

1

De ontwikkeling van de raad (1957-2000)

Toen, in de woorden van Harry ter Balkt, aan het eind van de ijzertijd rogge, paard en ploeg plaatsmaakten voor maïs, combine en gewasbescherming, werd in Den Haag de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek opgericht.¹ Waar onze Twentse bard mechanisering, specialisering en schaalvergroting echter met lede ogen aanzag, zette de NRLO zich met overgave in om het landbouwkundig onderzoek bij te laten dragen aan de modernisering van de landbouw. Het was ook het einde van de kleutertijd van het wetenschapsbeleid, waarin de overheid schoorvoetend de eerste stappen had gezet met de sturing van wetenschap en technologie. Ten tijde van de oprichting van de NRLO op 1 januari 1957, braken er tien ‘gouden’ jaren voor het wetenschapsbeleid aan en de NRLO was hier een typische representant van.² De NRLO opereerde op het snijvlak van de overheidsbemoeyenis met de landbouw en de overheidssturing van de wetenschap en zou dat zijn hele bestaan blijven doen.

Sinds het einde van de ijzertijd zijn onderzoek, overheid, landbouw en wetenschapsbeleid continu veranderd, en daarmee de NRLO. In 2000 kreeg de NRLO een nieuwe naam: Innovatienetwerk Agrocluster en Groene Ruimte. Het Innovatienetwerk was evenzeer een kind van zijn tijd als de oorspronkelijke NRLO, maar de tijden waren ingrijpend veranderd. Waar in de jaren vijftig de landbouw een hechte sector was waarbinnen het onderzoek door het veld zelf gecoördineerd werd, was rond de millenniumwisseling de sector gefragmenteerd en diffuus geworden en moesten strategische toekomstverkenningen de bouwgrond rijp maken voor systeeminnovaties.

Een halve eeuw NRLO is een verhaal van doorgaande ontwikkeling, waarbij de continuïteit van de organisatie belangrijker is dan de discontinuïteiten van instellingsbesluiten en naamgeving. Het Innovatienetwerk vertoont evenveel continuïteit met de ‘oude raad’ als de NRLO met zijn voorganger, de Landbouworganisatie TNO. Een halve eeuw NRLO is een halve eeuw wetenschapsbeleid, een halve eeuw intermediaire organisatie, een halve eeuw ‘maatschappelijk dienstbaar’ onderzoek, en dat is lang. Een halve eeuw NRLO is daarmee een uitgelezen kans om de dynamiek van een intermediaire organisatie op het gebied van overheidsbemoeyenis bij onderzoek in beeld te brengen.

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling besproken van de manier waarop de

¹ Ter Balkt, ‘Onder andere het platteland’, 516-531.

² Salomon, ‘Ontwikkeling’, 31, 36.

raad zijn taak uitvoerde. De Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, die op 1 januari 1957 werd ingesteld als onderdeel van TNO, vulde zijn taak – de bevordering van het dienstbaar maken van natuurwetenschappelijk onderzoek aan de landbouw – in door coördinatie en beleidsvoorbereiding. Anno 2000 was de raad niet langer een coördinerend orgaan en viel niet langer meer onder TNO. A.P. Verkaik, stafmedewerker en vanaf 1987 secretaris van de raad, wijst erop dat de NRLO al heel lang geen Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek meer was. Al vanaf 1970 was het geen ‘raad’ meer, aangezien het toen een ‘participantenorganisatie’ werd. In de loop van de jaren zeventig en tachtig verbreedde het werkveld zich tot ver buiten de traditionele landbouwsector: landinrichting, natuur, milieu en recreatie kwamen er stap voor stap bij. Begin jaren negentig hield de NRLO zich ook niet langer specifiek bezig met ‘onderzoek’, maar richtte zich op de toekomst van de agrarische ruimte en productie. En ‘nationaal’? Vanaf het begin heeft de raad een internationale blik gehad, maar wel steeds dienstbaar aan het Nederlandse landbouwkundig onderzoek.³

Tabel 1.1 Ontwikkeling van taak, positie en werkwijzen van de NRLO

Periode	Taak	Formele positie	Instrumenten
1957-1970	Coördinatie van landbouwinstituten	Raad ten dienste van de Centrale Organisatie TNO	Ontwikkeling commissiestructuur Ontwikkeling projectdatabase Economische evaluatie van onderzoek
1970-1980	Coördinatie van landbouwonderzoek	Binnen TNO als een participantenorganisatie	Economische evaluatie van onderzoek Uitbouw commissiestructuur Meerjarenvisies Onderzoeksprogrammering
1981-1985	Coördinatie van landbouwonderzoek en advies onderzoeksbeleid	Binnen TNO als een participantenorganisatie en sectorraad van de overheid	Meerjarenvisies Onderzoeksprogrammering Thematische studies
1985-1990	Advies onderzoeksbeleid	Sectorraad en adviesraad van Ministerie van LNV	Strategische planning Implementatie van visies via contracten
1990-1995	Strategie-ontwikkeling voor landbouwonderzoek en landbouw	Sectorraad en onafhankelijk agentschap ministerie	Wetenschapsverkenningen Strategie-ontwikkeling
1995-2000	Strategie-ontwikkeling en innovatie-ontwikkeling voor landbouw	Sectorraad en onafhankelijk agentschap van ministerie	Verkenningen van innovatiemogelijkheden Innovatie-ontwikkeling

³ Interview A.P. Verkaik, 2 februari 2005.

Strikt genomen, functioneerde ‘de’ NRLO slechts van 1957 tot 1970. In de praktijk was dit echter veel langer, omdat betrokkenen de raad altijd als ‘raad’ zijn blijven zien. Tussen 1957 en 2000 heeft de NRLO een aantal reorganisaties ondergaan, die telkens een ontwikkeling markeerden die al geruime tijd aan de gang was en waarin de raad – in wisselwerking met de diverse krachten in het veld – nieuwe taken en werkwijzen vormgaf (zie Tabel 1.1). De reorganisaties zijn daarmee minder interessant dan de ontwikkelingen die zij bekrachtigden. De dynamiek van het werk is historisch gezien belangrijker dan de formele institutionalisering door bestuurders, wetten en reglementen. De laatste zijn, zo is onze overtuiging, niet meer dan een apologie van een gegroeide situatie en gaven bovendien vaak meer uitdrukking aan bestuurlijke en politieke krachtsverhoudingen dan aan de activiteiten van een organisatie zelf.

Gedurende zijn bestaan ontwikkelde de NRLO allerlei instrumenten om zijn taken uit te kunnen voeren. Dergelijke instrumenten – het commissieapparaat, de projectadministratie, meerjarenvisies, verkenningen – kwamen al doende tot ontwikkeling om specifieke vragen te beantwoorden van binnen of buiten de organisatie. Terugblikkend blijken ze vaak nieuwe structuren en dynamiek in het veld bloot te hebben gelegd en nodigden daarmee uit tot een heroverweging van de taak en werkwijze van de NRLO. Ze werden het kristallisatiepunt van de nieuwe identiteit van de organisatie zoals die werd vastgelegd bij reorganisaties.

1.1 1957-1980: coördinatie van het veld

Als organisatie die tot taak had te bevorderen dat natuurwetenschappelijk onderzoek dienstbaar werd gemaakt aan de landbouw, opereerde de NRLO op het snijvlak van twee bestuurlijke sferen: landbouw en wetenschap. De aard en ontwikkeling van beide sferen drukten een stempel op de opzet en inrichting van de NRLO. De raad zoals die op 1 januari 1957 werd opgericht, was het product van de bijzondere verhouding tussen de overheidsbemoeyenis met het landbouwkundig onderzoek enerzijds en die met het toegepast wetenschappelijk onderzoek anderzijds.

In vergelijking met andere onderzoeksgebieden was de overheidsbemoeyenis met landbouwkundig onderzoek groot en kende ze een lange geschiedenis. Georganiseerd landbouwkundig onderzoek gaat terug tot de landbouwcrisis van de jaren tachtig van de negentiende eeuw. Private initiatieven waren in die tijd toonaangevend, maar de overheid kreeg al in een vroeg stadium de taak toebedeeld om onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de landbouw te ontwikkelen.⁴ De landbouwschool in Wageningen werd in 1876, drie jaar na de stichting, overgenomen, vanaf de jaren negentig werden proefstations opgericht en in 1899 werd de Plantenziektenkundige Dienst ingesteld. De uitbreiding van landbouwkundige onderzoeksinstituten zette zich gestaag door en

⁴ Maat, ‘Innovatiesysteem’, 241-242.

nam rond 1940 een hoge vlucht.⁵ Na de Tweede Wereldoorlog had de overheid, in de vorm van het toen ingestelde Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, de zeggenschap over een omvangrijk apparaat van landbouwkundig onderzoek. Tegen die tijd had de overheidsbemoening met het landbouwbedrijf ook vaste vorm aangenomen. Voortvloeiend uit de landbouwcrisis van de jaren dertig was er onder druk van de sector in 1935 een apart landbouwdepartement ingesteld.⁶ Dit was de basis voor de hecht georganiseerde landbouwsector die na de oorlog vorm kreeg. Tezamen met de centrale rol van de overheid in het landbouwkundig onderzoek was dit van grote invloed op de inrichting van de NRLO.

Vanuit het perspectief van het wetenschapsbeleid werd de voorgeschiedenis van de NRLO bepaald door de oprichting van TNO, de Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek.⁷ De vraag hoe de Nederlandse wetenschap dienstbaar gemaakt kon worden aan maatschappelijke problemen en behoeften, en welke rol de overheid daarin moest spelen, was al sinds de Eerste Wereldoorlog onderwerp van een door wetenschappers aangezwengeld debat.⁸ De TNO-wet werd in 1930 aangenomen, maar de realisatie ervan werd een lang en moeizaam proces. Eerst duurde het tot 1932 voordat de wet in werking trad en vervolgens duurde het tot 1939 voordat de inrichting van de organisatie goed op gang kwam.⁹ De reden hiervoor was de bijzondere aard van TNO binnen het toenmalige Nederlandse staatsbestel: de overheid zou de besteding van gelden delegeren aan een lichaam van vertegenwoordigers van wetenschap en bedrijfsleven. Met name het ambtelijk apparaat had er grote moeite mee om op deze manier verantwoordelijkheden uit handen te geven. Een belangrijk onderdeel van de TNO-organisatie, de overdracht van overheidsinstellingen voor onderzoek, werd daardoor slechts met grote moeite gerealiseerd. De oplossing werd gevonden in het compromis van een stichtingsvorm, waarbij ministers leden van het bestuur van de instelling aanwezig waren. Een ander onderdeel van het TNO-concept, de instelling van afdelingen voor specifieke sectoren, kwam al even moeizaam op gang. Na de Nijverheidsorganisatie in 1934 werd de Voedingsorganisatie in 1940 opgericht en de Landbouworganisatie pas in 1943.

⁵ Maat, 'Innovatiesysteem', 258.

⁶ Van der Woude, 'Het boerenbolwerk', 54.

⁷ De term 'wetenschapsbeleid' wordt gehanteerd, hoewel dat voor de latere periodes minder adequaat is. Eind jaren zeventig kwam 'technologiebeleid' op en dat was ook (deels) van toepassing op het werk van de NRLO in de jaren tachtig. Hetzelfde geldt voor 'innovatiebeleid', dat in de jaren negentig opkwam. Hoewel conceptueel en historisch niet overal toepasselijk, komt het de helderheid ten goede één begrip te hanteren. 'Innovatiebeleid' is ook een mogelijkheid, maar met als voornaamste nadeel dat die voor de ontwikkelingen van vóór 1990 anachronistisch is. Generieke termen zouden 'kennisbeleid' of 'onderzoeksbeleid' zijn. De eerste is te algemeen (te veel overlappen met het OVO-drieluik); de tweede is inhoudelijk redelijk correct, maar te verwarrend in onderscheid met 'onderzoekmanagement', een term die nodig is om met name de interne spanningen van de NRLO in de jaren tachtig aan te wijzen.

