kiezen, waarbij het contact tussen wetenschapsbeoefenaars en overheid intensief en zo direct mogelijk moet zijn.³³ Een dergelijke overlegstructuur werkt reeds ten aanzien van de landbouwresearch, in de Nationale Raad voor Landbouwkundig onderzoek (NLRO). In deze NLRO werken vertegenwoordigers van de overheid en van onderzoekers samen. De afvaardigende instanties zijn: het Ministerie van Landbouw en Visserij, de Landbouwhogeschool, TNO en de Faculteit der Diergeneeskunde te Utrecht. De raad probeert voor bepaalde homogene terreinen van onderzoek relaties te leggen tussen de behoeften die door de gebruikers worden gesteld, de plannen die de onderzoekers hebben en hun mogelijkheden. De raad coördineert ook het onderzoek. In de raad zelf hebben de leiders van de afgevaardigde organen zitting. Informatie wordt verder verschaft door programmacommissies, waarin gebruikers zitting hebben, en werkgroepen en contactcommissies waarin de onderzoekers die het dagelijkse werk doen zitting hebben.

Het is veelzeggend dat mensen uit deze sector stellen: 'De conceptie (van deze raad) kan ook worden toegepast voor het gehele maatschappelijk dienstbaar onderzoek'.³⁴ Veelzeggend, omdat de overheid ten aanzien van de landbouwresearch een zeer ruime ervaring heeft en de landbouwresearch een relatief groot deel van de totale onderzoeksactiviteiten die door de overheid gefinancierd worden

H. A. Becker Sociale methodologie

inleiding tot de werkwijze van de sociale wetenschappen
244 blz f 24,50

Wie sociale wetenschappen wil beoefenen kan een methodologie niet ontberen. Voor wie de resultaten van de sociale wetenschappen in zijn werk wil opnemen en gebruiken, is kennis van een sociale methodologie noodzakelijk.

De met dit boek ingeleide sociale methodologie — die bruikbaar is voor alle onderling zo verbonden sociale wetenschappen — is gericht op de praktijk van wetenschappelijke en van maatschappelijke arbeid. Met behulp van een 'flow-chart' voor allerlei methodologische aspecten en soorten van onderzoek wordt een strategie voor het wetenschappelijk kennen ontwikkeld. Nadrukkelijk wordt naar de raakvlakken van het kennen met het oordelen en het handelen (beleid, sociale acties etc) verwezen. De auteur illustreert zijn ontwerp voor een sociale methodologie met drie uitvoerige case-beschrijvingen en tal van kleinere voorbeelden uit de sociale praktijk.

H. A. Becker is sinds 1968 hoogleraar sociologie, in het bijzonder de methodologie van het sociaal onderzoek, aan de RU-Utrecht.

Inhoud

- 1 Inleiding
- 2 Een model van het sociaal-wetenschappelijk kennen (I)
- 3 Een model van het sociaal-wetenschappelijk kennen (II)
- 4 Een strategie voor het sociaal-wetenschappelijk kennen
- 5 Aspecten van sociaal-wetenschappelijke kennis
- 6 Ontwikkelingen in het sociaal-wetenschappelijk kennen
- 7 Kennen, oordelen en handelen in het sociale vlak
- 8 Verantwoordelijkheden
Aanhangsels

Een uitgave van Boom Meppel
(in de boekhandel)

uitmaakt. Opvallend in de NLRO is verder de tamelijk autonome positie van alle onderzoekers. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de spreiding van macht over de onderzoekers.

Structurele democratisering van het onderzoekssysteem — Democrativering van het wetenschapsbeleid betekent niet slechts, dat onderzoekers als categorie intensiever bij de beslissingen moeten worden betrokken, maar ook — in onze definitie van structurele democratisering als meer gelijke spreiding van macht — dat de macht in het onderzoekssysteem meer gelijk over alle onderzoekers verdeeld wordt.