⁸ Van Kasteel, 'Ontstaan en Groei van TNO', 9-10.

⁹ Van Kasteel, 'Ontstaan en Groei van TNO', 17-23.

De bestuurlijke problemen die TNO in het algemeen met zich meebracht, deden zich in verhevigde mate voor de landbouw gelden. De rol van de overheid was, zoals gezegd, groot in de landbouw en het landbouwkundig onderzoek. De overheid beheerde veel instellingen voor landbouwkundig onderzoek, waardoor het afstaan van verantwoordelijkheden en de overdracht van instellingen nog moeilijker waren. Bovendien was het landbouwkundig onderzoek al sinds de jaren twintig zelf druk bezig met onderlinge afstemming en organisatie.¹⁰ Dat was het gevolg van een dynamiek tussen de proefstations en de landbouwhogeschool. Enerzijds groeiden de proefstations en de landbouwhogeschool meer naar elkaar toe. De proefstations eisten ruimte om hun onderzoekstaak uit te kunnen voeren en tegelijkertijd begaven Wageningse hoogleraren zich met de inrichting van onderzoeksgelateerde instituten op het terrein van de proefstations.¹¹ Op het gebied van de plantenveredeling was er zelfs een, uiteindelijk mislukte, poging door biologen om wetenschappelijk onderzoek en veredelingspraktijk te integreren.¹² Anderzijds ontstond er druk om het academisch gehalte van het Wageningse onderwijs en onderzoek te verhogen en daarmee de relatie met de landbouwpraktijk lossler te maken. Vanuit landbouwkundige kringen werd de verwevenheid van theorie en praktijk juist als kracht gezien.

Landbouwkundig onderzoek was enerzijds sterk op het bedrijfsleven gericht en had anderzijds sterke banden met de wetenschap. Dat lijkt het tot een uitgelezen partner voor het TNO-verband te maken.¹³ Een Landbouworganisatie TNO stond dan ook vanaf de invoering van de wet op de agenda, maar het was precies die gegroeide landbouwkundige praktijk – en met name de grote rol van de overheid daarin – die ervoor zorgde dat de landbouwkunde zich slechts met grote moeite in het TNO-verband liet inpassen. Volgens Maat betekende de oprichting van TNO zelfs een extra complicatie in de vorming van een organisatiestructuur voor het landbouwkundig onderzoek.¹⁴

1.1.1 De eerste raad: 1957-1970

TNO was een buitenbeentje in het Nederlandse bestuurlijke bestel en landbouw werd een buitenbeentje in het TNO-bestel. De Landbouworganisatie TNO werd uiteindelijk in 1943 opgericht en kwam onder voorzitterschap van Otto de Vries, directeur van het proefstation te Groningen.¹⁵ Zijn eigen instituut

¹⁰ Maat, 'Innovatiesysteem', 256.

¹¹ Maat, 'Innovatiesysteem', 245-246.

¹² Maat, 'Innovatiesysteem', 252-255.

¹³ Interview Verkaik, 3 februari 2005.

¹⁴ Maat, 'Innovatiesysteem', 259.

¹⁵ Van Kasteel, 'Ontstaan en Groei van TNO', 27. De oprichting werd in 1947 bekrachtigd door een besluit van de minister van Landbouw. (LO-TNO) *De organisatie en het beleid van het landbouwkundig onderzoek*, april 1953. (LO-TNO) Rapport van de Commissie voor de reorganisatie van het Landbouwkundig Onderzoek ad hoc, mei 1956.

bracht hij snel onder de TNO-vlag, maar de overdracht van andere rijksinstellingen voor landbouwkundig onderzoek kwam niet op gang. De contacten met het landbouwkundig onderzoek buiten TNO waren onder De Vries spaarzaam, hetgeen een reden was om na diens overlijden in 1948 de directeur-generaal Landbouw als voorzitter van de Landbouworganisatie te verkiezen. Onder meer doordat de directeurs van de rijkslandbouwinstituten nu toegang kregen tot de directorenvergadering van TNO, werd de coördinatie van het landbouwkundig onderzoek vergemakkelijkt.¹⁶ Het besluit had echter ingrijpende gevolgen: de Landbouworganisatie ging in 1948 functioneren als een adviesraad voor onderzoeksinstellingen in plaats van dat het beheer ernaartoe gedelegeerd werd zoals de bedoeling bij TNO was. De aanvang die De Vries eerder gemaakt had met de overdracht van onderzoeksinstellingen, werd zelfs teruggedraaid en het beheer kwam weer in handen van het ministerie. Het landbouwkundig onderzoek was van oudsher grotendeels in handen van de overheid. De bestuurlijke terughoudendheid om verantwoordelijkheden over te dragen, werd na de oorlog nog versterkt door de noden van de voedselvoorziening, die een strak landbouwbeleid noodzakelijk maakten. Min keer min is evenwel plus: in het landbouwkundig onderzoek werd het TNO-model geneutraliseerd en kreeg de overheid een veel directere inbreng in de bevordering van het dienstbaar maken van natuurwetenschappelijk onderzoek dan voor TNO gebruikelijk was.



Gedurende de eerste periode van zijn bestaan coördineerde de NRLO het landbouwkundig onderzoek van instellingen die onder het Ministerie van Landbouw vielen. Als onderdeel van TNO had de NRLO tot taak de Centrale Organisatie van TNO bij te staan 'in haar streven dat het natuurwetenschappelijk onderzoek mede dienstbaar wordt gemaakt aan de landbouw.' Doordat het ministerie de voorzitter van de Raad en het Dagelijks Bestuur leverde had het een directe stem in de NRLO-activiteiten. Op de foto is te zien hoe minister Marijnen zich in 1959 op de hoogte stelt van vorderingen binnen het landbouwkundig onderzoek.

¹⁶ Van Kasteel, 'Ontstaan en Groei van TNO', 32.

De Landbouwwerkgroep was dus een vreemde eend in de TNO-bijten en de keuzes uit 1948 bleken niet de uiteindelijke oplossing. Het landbouwkundig onderzoek ontwikkelde zich met de modernisering van de landbouw na de Tweede Wereldoorlog in rap tempo, mede resulterend in de oprichting van tal van instituten door de overheid en andere partijen; ook de Landbouwwerkgroep was eigen activiteiten gaan ontwikkelen. Ondertussen bleef onduidelijk, want het was nooit formeel vastgelegd, tot waar het werkterrein van de Landbouwwerkgroep zich uitstrekte. Het antwoord was de instelling op 1 januari 1957 van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, die de Landbouwwerkgroep TNO verving. De raad functioneerde als een commissie die de Centrale Organisatie TNO bijstond. Alle door het ministerie gefinancierde instellingen werden tegelijkertijd omgevormd tot ministeriële stichtingen onder bestuur, zodat de overheid de directe leiding had.¹⁷ Door de coördinatie bij TNO onder te brengen, werd gehoopt een heldere organisatiestructuur voor alle instellingen van landbouwkundig onderzoek te bewerkstelligen.

De instelling van de NRLO was een bekrachtiging van een eerder gegroeide praktijk tot overleg en markeert daarmee zowel een ontwikkeling die gaande was als de instelling van een nieuwe intermediair. De NRLO formaliseerde het bijzondere karakter van de Landbouwwerkgroep binnen TNO, een adviesraad ter coördinatie van het landbouwkundig onderzoek met directe overheidsinbreng, en gaf het een meer geëigende positie in het TNO-bestel. De instelling van de NRLO bekrachtigde ook de autonomie van de landbouwsector en de centrale rol van de overheid daarbinnen: ook het landbouwkundig onderzoek werd binnen de sector georganiseerd en door het ministerie gecontroleerd.

De taak van de NRLO is de Centrale Organisatie TNO bij te staan in haar streven dat het natuurwetenschappelijk onderzoek mede dienstbaar wordt gemaakt aan de landbouw. Door middel van: a) adviseren ten aanzien van werkplan, begroting en toerusting instellingen voor landbouwkundig onderzoek; b) streven naar samenwerking met instellingen voor hoger onderwijs en instellingen die onder TNO ressorteren en naar een goede coördinatie van alle wetenschappelijke onderzoekingen, welke op de daarbij betrokken instellingen worden verricht; c) vraagstukken (laten) bestuderen door middel van werkgroepen en opdrachten; d) voorstellen aan de minister doen inzake oprichting en beheer van instellingen voor landbouwkundig onderzoek; e) in het algemeen het toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek op het gebied van de landbouw bevorderen. De Raad vermijdt werkzaam te zijn ten aanzien van een onderwerp dat behoort tot de werkring van een organisatie die krachtens hoofdstuk II van de wet in het leven is geroepen.

Uit: Reglement NRLO, 1956.

De centrale figuur bij de oprichting van de NRLO was A.W. van der Plassche, sinds 1951 directeur-generaal van het Ministerie van Landbouw (LVV). Hij had al het nodige werk gedaan bij de organisatie van het landbouwkundig onderzoek. Het Wageningse onderzoek had hij omgebouwd door een bundeling tot

¹⁷ Van Lennep, 'Geschiedenis', 108-109.

instituten met een heldere eenheid en onderlinge relatie en hij had sinds zijn aantreden de Landbouwororganisatie geleid. Toen er een nieuwe beheersstructuur voor het landbouwkundig onderzoek werd ontwikkeld, nam Van der Plassche wederom het voortouw.

De oplossing van 1957 lijkt een zwaktebod. TNO zag geen kans de instellingen voor landbouwkundig onderzoek onder haar hoede te krijgen, het ministerie wilde ze niet kwijt. Bezien vanuit de doelstellingen van onderzoeksbeheer, was de instelling van de NRLO een tussenoplossing: het accent leggen op de onderlinge samenhang van het onderzoek en de samenhang met voorlichting aan de bedrijfstakken enerzijds, en het accent op coördinatie van onderzoek anderzijds. Voor het eerste was het ministerie de aangewezen plek, voor het tweede TNO; nu werd de verantwoordelijkheid, en daarmee de oriëntatie op de bedrijfstak dan wel het onderzoek, opgesplitst.¹⁸ Van der Plassche stuurde er bewust op aan dat de coördinatie van het onderzoek bij TNO kwam, ondanks dat de instituten onder het ministerie kwamen. Voor hem was de gekozen constructie geen zwaktebod. Hij wilde universiteiten en hogescholen ook in de coördinatie betrekken. Dat zou alleen een kans van slagen hebben als de coördinatie niet bij de overheid zat.¹⁹ Het zou uiteindelijk tot 1970 duren voordat zij daadwerkelijk bij de NRLO kwamen.

Plaats en rol in het veld

De NRLO van 1957 viel onder TNO en werd van daaruit bemenst en gefinancierd. Voor zijn taak de Centrale Organisatie TNO bij te staan 'in haar streven dat het natuurwetenschappelijk onderzoek mede dienstbaar wordt gemaakt aan de landbouw', diende hij het onderzoek te coördineren van de instellingen die door het ministerie van Landbouw werden gesubsidieerd, de relatie van dit onderzoek met dat van instellingen van TNO en het hoger onderwijs te versterken, en in te spelen op vragen uit het bedrijfsleven. Daarnaast had de raad de taak beleid voor te bereiden ten aanzien van oprichting en beheer van instellingen voor landbouwkundig onderzoek, advies te geven over financiering en toerusting van instellingen voor landbouwkundig onderzoek en, waar nodig en waar mogelijk, nieuw onderzoek dat van belang was voor het veld te initiëren en stimuleren.

Het instellingsjaar van de NRLO markeert de overgang van de kleutertijd naar de gouden tijd van het wetenschapsbeleid.²⁰ De oorspronkelijke NRLO weerspiegelt in tal van opzichten het toenmalige denken over overheidsbemoeienis met onderzoek. Zoals bij alle instellingen die toen opgezet werden om advies van wetenschapsmensen aan politieke besluitvorming te koppelen, bestond

¹⁸ Gransch, 'Unieke', 10-11. In dit lovende artikel over de NRLO uit maart 1971 komt Verkaik's visie al naar voren.

¹⁹ Interview G. Wansink, 10 december 2004.

²⁰ Salomon, 'Ontwikkeling', 31, 36.

de kern van de activiteiten bij de raad uit coördinatie van onderzoek, waartoe geconsulteerd, geïnventariseerd en geprioriteerd moest worden. Kenmerkend voor de Nederlandse situatie was dat de overheidsbemoediging met onderzoek niet centraal georganiseerd was, maar per sector.²¹ Binnen de landbouwsector was echter een dominante rol weggelegd voor het ministerie, dat het voortouw nam in de naoorlogse modernisering van de landbouw. Door middel van schaalvergroting en specialisatie werd een ingrijpende productieverhoging bewerkstelligd, die van de Nederlandse landbouw een exportsector maakte. Hiermee waren ook de landbouwkundige onderzoeksdoelen helder: veredeling, ziektebestrijding, mechanisering en rationalisering van de landbouw. Dat onderzoek nuttig was voor de stimulering van productie, was in deze periode van het wetenschapsbeleid een vanzelfsprekendheid die door Sicco Mansholt bij het 25-jarig bestaan van TNO nog eens werd onderstreept.²²

De NRLO bestond primair uit ambtenaren en onderzoeksvertegenwoordigers. Het bedrijfsleven praatte mee via het Landbouwschap, op zichzelf een publiekrechtelijk bedrijfsorgaan. Dit had alles te maken met de aard van de landbouwsector, die gedomineerd werd door kleine bedrijven. Verbanden met de agro-industrie zouden pas veel later worden gezocht. In 1943 was ook een Landbouwnijverheidsorganisatie TNO opgericht, die in 1951 al weer werd opgeheven om als Commissie voor Landbouwnijverheid ondergebracht te worden bij de Nijverheidsorganisatie TNO. Harro Maat wijst erop dat de invloed van overheid en wetenschap op de innovatie van de landbouw in de historiografie wordt overschat.²³ De doorwerking van onderzoek op de innovatie van de landbouw valt buiten het bestek van deze studie, temeer daar de gebruikte bronnen daartoe weinig geschikt zijn. Het archiefmateriaal van de NRLO geeft inzicht in de manier waarop de raad het onderzoek coördineerde, de visie op het landbouwinnovatiesysteem en de rol die hij aan het onderzoek en zichzelf toedichtte. De NRLO was kortom voornamelijk een organisatie voor en door onderzoekers, maar dat was niets bijzonders in deze fase van het wetenschapsbeleid.

De omgeving van de NRLO was in deze periode uiterst stabiel, evenals zijn rol daarbinnen. De landbouw werd gemoderniseerd, het ministerie zette daartoe de lijnen uit en het landbouwkundig onderzoek moest de benodigde kennis aandragen. De NRLO functioneerde als min of meer ideale intermediair: precies tussen overheid en onderzoek in. Hij had als taak ervoor te zorgen dat het onderzoek efficiënt gerealiseerd werd – geen gaten en geen overlap, uitwisseling van resultaten – en bracht daarvoor onderzoekers en beleidsambtenaren bij elkaar. Zoals dat in de gouden tijd van het wetenschapsbeleid algemeen gold, was

²¹ Salomon, 'Ontwikkeling', 29-31.

²² Mansholt, 'De Landbouw over TNO', 67. Algemeen: Salomon, 'Ontwikkeling', 32; Blume, *Development*, 27.

²³ Maat, 'Innovatiesysteem', 261-262.

set centrale vraagstuk dat van onderzoeksmanagement. De NRLO ontwikkelde daartoe twee instrumenten: het netwerk en de projectadministratie.

Tabel 1.2 Onderzoeksuitgaven in de landbouw

Jaar	Speurwerkinstellingen		Universiteiten*		Ondernemingen		Totaal	
1950	46		5		4		55	
1960	143	12,0	14	11,5	11	10,3	168	11,9
1970	242	5,4	43	12,1	22	7,7	308	6,2
1980	292	1,9	58	2,9	57	9,8	407	2,8
1987	270	-1,3	70	3,4	79	5,6	419	0,5

* *geschat als 50% van de totale onderzoeksuitgaven.*

Onderzoeksuitgaven voor productiviteit en technologie in de primaire landbouw, in constante prijzen (van 1980) in miljoenen gulden en driejaarlijkse gemiddelden. Plus de jaarlijkse groeivoet van het voorgaande decennium. (Ontleend aan tabel 3.2, Meer, Technologiebeleid in de Landbouw, 46).

In 1957 bedroegen de kosten gemaakt voor onderzoeken van werkgroepen en commissies van de NRLO in totaal 996,250 gulden. Dit werd bekostigd door TNO.-subsidies, bijdragen van het bedrijfsleven en andere baten. (Verslag over het Jaar 1957, 15-17).

1.1.2 Het netwerk

De overheidsbemoeyenis met de landbouw nam pas na de landbouwcrisis van de jaren dertig vaste vormen aan. Na de oorlog groeide ze echter uit tot een van de krachtigste vormen van overheidsbeleid in Nederland. De hele sector werd hecht georganiseerd, waarbij het onderzoek gekoppeld werd aan landbouwonderwijs en -voorlichting, het befaamde OVO-drieluik. In de woorden van Rolf van der Woude was met de oprichting van het Landbouwschap in 1954 het boerenbolwerk een feit: het sociaal overleg en de belangenbehartiging waren geïnstitutionaliseerd en de verschillende lagen van overheid naar bedrijfsleven waren georganiseerd in een corporatistisch model.²⁴ Dat was mogelijk omdat over de rol van de landbouw als een strategische sector algemene politieke overeenstemming bestond en de sector, als vanzelfsprekend, zijn eigen bonen het best kon doppen.²⁵ De hoogtijdagen van dit boerenbolwerk lagen tussen 1945 en 1975. Bekke c.s. typeren deze autonome landbouwsector met zijn corporatistische ordening van bedrijfsleven, standsorganisaties, schappen en onderzoekers als een stabiele beleidsgemeenschap waarin een klassiek-bureaucratisch georganiseerd ministerie de spil vormde.²⁶

Van deze gemeenschap ging de NRLO in 1957 deel uitmaken. De doelstelling was eveneens klassiek-bureaucratisch: coördinatie. De formele organisatie sloot daarbij aan, maar de eigenlijke activiteiten worden door de meeste geïnter-

²⁴ Bekke, *Salto Mortale*, 34.

²⁵ Van der Woude, 'Het boerenbolwerk', 56.

²⁶ Bekke, *Salto Mortale*, 2 en 35.

viewden beschreven als het tegenovergestelde van de gebruikelijke beeldvorming van de landbouwsector als gesloten en hiërarchisch. De formele structuur was in de eerste plaats een instrument voor informele contacten waarmee creatieve initiatieven genomen konden worden. Deze paradox domineert de eerste periode van de NRLO.

G. Wansink werd op 1 januari 1958 secretaris van de NRLO, nadat de eerste secretaris, C. van der Giessen, in augustus 1957 plotseling was overleden. Hij was afkomstig van de Christelijke Boeren- en Tuindersbond (CBTB) en had ook in de Landbouworganisatie TNO gezeten. Van der Giessen was sinds 1950 secretaris van de Landbouworganisatie TNO geweest.²⁷ Als secretaris zou Wansink de daaropvolgende twee decennia de centrale figuur van de NRLO zijn. Samen met de andere leden van het dagelijks bestuur, een driekoppige afvaardiging van de raad, zorgde hij ervoor dat kansen en belemmeringen gesignaleerd werden en dat mensen en ideeën bij elkaar werden gebracht. Het bij elkaar brengen van mensen en ideeën leidde tot een uitgebreid commissieapparaat van de raad en dit apparaat werd een belangrijk vehikel voor de raad en voor Wansink, een netwerker pur sang. 'Hij was altijd alom vertegenwoordigd.'²⁸

Onder de raad ressorteerde een vijftal afdelingen die het landbouwkundig veld inhoudelijk opdeelden: akker- en weidebouw, tuinbouw, veeteelt, diergeneeskunde en zuivel. Onder die afdelingen ressorteerden vervolgens zowel instituten en onderzoekscentra als commissies en stichtingen; sommige ressorteerden evenwel rechtstreeks onder de raad. Alles bij elkaar zo'n vijfentachtig organisaties in 1957. De structuur was nogal amorf. Besturen van onderzoeksinstellingen en commissies en werkgroepen waarin onderzoekers van verschillende instellingen bij elkaar kwamen rond een bepaald thema, werden niet apart ingedeeld. Bij de commissies treffen we naast de gewone 'commissies' ook coördinatiecommissies, contactcommissies en werkgroepen aan. Deze hadden als taak toe te zien op het verantwoord en efficiënt verlopen van het onderzoek. Het in het leven roepen van dergelijke commissies was bedoeld ter voorkoming van gaten en overlappingen in het onderzoek. Voor de NRLO was het belangrijk dat dergelijke besturen en commissies goed samengesteld waren. De raad had het overzicht om ervoor te zorgen dat de relevante instanties in het veld op het juiste niveau vertegenwoordigd waren. Dat waren in de eerste plaats de instanties uit de landbouwsector zelf – het ministerie, de onderzoeksinstellingen, het landbouwschap – en in voorkomende gevallen uit belendende sectoren, bijvoorbeeld de Ministeries van Volkshuisvesting en van Verkeer en Waterstaat in het bestuur van het Instituut voor Landbouwbedrijfsgebouwen.

De raad zelf bestond uit twee vertegenwoordigers van de overheid – aangevoerd door de minister van Landbouw – waarbij de wet voorschreef dat de di-

²⁷ NRLO, *Verslag over het jaar 1957*, 5.

²⁸ Rörsch, 'Feestelijke toespraak', 41.

recteur-generaal Landbouw in de raad én het dagelijks bestuur zat, drie vertegenwoordigers van de wetenschap, op aanbeveling van achtereenvolgens de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de senaat en het college van de Landbouwhogeschool, en drie van het bedrijfsleven, op aanbeveling van het Landbouwschap. De afdelingen waren op dezelfde manier samengesteld uit vertegenwoordigers van overheid, wetenschap en bedrijfsleven, maar dan op een lager niveau en van specifieke instellingen.

De raad werd aangestuurd door het dagelijks bestuur, dat de maandelijkse vergaderingen voorbereidde en voorkomende aangelegenheden afhandelde. Waar de raad voor een belangrijk deel vergaderde over meer formele zaken als de inrichting van commissies, accordering van onderzoeksplannen en beleidsvoornemens, vormde het dagelijks bestuur de spil in de dynamiek van het veld. Hier werden nieuwe ideeën opgepikt en werd bekeken of, hoe en waar die in het veld van landbouwkundig onderzoek het best tot bloei konden komen.

Een voorbeeld is het onderwerp ‘nieuwe bedrijfssystemen in de landbouw’, dat in 1959 op de agenda kwam. Dit werd gezien als een belangrijk onderwerp, de modernisering van de landbouwproductie had immers consequenties voor de inrichting van het landbouwbedrijf als zodanig. Het onderwerp zorgde voor enige discussie in de raad, onder meer vanwege de vraag of de sociologische kant van het onderzoek niet buiten zijn, voornamelijk natuurwetenschappelijke, werkterrein viel.²⁹ Uiteindelijk werd een goede plaats voor het onderwerp gevonden bij het Proefstation Akker- en Weidebouw en het Landbouw-Economisch Instituut (LEI), zodat verdere bemoeienis vanuit de NRLO niet nodig was.³⁰

In andere gevallen droeg de NRLO daarentegen nieuwe ontwikkelingen zelf. De raad had een klein budget voor onderzoek dat niet door bestaande instellingen uitgevoerd kon worden. Op bezoek bij een hoogleraar zoölogie in Amsterdam, kwamen Wansink en Van der Plassche tot de conclusie dat gedragsonderzoek een belangrijk onderwerp kon worden. De Directie Veeteelt van het ministerie had echter geen belangstelling om onderzoek te entameren – dat kon wel via de fokverenigingen gebeuren. Daarop werd besloten om bij de faculteit Diergeneeskunde in Utrecht en op de Landbouwhogeschool promovendi te financieren (wat het grootste deel van het budget opslokte) zodat er onderzoekers werden opgeleid. Dit succes kon vervolgens worden weggezet bij de instituten.³¹

Het commissieapparaat vormde op deze manier een netwerk waarbinnen met name Wansink langs informele weg contacten kon leggen om nieuwe ontwikkelingen te stimuleren. Personen waren belangrijk en de ‘recalcitrante’ aanpak van

²⁹ Raadsvergadering 10 februari 1960 ook punt 3d.