Verscheidene auteurs hebben erop gewezen dat hiërarchische structuren leiden tot expansie van de organen die deel uit maken van deze structuren, omdat de leidinggevende functionarissen van deze organen naar maximale produktie streven. Door verhoging van het produktieniveau wordt immers het prestige, het salaris of de macht van vooral de leidinggevende functionarissen vergroot. Te onzent heeft Van den Doel de conclusie getrokken, dat zelfbestuur van ambtenaren een remedie is tegen een, vanuit individueel welzijn van de burgers bezien, te ver gaande groei van activiteiten, die binnen een hiërarchische departementale structuur plaats vinden.³⁵

Een 'onderzoekerszelfbestuur' zou, analoog aan het door Van den Doel beschreven ambtenaren zelfbestuur tenminste aan de vier volgende kenmerken voldoen: (1) alle gekwalificeerde onderzoekers in een afdeling zijn aan elkaar nevengeschikt en beslissen over het beleid van de afdeling bij meerderheid van stemmen (2) de afdeling wordt gefinancierd door middel van een door beleidsvoerders goedgekeurde begroting; (3) de beleidsvoerders onderhandelen met de afdelingen op dezelfde wijze als waarop zij thans met de leiders van die afdelingen onderhandelen; (4) geen enkele afdeling heeft exclusieve rechten op de verzorging van een bepaald onderzoek. Wij beperken het zelfbestuur tot gekwalificeerde onderzoekers, dat wil zeggen tot hen die ervan blijk gegeven hebben dat zij zelfstandig tot onderzoek in staat zijn. Een lichaam als de in boven bedoelde zin gedemocratiseerde Deutsche Forschungsgemeinschaft legt als kwalificatiecriterium aan: alle hoogleraren, lectoren en docenten, alsmede alle gepromoveerden die

na hun promotie een onderzoekservaring van minstens drie jaar bezitten.

Voor ons doel is een belangrijke implicatie van onderzoekers-zelfbestuur: concurrentie tussen de onderzoekers, en deze concurrentie zal waarschijnlijk leiden tot een optimale informatie van beleidsvoerders op grond waarvan zij een begroting goedkeuren. Concurrentie vergroot immers de kans op meer informatie met betrekking tot onderzoek en op meer alternatieven,³⁶ omdat alle onderzoekers al hun kennis moeten aanwenden om anderen ervan te overtuigen dat hun voorstellen gerealiseerd dienen te worden. Bij hiërarchische monopolies bestaat de kans dat de informatie, zo deze al gegeven wordt, éézijdig is en leidt tot beslissingen overeenkomstig de politieke voorkeur van degene die informatie bezit of verschaft.

Onderzoekers-zelfbestuur zal ook een betere coördinatie binnen het onderzoekssysteem waarborgen.

Coördinatie binnen het onderzoekssysteem — Indien onderzoekers onderling moeten uitmaken welke onderzoeksactiviteiten verricht zullen worden en in welke mate, gegeven het kader dat de overheid heeft aangegeven, is er kans op coördinatie van onderzoek in het onderzoekssysteem. Deze kans zal groter zijn dan wanneer onderzoeksactiviteiten tot in detail door de overheid hiërarchisch worden gecoördineerd, of wanneer onderzoeksactiviteiten door de leiders in een hiërarchisch gestructureerd onderzoekssysteem worden gecoördineerd. De overheid heeft thans nauwelijks de nodige kennis om zinnig op een hiërarchische wijze te kunnen coördineren, en ook niet de benodigde andere machtsmiddelen, zelfs niet ten aanzien van het door haar zelf gefinancierde onderzoek. Indien alle gekwalificeerde onderzoekers gezamenlijk op democratische wijze beslissen over het beleid van het instituut waarin zij werken, zal ieder van hen voor zich nagaan in hoeverre zijn voorstel past in de voorstellen van andere onderzoekers. Daarmee vergroot hij immers de kans dat een meerderheid van de onderzoekers zich achter het desbetreffende voorstel schaart. Coördinatie van onderzoek van de verschillende onderzoeksinstellingen in Nederland wordt bereikt, indien de RAWB zou bestaan uit verkozen vertegenwoordigers van alle onderzoekers en vertegenwoordigers van gebruikers van onderzoek. De vertegenwoordi-

gers van onderzoekers zouden dan in de RAWB kunnen nagaan in hoeverre het beleid van hun achterban ingepast kan worden in andere onderzoeksplannen om aldus zoveel mogelijk vertegenwoordigers met hun advies mee te krijgen.