³⁰ Interview Wansink, 10 december 2004.

³¹ Interview Wansink, 10 december 2004.

Wansink was doorslaggevend voor de dynamiek in de toenmalige NRLO.³² Bezien vanuit de latere NRLO, was dit voornamelijk een periode van concrete acties en de juiste mensen bij elkaar brengen. Het identificeren van uitdagingen en het ontwerpen van strategieën met betrekking tot de ontwikkeling van het landbouwkundig onderzoek vonden impliciet plaats.

Het belang van strategieontwikkeling werd overigens wel gesignaleerd. Al in 1961 besprak men de vraag hoe veldbrede, of overstijgende, thema's onderkend en geoperationaliseerd konden worden. Naar Engels voorbeeld werden bezoekcommissies gevormd die bij de instituten informatie zouden inwinnen over de lange termijn.³³ Strategievorming werd op deze manier opgevat als een sectorinterne zaak, die bovendien vanuit het onderzoeksveld zelf aangestuurd kon worden.

Zoals later in de jaren tachtig, voerde de staf van de NRLO ook in de begintijd taken op het gebied van onderzoeksbeheer op het ministerie uit. Dat was deels een gevolg van organisatorische beslissingen binnen het ministerie: in 1963 werd het probleem dat de onderzoeksinstituten onder verschillende directies vielen, opgelost door de instelling van een Hoofddirectie Landbouwvoorlichting en Onderzoek. Daarbinnen werd een Directie Coördinatie Onderzoek (DCO) gecreëerd, die in feite moest doen wat de NRLO al deed. Dit werd opgelost door de secretaris van de NRLO, Wansink, directeur van de directie te maken en, omgekeerd, de coördinatoren van de directie te laten optreden als de secretarissen van de afdelingen van de NRLO.³⁴ Wansink moest de begrotingen van de instituten maken. Hij had geen macht, maar hij kon wel laten zien dat er eenheid nodig was.³⁵

De opzet uit 1963 bevredigde echter niet. De hoofddirectie werd in 1968 gesplitst en de NRLO was weer terug in zijn oude gedaante. Wansink kreeg de taak een Directie Landbouwkundig Onderzoek op te zetten. Met de instelling daarvan kwam er een einde aan zijn werk binnen het ministerie, dat in ieder geval één belangrijke actor had geïntroduceerd: A.P. Verkaik. Wansink had deze landbouwkundige én organisatiekundige in 1968 vanuit de Directie Organisatie en Efficiency naar de Directie Coördinatie Onderzoek gehaald en nam hem bij de opheffing daarvan mee naar de NRLO.³⁶ Daar zou Verkaik, vanuit zijn organisatiekundige achtergrond, een belangrijk stempel zetten op het denken over researchmanagement, en later Wansink als secretaris opvolgen.

³² Interview Verkaik, 2 februari 2005.

³³ Jaarverslagen 1961, 1966.

³⁴ Verkaik, Organisatiestructuur, 49.

³⁵ Interview Wansink, 10 december 2004.

³⁶ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

1.1.3 Projectadministratie en economische evaluatie

Gedurende de gouden tijd van het wetenschapsbeleid, 1957-1968, stond de strategische, economische, dan wel culturele waarde van onderzoek buiten kijf. De enige vraag was hoe dit het best georganiseerd kon worden.³⁷ De NRLO vormde geen uitzondering wat betreft de nadruk op vragen van onderzoeksmangement. Het commissieapparaat, 'de onderbouw' zoals het binnen de NRLO ging heten, vormde de ruggengraat. Maar als een klassieke bureaucratische instelling met als voornaamste verantwoordelijkheid de coördinatie van het lopende onderzoek met het doel er zorg voor te dragen dat de publieke middelen efficiënt besteed werden, ontwikkelde de raad nog een belangrijk coördinatie-instrument: een systematische administratie van het onderzoek van de instituten. Het streven naar rationalisatie was een belangrijk kenmerk van het wetenschapsbeleid in de gouden tijd, waarbij het doel was objectieve keuzecriteria te ontwikkelen voor een evenwichtige toewijzing van middelen.³⁸ De Verenigde Staten, met name het ministerie van Defensie, waren een pionier bij de ontwikkeling van analytische beoordelingsinstrumenten, maar in Europa werden die kritisch bekeken.³⁹ Ook daarop vormde de NRLO geen uitzondering, hij zag zelfs kans met de projectadministratie een voortrekker in de wereld van het Europese wetenschapsbeleid te worden.

De ontwikkeling van de projectadministratie was een prominente activiteit van de NRLO in het eerste decennium van zijn bestaan. Nadat het thema in het najaar van 1958 door de onderzoeksbeheerders besproken was, werd in 1959 een commissie ingesteld, die in 1962 met haar rapport kwam. Hierin werden niet alleen nut en noodzaak van een dergelijke administratie voor zowel de onderzoeker als de beleidsmaker besproken, maar tevens opzet en vormgeving ervan uitgewerkt. Er werd een formulierensysteem ontwikkeld waarop projecten middels kentallen en trefwoorden werden beschreven. Kenmerkend voor de NRLO was dat bij de opzet de administrateurs van de instituten betrokken werden. Anders kreeg je, aldus Wansink, zo'n project nooit ingevoerd.⁴⁰ Het idee was dat de participanten aldus snel inzicht konden krijgen in elkaars lopende onderzoek en dat beleidsmakers het veld van landbouwkundig onderzoek eenvoudig in kaart konden brengen.

De projectadministratie werd in 1966 geïmplementeerd, een gelegenheid die werd aangegrepen om de verkaveling en coördinatie van de afdelingen nader te onderzoeken. Bij de uitbreiding van de raad in 1970 werd ook het onderzoek van de universitaire participanten meegenomen. Een nieuwe editie van het rap-

³⁷ Salomon, 'Ontwikkeling', 35.

³⁸ Blume, *Development*, 10-11.

³⁹ Interview Wansink, 10 december 2004. Salomon, 'Ontwikkeling', 35.

⁴⁰ Interview Wansink, 10 december 2004.

PROJECTBESCHRIJVING

*) Onderzoekinstelling : IB - Haren (Gr.)	Registratie nr.: 3152
Projectnummer : 249	Documentatieaspecten:
Projecttitel : Eutrofiëring van het oppervlaktewater als gevolg van uitspoeling van plantevoedende stoffen in agrarische gebieden	A 24
	B 12
	C 34
	D 11
Onderzoeker(s) : Ir. G.J. Kolenbrander	
Projectleider :	
Afdelingshoofd : Dr. H. van Dijk	
*) Samenwerking -	
- incidentele contacten met : RIZA; Rijkswaterstaat; Prov. Waterstaat Gelderland; LH afd. Waterzuivering	
- veelvuldig overleg met :	
- georganiseerd (werkgroepen e.d.) in: Comm. van Bijstand N-onderzoek TNO, Studiegroep Hupselse Beek	
De bij de werkgroepen e.d. betrokken instellingen zijn: IB; IBS; Landbouwk. Bureau Ned. Stikstofmeststoffen-Industrie; LH, afd. Hydraulica, afd. Agrohydrologie, afd. Microbiologie, afd. Graslandcultuur; RU Leiden; Rijkswaterstaat; Prov. Waterstaat Gelderland.	Verlenging :
Plaats(en) van uitvoering : Haren (Gr.)	Afgesloten :
Jaar van aanvang : 1970	Vervolg met :
Vermoedelijke duur : 5 jaar	
Vervolg op vroeger onderzoek (proj. nr.):	
Geraamde directe kosten voor max. 5 jaar f 30.000,-- per jaar	
Geraamde tijd voor max. 5 jaar van direct bij het project betrokken personeel:	
- Hoger personeel 45 mandagen per jaar	
- Middelbaar personeel 125 mandagen per jaar	
- Lager personeel - mandagen per jaar	
Bijzondere aanschaffingen of voorzieningen (omschrijving en bedragen):	
Overige opmerkingen t.a.v. de kosten:	
Titelvertalingen :	
- Engels : Eutrophication of surface waters due to leaching of plant nutrients in agricultural areas.	
- Frans : Eutrophication des eaux de surface à la suite de pertes de substances nutritives par les sols agraires.	
- Duits : Nährstoffbereicherung des Oberflächenwassers infolge Auswaschung von Pflanzennährstoffen in agrarischen Gebieten.	
Algemene opmerkingen :	

*) Namen van instellingen op de gebruikelijke wijze afkorten.

In de jaren zestig ontwikkelde de NRLO een systeem van projectbeschrijvingen. Hierin werden op een overzichtelijke manier inhoud, doelen, omvang en uitvoering van land-bouwkundige onderzoeksprojecten weergegeven. Op deze manier werd een overzicht gecreëerd van het landbouwkundig onderzoek, konden hiaten en overlappingsen worden opgespoord en kon men snel geschikte onderzoekers vinden. De projectadministratie was een waardevol hulpmiddel voor het werk van de NRLO en was een voorbeeld voor andere sectoren. Wanneer men bijvoorbeeld wilde weten wat voor onderzoek er plaatsvond rondom het thema alternatieve landbouw, kon snel en doeltreffend een inventaris worden samengesteld (zie par 3.2).

port verscheen in 1969. Daarin werd gemeld dat er veel belangstelling voor de projectadministratie was, ook uit niet-landbouwkundige kringen.⁴¹ Inmiddels had ook Brussel belangstelling gekregen. Wansink belegde als consultant van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) twee conferenties om uitleg te geven over de projectadministratie.⁴² Die hadden mede als doel om tegenwicht te bieden aan een Amerikaans bedrijf dat zijn eigen systeem uitventte. Dit was sterk documentalistisch, waarbij samenvattingen van de projecten moesten worden gemaakt, hetgeen enorm arbeidsintensief zou zijn. Begin jaren zeventig kreeg de NRLO het verzoek om voor Brussel een projectadministratie op te zetten. Dat deed de raad. Gratis, zo ging dat toen.⁴³

Het vraagstuk van prioritering

Bij de implementatie van de projectadministratie in 1966 kwam ook de vraag op of er instrumenten mogelijk waren voor onderzoeksprioritering. Daartoe werd in mei van dat jaar de Studiecommissie Economische Evaluatie van het Landbouwkundig Onderzoek TNO ingesteld. Het was een zware commissie, met prominente vertegenwoordigers vanuit de participanten en enkele buitenstaanders als het Centraal Planbureau. De baatloze deelname mag een indruk geven van het belang dat gehecht werd aan het onderwerp – de rationele coördinatie van onderzoek – en de instantie – de NRLO.⁴⁴

Concreet ging het om de vraag of en hoe een kosten-batenanalyse van het onderzoek kon helpen bij prioritering. De eerste vragen over economische aspecten waren al in 1960 voorgelegd aan het LEI. De studiecommissie meldde al in 1967 dat het evalueren van onderzoek langs strikt economische criteria moeilijk was. In het rapport dat begin 1970 gepubliceerd werd, werkte de studiecommissie de problematiek en de mogelijke oplossingen grondig uit. In de eerste plaats was niet alle onderzoek vergelijkbaar. Meer fundamenteel onderzoek, waarvan de directe baten moeilijk meetbaar waren, liet zich niet op dezelfde wijze evalueren als toegepast onderzoek en ontwikkelingswerk. In het geval van zogeheten ‘structuurontwikkeling’ waren de mogelijke baten niet te scheiden van visies op de toekomst van de landbouw als zodanig en de natie in haar geheel en dus lastig met de geldende criteria te beoordelen. Bovendien waren kosten en baten niet voor ieder aspect even gemakkelijk te berekenen. En ten slotte droeg het ene onderzoek bij aan doelen die voor een ander onderzoek juist tegenovergesteld waren, waarbij gedacht kon worden aan milieuonderzoek. Al met al bleek de materie complex en enkele proefevaluaties maakten duidelijk dat een eenvormige evaluatiemethode niet mogelijk was.⁴⁵ Met deze sceptische hou-

⁴¹ *Projectbeschrijving*, 7.

⁴² Zie ook jaarverslag NRLO 1969.

⁴³ Interview Wansink, 10 december 2004.

⁴⁴ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

⁴⁵ NRLO, Economische evaluatie, 3-4.

ding ten aanzien van de mogelijkheid tot rationalisatie van onderzoeksbeoordeling was de NRLO al evenzeer een kind van zijn tijd. Eind jaren zestig, toen men ook kritischer begon te kijken naar de maatschappelijke waarde van onderzoek, ondervonden analytische methodes van onderzoeksmanagement steeds meer kritiek.⁴⁶

Evaluatie als zodanig werd niettemin als wenselijk gezien. Daartoe werd een systeem van waardegebieden en waarden uitgewerkt, waarbij zowel meetbare als onmeetbare baten bepaald en gewogen konden worden. Hierbij werd gebruik gemaakt van een interimadvies van de toenmalige Raad van Advies voor Wetenschapsbeleid (RAWB) uit 1968 over overheidsuitgaven voor onderzoek, waarin enkele maatschappelijke referentiekaders geanalyseerd werden in hun betekenis voor onderzoek. De studiec commissie kwam tot zes waardegebieden die relevant waren voor de landbouw (biofysisch, fysiek, psychisch, juridisch, sociaal en economisch), waarbinnen een wisselend aantal waarden geformuleerd werden.⁴⁷ Als curiositeit mag worden verwezen naar het slot van het rapport, waar voorbeelden werden gegeven van 'projecten, die gerangschikt kunnen worden onder referentiekaders van de RAWB, die niet rechtstreeks op de landbouw van toepassing zijn' en waar onder 'behoud van de Nederlandse samenleving' en 'behoud van de vrede' geen voorbeelden gevonden waren.⁴⁸ In het rapport werd vervolgens een proces voor de evaluatie uitgewerkt met richtlijnen voor de bepaling van meetbare en de benadering van onmeetbare voordelen, opgesplitst naar verschillende onderzoeken. Ten slotte werden in een werkschema schalen voorgesteld voor diverse beoordelingscriteria (baten, veroudering, slagingskans) en een organisatie van het evaluatieproces. Daarbij werd nogmaals benadrukt dat evaluatie geen absolute resultaten opleverde en slechts een hulpmiddel bij beleidsvorming kon zijn: 'De consequentie hiervan is dat de evaluator niet als een politieagent op de weg die het project moet gaan, moet worden opgesteld. Hij moet niet het verkeerslicht bedienen, maar aan diegenen die deze taak hebben te vervullen, enkele gegevens verschaffen die zij, naast andere, voor het uitoefenen van hun taak nodig hebben.'⁴⁹

De Economische Evaluatie startte in 1970 en daarvoor werden twee nieuwe medewerkers van het secretariaat aangetrokken: Dijkveld Stol en Höbaus. In de loop van de jaren zeventig bloedde deze rationele benadering van de coördinatie van het onderzoek langzaam dood, omdat duidelijk werd dat de beoordeling van projecten net zo goed en veel eenvoudiger ging via peers. De aanpak leek op een gigantische papierfabriek, die resultaten opleverde die via een korte, kwalitatieve weg ook bereikt konden worden. Goed en slecht onderzoek was vrij ge-

⁴⁶ Blume, *Development*, 31; Salomon, 'Ontwikkeling', 35.

⁴⁷ NRLO, *Economische evaluatie*, 14-22.

⁴⁸ NRLO, *Economische evaluatie*, 50.

⁴⁹ NRLO, *Economische evaluatie*, 47.

makkelijk te onderscheiden, het belangrijkste was te weten wie waar zat en daarvoor volstond de projectadministratie.⁵⁰ In het rapport Handleiding beoordeling en selectie onderzoekprojecten uit 1979 lichtte Dijkveld Stol deze omslag van cijfermatige naar kwalitatieve beoordeling toe. De eerste meerjarenvisie meldde in 1981 dat de lezer geen blauwdruk voor de planning van het landbouwkundig onderzoek op basis van – weliswaar ruim beschikbare – kwantitatieve gegevens hoefde te verwachten. 'Een dergelijke blueprint-achtige kwantitatieve benadering zou echter in belangrijke mate een schijnvertoning van doorwrochttheid en een enorme verstarring opleveren.'⁵¹ Het project was echter niet helemaal zonder resultaat. Het afwegen van kosten en baten in termen van geld lukte niet, maar onderzoekers hadden wel leren nadenken over de effecten van onderzoek in termen van waardengebieden.

Wie wil coördineren, moet voor zichzelf een beeld creëren van wat er gecoördineerd moet worden. Met de projectadministratie beschikte de NRLO over een krachtig gegevensbestand om overzicht te houden over het landbouwkundig onderzoek. Het zou zeker twintig jaar als zodanig functioneren. In de casestudies zien we regelmatig dat vanuit de NRLO een inventarisatie van onderzoek rond een bepaald thema werd gemaakt waarbij dankbaar gebruik werd gemaakt van de projectadministratie. In de jaren tachtig werd deze activiteit langzaam overgenomen door de participanten zelf, die meer en meer hun onderzoek moesten administreren toen de financiering van onderzoek projectmatiger werd aangepakt. De projectadministratie was als instrument voor de coördinatie van onderzoek een typisch product van de jaren zestig. In die tijd, en dat is bij de NRLO goed zichtbaar, was research management in de eerste plaats bedoeld om rationele instrumenten voor het beheer van onderzoek te ontwikkelen. In de loop van de jaren zeventig zou dit ideaal langzaam verwateren en werden nieuwe visies ontwikkeld op de beleidsvorming inzake onderzoek. De NRLO in zijn nieuwe opzet hield zich daar na 1970 actief mee bezig en publiceerde een serie rapporten onder de titel 'Research Management Studies', waarin de rapporten over de projectadministratie en de economische evaluatie met terugwerkende kracht werden ondergebracht.

1.1.4 De tweede raad: 1970-1986

Op 29 oktober 1970 werd de nieuwe Raad voor Landbouwkundig Onderzoek TNO geïnstalleerd door de minister van Landbouw. De aloude wens het universitaire onderzoek er ook in onder te brengen, wellicht het debacle met de DCO, en de algemene verbreding van het veld van landbouwkundig onderzoek vormden de aanleiding. De vernieuwing hield in de eerste plaats een uitbreiding van het werkterrein in. Naast de onderzoeksinstellingen die onder het ministerie

⁵⁰ Gesprek Dijkveld Stol, 13 oktober 2004.

⁵¹ Meerjarenvisie 1982-1986, 4.

vielen, participeerden nu ook de Landbouwhogeschool, de faculteit Diergeneeskunde van de universiteit van Utrecht en de Centrale Organisatie TNO (voor het landbouwkundig onderzoek binnen TNO).⁵² In feite werd hiermee het oorspronkelijke plan van Van der Plassche gerealiseerd, om het universitaire onderzoek ook bij de NRLO onder te brengen. De instellingen van landbouwkundig onderzoek waren in de tussentijd echter niet dezelfde gebleven. Het hoger onderwijs en het aanpalende onderzoek waren van gedaante veranderd: vanaf 1965 was de Landbouwhogeschool niet langer alleen een opleiding voor landbouwkundig ingenieurs, maar ontplooidde zij zich op natuurwetenschappelijk en maatschappijwetenschappelijk terrein.⁵³

Het verschil tussen de ministeriële instituten en de faculteiten was bestuurlijk, niet inhoudelijk: het gezamenlijke landbouwkundige karakter van het onderzoek was vanzelfsprekend. Wat dat betreft was de bundeling onder de vlag van de NRLO niet meer dan logisch. Inmiddels begonnen de grenzen van dat landbouwkundige veld – en van de sector als zodanig – echter ook te vervagen en de vraag hoe daarop te reageren was een stuk complexer. Met de opkomst van recreatie, natuurbeheer en milieuvraagstukken – die in meer of mindere mate samenhangen met de urbanisatie van Nederland – begon de landbouwsector meer en meer verweven te raken met andere sectoren. Landbouw was niet langer alleen voedselproductie, maar ook de inrichting en het gebruik van het landelijk gebied. Daarmee verbreedde het veld van landbouwkundig onderzoek zich naar vraagstukken rond natuur- en milieubeheer.

In de opzet van de nieuwe raad werd vooruitgelopen op een verdere verbreding die in de jaren zeventig gestalte kreeg. De raad kreeg vijf afdelingen, waarvan de afdelingen Dierlijke en Plantaardige productie gezien kunnen worden als een voortzetting van de oude raad. De afdelingen Landinrichting, Verwerking & Afzet en Landbouw & Maatschappij waren nieuw. De laatste afdeling zou pas begin jaren tachtig worden ingericht en is nooit een bloeiende tak geweest. Wat betreft de verbreding van de 'landbouw' en het werkterrein van de NRLO, is de afdeling Landinrichting het interessantst. Het werkterrein overschreed de grenzen van de traditionele landbouwsector en ook de participanten waren voor een belangrijk deel niet-landbouwinstellingen, zoals de Stichting Natuur en Milieu en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Voor de inrichting van de afdeling werd ook iemand van buiten gehaald. Floris Zuidema werkte bij de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders

⁵² In de loop van de jaren zeventig volgden tal van instellingen, zoals het Nederlands Instituut voor Zuivelonderzoek, het Instituut voor Rationele Suikerproductie en het RIVM. Maatschappelijke groeperingen begonnen ook van zich te laten horen: indirect via het debat over alternatieve landbouw, dat in hoofdstuk 3 besproken wordt, en direct, bijvoorbeeld via een schrijven van de Werkgroep Kritische Biologie van de Bond van Wetenschappelijke Arbeiders over geïntegreerde bestrijding van plagen in de tropen (12 maart 1975 - behandeld in de vergadering van de Dagelijkse Raad van 12 september 1975).

⁵³ Van der Poel, 'Vijf jaar', 330.

(RIJP), die onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat viel. Hierbij verbreedde het werkterrein zich tevens inhoudelijk van natuurwetenschappelijk onderzoek naar wetenschappelijk onderzoek in het algemeen, waaronder expliciet sociaal-wetenschappelijk.