Besluit

Op grond van onze bevindingen terzake het huidige Nederlandse wetenschapsbeleid, en onze interpretatie daarvan menen we dat:

(1) een optimaal beleid ten aanzien van wetenschappelijke activiteiten, vooral wanneer daar weinig van bekend is, met name gevoerd kan worden door aandacht te schenken aan de structuren waarin het beleid gevormd wordt en niet zozeer door veel aandacht te schenken aan de doeleinden van het beleid;

(2) de huidige rol van de wetenschapsbeoefenaar in het overheidsbeleid en in het bijzonder in het wetenschapsbeleid een bescheiden rol is;

(3) onderzoek uiteindelijk politiek geëvalueerd kan worden op basis van de bijdrage die onderzoekingen leveren aan het bereiken van de doelstellingen van het algemene overheidsbeleid in vergelijking tot andere middelen die eveneens aan het bereiken van die doelstellingen kunnen bijdragen;

(4) nader onderzoek verricht dient te worden naar de interne werking van onderzoek, naar de factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van onderzoek, en naar de externe effecten die van onderzoek op derden uitgaan;

(5) thans de doelstellingen van de Nederlandse staatsburgers, voor zover onderzoek daarin vóórkomt, geoptimaliseerd kunnen worden indien a vertegenwoordigers van beleidsvoerders (als gebruikers van onderzoek) en vertegenwoordigers van onderzoekers deelnemen in een overlegorgaan voor het wetenschapsbeleid dat adviezen moet verstrekken aan de overheid inzake onderzoek,

b geen onderzoeker exclusieve aanspraken kan maken op een bepaald onderzoeksobject;

c ministers verantwoordelijk zijn voor onderzoek, dat kan bijdragen aan het verwezenlijken van hun eigen doelstellingen, en deze ministers inzake dat onderzoek overleg plegen in een interministerieel beraad,

d onderzoekers, mits gekwalificeerd, zelfbestuur genieten binnen het kader van een door de over-

heid vastgestelde begroting.

Juist in een tijd, waarin de overheid zich meer dan ooit bewust is van haar verantwoordelijkheid voor onderzoek, moge dit pleidooi voor onderzoekerszelfbestuur conservatief klinken. Immers tot voor kort konden onderzoekers min of meer hun eigen gang gaan. Onze conclusie is evenwel dat onderzoekerszelfbestuur binnen een gedemocratiseerd wetenschapspolitiek systeem kan leiden tot optimaal onderzoek vanuit het gezichtspunt van de individuele burgers, indien we de kiezers, hun vertegenwoordigers, ambtenaren en politici, *en last but not least* onderzoekers, beschouwen als individuen die alleen hun eigen doeleinden nastreven. Een overheid die onafhankelijk van de burgers en de onderzoekers doeleinden stelt ten aanzien van onderzoek, maakt zich schuldig aan paternalisme.

Een onderzoeker kan onderzoek verrichten naar het overheidsbeleid. Hij kan trachten dit beleid te helpen optimaliseren. Zijn taak als wetenschapper is echter een specifieke. Hij dient uiteindelijk aan de kiezers, hun afgevaardigden en de regering over te laten welk beleid uiteindelijk gekozen wordt, al kan hij daar enige invloed op uitoefenen. Bovendien is de onderzoeker aan de kiezers, aan hun afgevaardigden en aan de regering verantwoordig schuldig ten aanzien van zijn onderzoeksactiviteiten, indien daar overheids gelden mee gemeoid zijn geweest.

Noten

¹ Goede studies zijn verricht door de OECD in de series *Reviews of National Science Policy* en *The Research System*. Enkele politicologische publicaties, elk één land betreffende: H. J. Aquina en A. Hoogerwerf, *Wetenschapsbeleid in opbouw*, Alphen aan den Rijn 1971; U. Lohmar, *Wissenschaftsförderung und Politikberatung*. Bielefeld 1968; N. Vig, *Science and Technology in British Politics*, Oxford 1968. De beste politicologische case study gaat over Frankrijk: R. Gilpin, *France in the Age of the Scientific State*, Princeton 1968.

² K. Griewank, *Staat und Wissenschaft im Deutschen Reich*, Freiburg im Br. 1927.

³ *Science and the Policies of Governments*, OECD, Parijs 1963.

⁴ *Science, Growth and Society*, OECD, Parijs 1971.

⁵ Zie enkele artikelen in o.m. I. Sharkansky, *Policy Analysis in Political Science*, Chicago 1970.

⁶ Zie verder A. Hoogerwerf, De analyse van de be-

leidsinhoud, in: A. Hoogerwerf, red., *Beleid Belicht I*, Alphen aan den Rijn 1972.