De vermaatschappelijking van de landbouw – de toenemende interdependentie van maatschappelijke sectoren – werkte ook binnen de NRLO door. Voor de afstemming van onderzoek op de wensen van de sector, een kwestie die al in de vroege jaren zestig was gesignaleerd, werd in de nieuwe raad een aparte overlegvorm gecreëerd: de programma-adviescommissie (ook bekend als PAC). Vanuit de gedachte dat overleg tussen ministerie en onderzoeksveld onvoldoende was, werden in deze commissies vertegenwoordigers van de sector bijeengebracht om onderzoekswensen in kaart te brengen. De vermaatschappelijking was het sterkst zichtbaar bij de al genoemde afdeling Landinrichting, waarvan het werkterrein lag op sectoren waar de overheid de eerste verantwoordelijkheid had. Bij de programma-adviescommissies van deze afdeling waren de beleidsdirecties directer betrokken, evenals maatschappelijke organisaties als Natuurmonumenten en Natuur en Milieu. Bij de productieafdelingen was dit minder; daar zetten de traditionele sectorverhoudingen zich nog lange tijd door. De programma-advies-commissies waren voornamelijk samengesteld uit belangenbehartigers van de sector en ze reageerden daardoor langzamer op de vermaatschappelijking van de landbouw. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat het onderzoek van de participanten in die afdelingen een veel ruimer budget had dan dat van de participanten in de afdeling Landinrichting.⁵⁴

De uitbreiding van de NRLO ging gepaard met een functionele omslag. Aangezien de participanten nu onder verschillende besturen vielen, was coördinatie van het onderzoek vanuit één bestuurlijk punt niet langer mogelijk, of dat nou de raad was of een directie van het ministerie. In plaats daarvan richtte de raad zich op overleg tussen de participanten, waarbij het doel was voorwaarden te scheppen voor programmering en coördinatie van het onderzoek. De directe aanleiding vormden de gegroeide samenwerkingsverbanden met de desbetreffende niet-ministeriële onderzoeksinstellingen. Op de achtergrond speelde hierbij een concentratie van de ministeriële onderzoeksinstellingen, waardoor een breder overleg op grotere lijnen mogelijk was. Van belang was echter ook een maatschappelijke ontwikkeling waarin wetenschappelijk onderzoek meer en meer beoordeeld werd op basis van zijn maatschappelijke relevantie. De oude raad had een bescheiden eigen budget gehad voor onderzoek dat het onderzoek aan de instellingen oversteeg of dat initiërend was ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen op landbouwkundig terrein. Om 'de vrije opstelling' van de nieuwe raad te ondersteunen, werd dit onderzoek ondergebracht bij een nieuw ingestelde Sectie Landbouwkundig Onderzoek Centraal Orgaan TNO, die één van de

⁵⁴ Interview Zuidema, 16 februari 2005.

deelnemende onderzoeksorganen werd.⁵⁵

Met de uitbreiding en functieomslag van 1970 nam de NRLO op het eerste gezicht meer afstand van het landbouwkundig onderzoek en de inhoud. De raad trad minder sturend op ten aanzien van de onderzoekinstellingen en richtte zich meer op metawetenschappelijke vraagstukken. Achteraf bezien, moet niettemin worden vastgesteld dat de raad juist dicht bij het onderzoek kwam te staan en verder van de overheid af. De reflectie op het eigen functioneren was het gevolg van deze toegenomen oriëntatie op het onderzoeksveld. In de jaren zestig was duidelijk geworden dat invloed op het ministeriële beleid lastig te realiseren was en dat de kracht van de NRLO juist bestond in het vormen van een forum voor plannen, ideeën en contacten voor en door onderzoekers. Dit werd in de opzet van de nieuwe raad bekrachtigd. De uitbreiding werd aangegrepen om een horizontale overlegstructuur te ontwikkelen voor de diverse participanten: de matrixorganisatie. Mede vanwege de toegenomen complexiteit van het veld, werd over het eigen functioneren als coördinerende instantie binnen de NRLO uitvoerig gereflecteerd. Tevens bracht dit de introductie van een nieuw fenomeen met zich mee: een eigen tijdschrift, L&O, waarin het veld op de hoogte werd gehouden van de belangrijkste ontwikkelingen en resultaten. Voor de redactie werd Frank Gransch aangetrokken, een chemicus uit Leiden die al eerder in een artikel in het Chemisch Weekblad vol lof over de NRLO had geschreven.⁵⁶

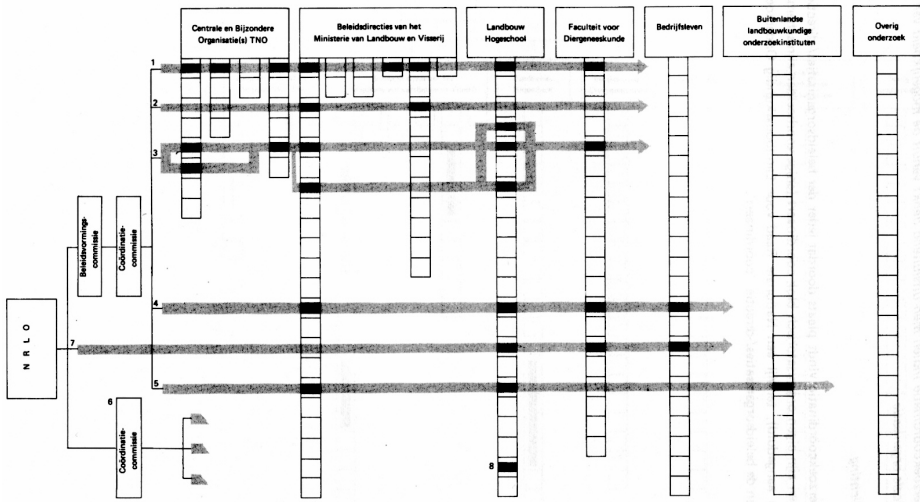
1.1.5 Matrixorganisatie en research management

De uitbreiding van de NRLO in 1970 werd aangegrepen voor een grondige reflectie op het eigen functioneren als instelling voor de coördinatie van het landbouwkundig onderzoek. 'Het landbouwkundig onderzoek in Nederland heeft zich ontwikkeld tot een omvangrijke organisatie. Momenteel werken er in het door de overheid (mede) gefinancierde landbouwkundig onderzoek ongeveer 4500 personen (waarvan circa 1000 onderzoekers), zijn er ongeveer 3000 onderzoeksprojecten in uitvoering en wordt een bedrag in de orde van f 200 miljoen per jaar uitgegeven. Daarbij is de organisatie niet alleen omvangrijk, maar ook van een zeer gecompliceerde structuur. De ondoorzichtigheid, die door de omvangrijke en gecompliceerde structuur dreigt te ontstaan, of reeds is ontstaan, is niet zonder gevaar. Het verloren gaan van het overzicht en het inzicht in de samenhang, maakt het voor de medewerkers van en externe betrokkenen bij het landbouwkundig onderzoek steeds moeilijker met hun ideeën en activiteiten een optimale bijdrage te leveren aan een effectief en doelmatig functioneren van de organisatie. Het verduidelijken van de organisatiestructuur van het landbouwkundig onderzoek is tegen deze achtergrond gewenst.'⁵⁷

⁵⁵ 'Gehele landbouwkundig onderzoek in een overlegorgaan'.

⁵⁶ Gransch, 'Het unieke van het landbouwkundig onderzoek'.

⁵⁷ Verkaik, *Organisatiestructuur*, 7.



In de jaren zeventig werkte de NRLO een weloverwogen organisatiestructuur uit, de matrixorganisatie. De vraag was hoe op een efficiënte manier de samenwerking tussen instituten gestuurd kon worden. Er kwam een verticale dimensie van institutionele hiërarchie, voor de diverse participanten van de NRLO. Daarnaast een horizontale dimensie van inter-institutioneel – en interdisciplinair – overleg op verschillende hiërarchische niveaus. Voor elke kwestie kon in deze matrix de juiste plek gevonden worden, afhankelijk van het bestuurlijk niveau waarop samenwerking nodig was en van de betrokken instituten.

Aldus Verkaik in de openingswoorden van de derde ‘Research Management Studie’ uit 1972. De studie bevatte een grondige analyse van de organisatiestructuur van het landbouwkundig onderzoek, met een uitputtende inventarisatie van de betrokkenen. Deze derde studie was gekoppeld aan deel vier in de serie, ook van de hand van Verkaik, *Waarheen met de structuur van het landbouwkundig onderzoek?*, dat overigens 1971 als publicatiejaar had. Hierin gaf hij een analyse van de ontwikkelingen van het landbouwkundig onderzoek en de tekortkomingen van de organisatiestructuur. Die ontwikkelingen betroffen de afnemende financieringsruimte voor onderzoek, toenemende specialisatie en fundamenteel onderzoek, maar tevens groeiende de behoefte aan integratie en flexibiliteit en ontwikkeling van nieuwe probleemgebieden, dit alles gepaard gaand met een toenemende behoefte aan inspraak en een groeiend maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.⁵⁸ De bestaande structuur functioneerde vooral voor het uitwisselen van informatie en ideeën, maar was onvoldoende ingericht op gemeenschappelijke beleidsvorming en samenwerking op het gebied van onderzoek en

⁵⁸ Verkaik, *Waarheen?*, 17-22.

kende onvoldoende inspraak van buiten.⁵⁹

De organisatiestructuur zou aangepast moeten worden aan de toenemende noodzaak van multidisciplinair en multi-institutioneel overleg en samenwerking. Tegelijkertijd bleef het onderzoek echter in de eerste plaats op instituutniveau geregeld. Een zogenaamde matrixorganisatie moest hiervoor de oplossing bieden: een verweving van twee dimensies van onderzoeksbeheer, horizontaal en verticaal. De prioriteit werd gelegd bij het horizontale systeem van commissies, dat tot taak had de samenwerking tussen instituten doeltreffend en doelmatig te doen verlopen. Het verticale systeem van institutioneel bestuur had, behalve het beheer van het institutionele onderzoek, tot doel de inbreng in het multi-institutionele onderzoek te stimuleren en beheren.⁶⁰ Deze nieuwe opzet vergde een andere functiebeleving van de onderzoeksbeheerders, namelijk een die gericht was op de algemene belangen van het landbouwkundig onderzoek in plaats van op de eigen organisatie, en een verzwaring van de vaardigheden van de onderzoeker wat betreft het inzicht in de structuur van het landbouwkundig veld en de eigen positie daarin alsmede wat betreft het functioneren in groepsverband.

De matrixorganisatie was de manier om het overleg dat nodig was voor planning en samenwerking optimaal te structureren. Het overleg zelf was de eigenlijke activiteit en het trefwoord was autocoordīnatie ofwel zelfsturing: besluitvorming en beleidsvoorbereiding werden gedaan door diegenen die dat aanging. Dat waren de onderzoekers zelf natuurlijk, maar ook degenen die behoefte aan het onderzoek hadden: overheid, samenleving en bedrijfsleven. Waar het omging, was dat zaken geregeld werden op het daartoe geëigende niveau. Het gebouw dat op deze manier ontstond, zag er, van boven naar onder, als volgt uit: Een raad die onderverdeeld was in afdelingen voor vijf te onderscheiden onderzoeksgebieden. Op dit niveau werd door topfunctionarissen van de participanten overlegd over prioritering van het onderzoek, samenwerkingsverbanden en de exploratie van nieuwe onderzoeksonderwerpen. Vanuit dit niveau werden relaties onderhouden met de programma-adviescommissies en coördinatiecommissies. Op dit niveau opereerden de onderzoeksleiders in samenspraak met vertegenwoordigers van belanghebbenden. Programma-adviescommissies hadden als taak zorg te dragen voor de afstemming van onderzoek op de wensen van belanghebbenden en waren samengesteld uit vertegenwoordigers van buiten het onderzoeksapparaat met adviseurs vanuit het onderzoek. Coördinatiecommissies dienden voor de organisatie van het onderzoek en bestonden uit onderzoeksleiders en brugfunctionarissen tussen onderzoek en belanghebbenden.⁶¹ Op het niveau van de onderzoekers bestonden contactcommissies en werkgroepen ten

⁵⁹ Verkaik, *Waarheen?*, 33-34.

⁶⁰ Verkaik, *Waarheen?*, 24-25.

⁶¹ Coördinatiecommissies als zodanig waren in 1961 geïntroduceerd, R11okt81, punt 6.

behoefte van de stroomlijning van lopend onderzoek. De matrixorganisatie was een complex bouwwerk. Om het inzichtelijk te maken voor de betrokkenen, werden de opzet en de onderdelen van het hele gebouw in 1973 uitputtend beschreven in eerste ‘NRLO-gids’ die als speciaal nummer van L&O verscheen.⁶²

Met het ontwikkelen van de processen om onderlinge afstemming te verwezenlijken, is de NRLO twintig jaar bezig geweest. De onderbouw van commissies had in de beleving van de NRLO de prioriteit, hier werd het eigenlijke werk gedaan. Deze nadruk op de onderbouw werd met name gelegd om de verkokering – zoals dat in de jaren tachtig zou gaan heten – van de landbouwkunde tegen te gaan. Door op verschillende niveaus horizontale structuren te ontwikkelen, en die vervolgens de nadruk te geven, werd voorkomen dat de verschillende instellingen van landbouwkundig onderzoek alleen op bestuursniveau contact hadden en alleen daarlangs samenwerking tot stand kon komen. Dit probleem was prangender geworden met de toenemende verbreding van onderzoeksvraagstukken. Veevoeder werd tevens een milieuvraagstuk, lichte Verkaik toe, en daardoor kon je niet meer voor elk onderwerp een apart instituut hebben. De bovenbouw van raad en afdelingen was ervoor om de structuur van de onderbouw te optimaliseren en onderwerpen te behandelen die boven de onderbouw uitstegen. De bovenbouw was ook van belang vanwege de contacten met de verantwoordelijke bestuurders, met – zoals de latere secretaris Verkaik signaleerde – het gevaar voor conservatisme. ‘Je moet vriendjes met de macht blijven om belangrijke veranderingen door te voeren. Het gevaar daarvan is dat je machtsbevestigend wordt omdat je je er aan hecht. Dat moet je voorkomen.’⁶³

Het idee van een participantenorganisatie was niet nieuw: de verschillende soorten commissies bestonden al en ook het onderscheiden van een horizontale en een verticale structuur bestond al langer bij de NRLO. De principes waren al door Van der Plassche ontwikkeld, aldus Wansink in 1987 bij de terugblik ter gelegenheid van zijn afscheid.⁶⁴ Nieuw, begin jaren zeventig, was de explicitering van de organisatiestructuur, de aard en inzet van de diverse commissies en het concept autocoördinatie. De aanvang van de tweede periode van de NRLO in 1970 werd aangegrepen om grondig te reflecteren op de taak en werkwijze zoals die tot dan meer of minder als vanzelfsprekend geschiedde. Met de reeks Research Management Studies gebeurde dit reflecteren expliciet en in de nieuwe instellingsbeschikking was het bestuderen van de organisatorische aspecten van het landbouwkundig onderzoek een aparte taak.⁶⁵ Het feit dat de rapporten over projectadministratie en economische evaluatie met terugwerkende kracht in

⁶² L&O 1973, 3-4.

⁶³ Deze alinea: Interview Verkaik, 2 februari 2005.

⁶⁴ Wansink, ‘Onderzoeksystemen’, 6.

⁶⁵ ‘Gehele landbouwkundig onderzoek in een overlegorgaan’.

de reeks werden opgenomen, mag duidelijk maken dat bij deze reflectie voortgebouwd werd op de opgebouwde ervaring. Dat laat onverlet dat Verkaik de organisatiekundige reflectie een doorslaggevende impuls gaf. Zijn proefschrift uit 1977, *Verkenningen omtrent de doelstellingsproblematiek in arbeidsorganisaties* – deel 11 van de reeks – was niets anders dan een wetenschappelijke onderbouwing van het concept participantenorganisatie.

De verbreding van de raad in 1970 maakte het noodzakelijk om na te denken over de beperkingen en mogelijkheden van de coördinatie van het landbouwkundig onderzoek. De NRLO van 1970 had geen macht, in de zin dat ze kon ingrijpen in budgetten van onderzoekinstellingen of anderszins dwingend strategie kon bepalen. Ook niet langer indirect, omdat de participerende instellingen niet langer allemaal onder het departement vielen. De NRLO richtte zich daarom op dat niveau waar hij wel richtinggevend kon opereren: het horizontale overleg tussen de participanten. Hij ontwikkelde een structuur van zelfregulering, waarbinnen de participanten vrijwillig (maar niet vrijblijvend!) hun onderzoeksactiviteiten op elkaar afstemden en gezamenlijke doelen stelden. Participatie werd gezien als krachtiger dan overleg. Via de matrixorganisatie werd deze structuur ingebed in de – vanuit het perspectief van de NRLO autonome – verticale besluitvormingsstructuur. De structuur van de matrixorganisatie was echter slechts de helft van het verhaal, daarnaast moesten er processen worden ontwikkeld zodat onderlinge afstemming op gang kwam.⁶⁶ De keuze voor autocoordinatie maakt duidelijk dat de NRLO zich in 1970 primair oriënteerde op het onderzoeksveld. De horizontale overlegstructuur kwam centraal te staan en daarmee een forum, weliswaar geïnformeerd door belanghebbenden in de sector, tussen onderzoekers.

De NRLO van de jaren zeventig laat een fraaie mengeling zien van doelbewust keuzes maken op basis van theoretische overwegingen en inzichten die vanuit de praktijk gegroeid zijn door (slim) in te spelen op wijzigende omstandigheden. Het idee van een participantenorganisatie sloot naadloos aan bij de corporatistische overlegstructuur van de landbouwsector. Het is de vraag of de NRLO in de tijd van het boerenbolwerk iets anders had kunnen zijn. Mag de participantenorganisatie het product van gegroeide praktijken en bestuurlijke veranderingen zijn geweest, het was ook een diep beleefde overtuiging binnen de raad. De uiteindelijke taak van de NRLO was, om een modern begrip te gebruiken, het landbouwkennissysteem in goede banen te leiden. Die goede banen golden zowel de interne organisatie wat betreft samenwerking, doelmatigheid en ontwikkeling, als de externe inbedding wat betreft de dienstbaarheid aan de sector en, in toenemende mate, de samenleving als geheel. Dat leiden, zo was de overtuiging, was alleen mogelijk wanneer de betrokkenen geëngageerd

⁶⁶ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

Tabel 1.3 Exploitatieuitgaven voor landbouwkundig onderzoek in 1971 (in miljoenen gulden)

Directie Landbouwkundig Onderzoek	22 instituten	79,9
Staatsbosbeheer	2 instituten	6,7
Cultuurtechnische Dienst	2 instituten	5,8
Directie Agrarische Productie, Verwerking en Afzet	9 proefstations	13,5
	3 controlestations regionale	0,9
	onderzoekorganen	9
Plantenziektenkundige Dienst	1 instituut	0,8
	onderzoek verbonden aan ziektenbestrijding	1,8
Veeartsenijkundige Dienst	1 instituut	4,3
Landbouwhogeschool		22,4
Faculteit der Diergeneeskunde		7,5
Centrale Organisatie TNO	Sectie Landbouwkundig Onderzoek	3,4
	IWIS-TNO, afdeling Wageningen	1,1
	4 instituten	12,4
Voedingsorganisatie TNO	4 instituten	12,4
Nijverheidsorganisatie TNO	1 proefstation	1,0
		170,5
	onderlinge overdrachten	2
		168,5

Bron: Verkaik, Organisatiestructuur landbouwkundig onderzoek, 18. Een gedetailleerde toelichting op de tabel aldaar.

De kapitaalsuitgaven voor landbouwkundig onderzoek bedroegen in 1971 33,5 miljoen gulden. Dit was als volgt verdeeld: Ministerie van Landbouw en Visserij 20,5 miljoen, Landbouwhogeschool 9,4 miljoen, Faculteit der Diergeneeskunde 1,8 miljoen en TNO-organisatie 1,8 miljoen. (Verkaik, Organisatiestructuur landbouwkundig onderzoek, 20).

De totale kosten voor landbouwkundig onderzoek bedroegen in 1979 469.528.000 gulden, in 1984 602.602.000 gulden. (Meerjarenvisie 1982-1986, bijlage 7 en Meerjarenplan 1987-1991, bijlage 6. In deze bijlagen zijn de kosten uitgesplitst in een matrix van terreinen van onderzoek en toepassingsgebieden.)

Het Innovatienetwerk had in 2000 1.007.000 euro beschikbaar om programma's door derden te laten uitvoeren (2.475.000 euro in 2001). Het bureau was ongeveer 9 fte groot. (Jaarverslag 2000-2001, 57)

werden bij de gedachtevorming en sturing. Een professionele organisatie moet je niet van bovenaf of van buitenuit sturen. In deze overtuiging, die gefundeerd was op meer dan vijftien jaar ervaring als instelling voor onderzoeksbeleid, kende de NRLO zich een voorbeeldfunctie toe in het debat over sectorraden dat eind jaren zeventig op gang kwam.

1.1.6 De NRLO als pionier voor de sectorraden

Eind jaren zestig liep de gouden tijd van het wetenschapsbeleid ten einde om plaats te maken voor diepgaande twijfel over de maatschappelijke waarde van wetenschappelijk onderzoek. De noodzaak van modernisering werd kritisch

tegen het licht gehouden, evenals het idee dat wetenschap daarin cruciaal was. De wisselwerking tussen wetenschap en samenleving werd onderwerp van grondige reflectie, niet in de laatste plaats vanuit wetenschappers zelf, waarbij de opvatting veld won dat maatschappelijke behoeften voorrang dienden te krijgen boven 'autonome' tendensen van wetenschap en technologie. Hiermee was wetenschapsbeleid niet langer alleen het bepalen van middelen voor onderzoek, maar tevens van doelen, die bovendien sociaal gericht waren. Wetenschap werd hiermee een speler in een veld van economische en politieke besluitvorming en onderzoekskoördinatie werd in toenemende mate een politiek geïnformeerd proces.⁶⁷

Tegen de achtergrond van het debat over wetenschapsbeleid, legde de NRLO met de Research Management Studies en de opbouw van de matrixorganisatie een uitgesproken accent. De reflectie op het eigen functioneren was gericht op de klassieke doelstelling van wetenschapsbeleid: onderzoeksmanagement, en dat is achteraf gezien opmerkelijk. Onderzoeksmanagement was weliswaar een onderdeel van de reflectie op de maatschappelijke waarde van wetenschap, maar vormde niet de kern van het debat.⁶⁸ Het debat over wetenschapsbeleid ging over de verhouding tussen onderzoek en samenleving en de manier waarop onderzoeksdoelstellingen tot stand moesten komen. Dat waren niet de vragen die in de Research Management Studies centraal stonden. Het debat over wetenschapsbeleid in Nederland speelde zich in eerste instantie dan ook op plekken buiten de NRLO af. De NRLO zou er echter spoedig mee geconfronteerd worden en onmiddellijk actie ondernemen.

Vernieuwing van het Nederlandse wetenschapsbeleid rond 1970

Een interimadvies uit 1968 van de RAWB bevatte een aantal, ook internationaal, nieuwe ideeën over wetenschapsbeleid. Ten eerste dat een wetenschapsbudget een beleidsinstrument moest zijn, waarbinnen zogenoemde beleidsruimte gecreëerd diende te worden om onderzoek te stimuleren dat over de grenzen van departementen heen liep. Wetenschapsbeleid diende gericht te zijn op maatschappelijke sectoren, waarbij verkenningscommissies de (sociale) doelstellingen in kaart brachten.⁶⁹ Het interimadvies verscheen in een periode dat de overheidsfinanciering van onderzoek meer en meer fixeerde en de rol van de RAWB uitgehold raakte.⁷⁰ Het kan daarom worden gezien als een poging het eigen bestaansrecht opnieuw te definiëren. Begin jaren zeventig kreeg het Nederlandse wetenschapsbeleid nieuwe impulsen, met de instelling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (voorlopig in 1972, definitief in 1976) en de introductie van een minister voor het Wetenschapsbeleid. In 1971 werd

⁶⁷ Salomon, 'Ontwikkeling', 36-46; Blume, *Development*, 34-35.

⁶⁸ Salomon, 'Ontwikkeling', 36.