7 Voor een beschrijving van mogelijke invloeden van hulpbronnen op R&D en het wetenschapsbeleid: H. J. Aquina, *Wetenschap en wetenschapsbeleid*, *Civis Mundi*, juni-juli 1972.

8 T. R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs 1972.

9 Zie over het meten van effecten van R. & D: C. Freeman, *The Measurement of Output of Research and Experimental Development*, Unesco Parijs 1969; over onderzoek van de effecten van wetenschapsbeleid: R. A. Bauer q.o., *Second-order Consequences*, Cambridge Mass. 1969; over onderzoek van de effecten van beleid in het algemeen, H. M. in 't Veld-Langeveld, *De evaluatie van het beleid*, in: A. Hoogerwerf, red.: *Beleid Belicht I*, Alphen aan den Rijn 1972

10 J. Passenier en R. Ruiter, *Organisatie en planning van het speur- en ontwikkelingswerk in Nederland*, CEG, Luxemburg 1972.

11 A. Hirschman & C. E. Lindblom, *Economic Development, Research and Development, Policy Making: Some Converging Views*, *Behavioral Science*, Vol. 7 (1962), blz. 211-222.

12 *Analytical Methods in Government Science Policy*, OECD, Parijs 1972.

13 G. Tullock, *Private Wants, Public Means*, New York 1970.

14 Zie onder meer V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama 1973.

15 J. Haberer, *Politics and the Community of Science*, New York 1969.

16 Vergelijk J. van den Doel, *Konvergentie en evolutie*, Assen 1971, en L. L. Wade & R. L. Curry, *A Logic of Public Policy*, Belmont Ca. 1970.

17 Wetenschapsbudget 1966.

18 Vergelijk voor het verdere betoog over het wetenschapsbudget W. Bonnema, *De begroting als bestuursinstrument voor de overheidshuishouding*, Amsterdam, diss. 1973.

19 H. J. van der Schroeff, *Leiding en organisatie van het bedrijf*, Amsterdam 1961, blz. 207.

20 Zie bijv. U. Rosenthal, *De overheidsbureaucratie in politiek perspectief*, *Acta Politica* jrg. 6 (oktober 1971), en F. H. van den Burg, *De departementale indeling en vertegenwoordiging van belangen in het kabinet*, *Acta Politica* jrg. 6 (oktober 1971).

21 Vergelijk C. P. Snow, *Science and Government*, New York 1962, blz. 66 e.v.

22 Zo ook G. Caty e.a., *The Research System*, Vol. I, OECD, Parijs 1972, blz. 111.

23 Op een vraag van een lid van het Lagerhuis aan de voorzitter van de CSP of hij dacht enige invloed te

hebben, antwoordde deze: 'Indeed, if that were not so, it would be very difficult for us to continue to work'. H. C. 375, blz. 36.

24 *Reviews of National Science Policy, UK-Germany*, OECD, Parijs 1967, blz. 57.

25 RAWB-Inspraakadvies, 1969-1970-10441, nr. 7.

26 Zie ook G. Kuijpers, *Grondbegrippen van politiek*, Utrecht/Antwerpen 1973, blz. 76 e.v.

27 RAWB - Interimadvies, 1968-1969-9800, nr. 34 (b) en nr. 50.

28 G. Tullock, *Private Wants, Public Means*, New York/London 1970.

29 L. L. Wade, *The Elements of Public Policy*, Columbus Ohio 1972, blz. 171 e.v.

30 A. Campbell, *The American Voter*, New York 1960, blz. 20.

31 D. Braybrooke, *Three Tests for Democracy*, New York 1968.

32 H. Krauch, *Priorities for research and development*, *Research Policy*, Vol. 1 (1971/1972), blz. 28-39.

33 Rijksbegroting 1974, hoofdstuk VIII, nr. 2, blz. 38, 39.

34 G. Wansink e.a., *Beschouwingen over de organisatie van het onderzoek in Nederland*, Den Haag 1973.

35 Een overzicht van de literatuur geeft J. van den Doel, *Ekonomie en democratie in het staatsbestuur*, Deventer 1973.

36 L. A. Dexter, *Congressmen and military policy*, in: R. L. Peabody & N. W. Polsby, *New Perspectives on the House of Representatives*, Chicago 1963.