⁶⁹ Blume, *Development*, 14-15.

⁷⁰ Brickman en Rip, 'Science Policy Advisory Councils', 175.

De Brauw in het eerste kabinet-Biesheuvel aangesteld, formeel als minister zonder portefeuille. Nadat een minister voor wetenschapsbeleid in het tweede kabinet-Biesheuvel was geschrapt, keerde hij in de persoon van Trip in 1973 weer terug in het kabinet-Den Uyl. Toen werd ook een ministerie gevormd, weliswaar ressorterend onder het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, maar met een eigen staf. Trip bracht in 1974 de Nota Wetenschapsbeleid uit, die een beslissende rol speelde in de verdere ontwikkeling van het wetenschapsbeleid. Het Ministerie voor Wetenschapsbeleid zou in 1981 bij het aantreden van het tweede kabinet-Van Agt worden opgeheven en het beleidsterrein werd als directoraat-generaal bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen ondergebracht.

Minister De Brauw liet in 1972 de nota Het universitaire onderzoek in het kader van het wetenschapsbeleid verschijnen, de 'GUO-nota' naar de Gespreksgroep Universitair Onderzoek. Aanleiding was onder meer het uiterst kritische oordeel van de OECD over de stimulerende rol van Organisatie ter bevordering van Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO). De GUO werd opgericht om na te denken over de manier waarop het universitair onderzoek gemobiliseerd kon worden om, geheel in de geest van het debat over wetenschapsbeleid, maatschappelijke doelen te realiseren. De nota bepleitte een programmatische aanpak, leerstoelenbeleid om specialismen te versterken en scheiding van onderzoeksfinanciering van onderwijs.⁷¹ Het universitair onderzoek zou door een Nederlandse Research Organisatie moeten worden gecoördineerd, die 'door invoeren van procedures voor onderzoekprogrammering, voortgangscontrole en evaluatie zal leiden tot een grotere doelmatigheid en het tegengaan van versnippering'. Daarnaast zouden 'sektoriële adviesraden' ervoor moeten zorgen dat de onderzoeksinspanningen per beleidssector gecoördineerd worden.⁷²

De minister van Landbouw vroeg de NRLO om advies en daarmee stapte de raad in het debat over wetenschapsbeleid. Het advies aan de minister van mei 1973, werd onder de kop 'NRLO verwerpt GUO-nota' integraal afgedrukt in L&O. Alhoewel de gedachte om onderzoek per beleidssector te coördineren duidelijk geïnspireerd was door de successen van de landbouwsector, zette de raad in het advies uiteen dat de GUO-voorstellen een grote stap terug impliceerden: een kunstmatige en achterhaalde scheiding tussen universitair en overig onderzoek en een centralistische opzet voor het beleid. 'Het beleid van de NRLO is er daarentegen steeds op gericht geweest de discussie van "boven" naar "beneden" en omgekeerd inhoud te geven door elk werkniveau zijn eigen verantwoordelijkheid te laten dragen en daarop alleen als dat nodig werd geacht, invloed uit te oefenen.'⁷³ Voor onderzoeksplanning was een landelijke samen-

⁷¹ Blume, *Development*, 24-25.

⁷² Hutter, *Criteria*.

⁷³ L&O, 1973-3, 5-6.

werking en coördinatie van al het onderzoek te prefereren, zonder dat de bevoegdheden van de instellingen werden aangetast, aldus de kern van het advies.

Het advies was gebaseerd op een nota van Wansink, *Beschouwing over de organisatie van het onderzoek in Nederland*, waarvan de tweede versie (uit april 1973) verscheen als Research Management Studie 7. Deze beschouwing ging meer in detail in op de problematiek en op de door de NRLO voorgestelde ‘nationale raad voor maatschappelijk dienstbaar onderzoek’. Dat deze gemodelleerd was naar de NRLO zoals die op dat moment vorm aan het krijgen was, zal niemand verbazen. Wansink, in de voor hem laconieke stijl, schetste vier alternatieven om keuzes te maken in de richting van het onderzoek: vrij van politiek door de wetenschappelijke wereld (de gedachte achter de KNAW); door de overheid (waar de GUO-nota naar neigde); een commissie van wijze mannen (RAWB); of ‘men kan de waarheid in het midden laten zo lang men niet beter weet en een overlegstructuur in het leven roepen waarin beleidsinstanties, overige “gebruikers” van onderzoek en onderzoekinstellingen gezamenlijk doelstellingen voor onderzoek bepalen’.⁷⁴ Hij werkte daarbij de matrixstructuur uit, toegelicht aan de hand van enkele randvoorwaarden die inmiddels waren gaan gelden voor onderzoek: multidisciplinair, multi-institutioneel en verwevenheid van beleid en beheer. Hij benadrukte dat geld een slecht beleidsinstrument was en dat de voorgestelde raad een adviserende taak diende te hebben, maar wel een rationele afweging op basis van waarden en belangen kon maken. Een apart hoofdstuk wijdde hij aan het vrije onderzoek, dat zich onderscheidde omdat het louter op basis van kwaliteit beoordeeld kon worden.

Sectorraden

Of het advies van de NRLO invloed had, is moeilijk te bepalen, temeer daar de GUO-nota door Trip, toen die in 1973 minister van Wetenschapsbeleid werd, onder in de la werd gelegd.⁷⁵ Trip maakte een nieuwe start, resulterend in de Nota Wetenschapsbeleid uit 1974. Het centralistische planningsideaal was vervangen door een gezamenlijk actiemodel op basis van een breed overleg op verschillende niveaus van de diverse betrokkenen. Een centrale raad was er niet, maar wel de afdelingen uit Wansinks beschouwing, die nu de naam sectorraad droegen, een tripartite samengesteld overlegorgaan zonder rol in de onderzoeksfinanciering dat de bij de sector betrokken ministers moest adviseren over het betreffende onderzoek. In de Nota Sectorraden Wetenschapsbeleid van Trip uit 1976 werd dit instrument nader uitgewerkt.

Ook op de Nota Wetenschapsbeleid reageerde de NRLO kritisch. Snel na het verschijnen ervan besloot de raad in januari 1975 een gezamenlijke reactie te formuleren. Een ‘op mengingsvorming gerichte subjectieve samenvatting’ werd

⁷⁴ Wansink, *Beschouwing*, 10.

⁷⁵ Blume, *Development*, 25.

gemaakt en in L&O legde NRLO-stafmedewerker Frank Gransch uit dat er ondanks de overvloedige ideeën en beschouwingen niet veel veranderde. Verderom leek er een scheiding gemaakt tussen universitair onderzoek en het onderzoek dat door de sectorraden gecoördineerd zou moeten worden. Bovendien leek de minister te opteren voor een indeling in sectoren op basis van de bestaande departementen. Alles bij elkaar dus een ‘bestendigen van scheidsmuren’ in plaats van ‘het slechten ervan’.⁷⁶ Gransch, zoals gewoonlijk scherp formulerend, vreesde dat er weinig aan de bestaande verhoudingen zou veranderen, maar dat er wel een enorme papier- en mensenwinkel bij zou komen: ‘... "tien à vijftien" sectorraden, die allen – elkaar beconcurrerende – meerjarenplannen moeten maken, ook al is, omdat het zo moeilijk is, het maken van één behoorlijk meerjarenplan in de wereld nog nooit vertoond. Zodat de uitkomst wel zal zijn dat alles bij het oude blijft maar nog vele malen ondoorzichtiger wordt dan het nu al is.’⁷⁷

De raad deelde de zorgen over de afzondering van het universitaire onderzoek, de sturing van onderzoek op verschillende plekken (sectorraad, ministerie én RAWB) en de departementale indeling van de sectoren, maar voegde er waardering aan toe voor de brede aanpak van de problematiek.⁷⁸ Een bijzonder punt van zorg betrof de Landbouwhogeschool, die in de plannen onder een organisatie voor wetenschappelijk onderzoek zou komen te vallen en niet meer in de NRLO zou mogen participeren. Daar werd uitdrukkelijk tegen geprotesteerd.

Op 2 september 1976 was er een gesprek tussen het dagelijks bestuur en Trip. In de voorbespreking benadrukte A. de Zeeuw dat het doel niet was Trip te vertellen dat de NRLO het zo goed deed, maar om ervoor te zorgen dat diens plannen het NRLO-werk niet zouden gaan hinderen.⁷⁹ De positie van de Landbouwhogeschool met betrekking tot het sectorradenstelsel was daarbij een van de grootste zorgen. Het gesprek was constructief. De zorgen over de hogeschool zouden worden weggenomen en de NRLO zou worden betrokken bij verdere besprekingen.⁸⁰ De NRLO stuurde adviezen en ook de eerste proeven van zijn planningswerk. Zoals in het volgende hoofdstuk uitvoeriger besproken zal worden, had de raad de eerste stappen op de weg van het meerjarenplan gezet. De afdeling Dierlijke Productie stelde in 1976 een ontwikkelingsplan op als bijdrage aan het meerjarenplan van het ministerie over 1977-1981. Dit ging naar Trip.

In de tussentijd was de raad een stuk positiever over de Nota Sectorraden Wetenschapsbeleid. Deze bleek een stuk dichtter bij de NRLO te staan, hoewel

⁷⁶ Gransch, ‘Trip en zijn nota’, 4.

⁷⁷ Gransch, ‘Trip en zijn nota’, 4.

⁷⁸ ‘NRLO over nota-Trip’; Jaarverslag 1975, 6.

⁷⁹ DB24aug76.

⁸⁰ R27okt76.

een sterkere integratie van het overleg in de beleidsvorming bepleit werd.⁸¹ De Zeeuw constateerde dat de NRLO in veel opzichten ‘verder’ was dan de gedachten over sectorraden; met name de taken van coördinatiecommissies reikten verder en groeven dieper dan wat de nota’s voorstelden.⁸² In de daarop volgende jaren bleef de NRLO zijn visie uitdragen als model voor de sectorraden.⁸³ Bij de uiteindelijke wettelijke instelling van de sectorraden in 1981 kreeg de raad de taak van sectorraad voor het landbouwkundig onderzoek, uitdrukkelijk náást zijn reguliere taak als overlegorgaan voor de instellingen van landbouwkundig onderzoek. Nieuwe sectorraden werden opgericht voor het milieu- en natuuronderzoek (RMNO), de gezondheidszorg (RGO), de gebouwde omgeving (PRO) en ontwikkelingssamenwerking (RAWOO). Pogingen voor sectorraden in andere sectoren strandden om verschillende redenen. De uitbouw naar een stelsel van 15 sectorraden, zoals het oorspronkelijke idee was, werd nooit gerealiseerd.

Blume wijst erop dat Nederland met de Nota Wetenschapsbeleid en het sectorradenstelsel internationaal gezien een eigen invulling gaf aan de nieuwe benadering van wetenschapsbeleid, waarmee het vooruitliep op ontwikkelingen in de jaren tachtig. In plaats van een uitgesproken oriëntatie op de industrie, stond een afstemming op bredere maatschappelijke relevantie centraal, waarbij zowel onderzoekswereld als de samenleving (los van de overheid) een stem dienden te krijgen in de beleidsontwikkeling, die bovendien gericht was op de langere termijn.⁸⁴ De sectorraden waren een belichaming van deze ideeën: zij kregen geen verantwoordelijkheid voor fondsentoeijzing maar brachten de onderzoeksbehoefte van een sector in kaart en maakten meerjarenplannen. De NRLO lijkt daarmee een geboren sectorraad en ook Blume wijst op deze raad als bestaand model. Hij wijst echter tevens op de specifiek Nederlandse politieke cultuur, waarin bijvoorbeeld directe interventie problematisch was.⁸⁵ Een interactief overlegmodel dat georiënteerd was op zowel sociale en culturele als materiële belangen van de samenleving was daarmee een welhaast onvermijdelijke uitkomst van het Nederlandse debat over wetenschapsbeleid in de jaren zeventig.

Remmende voorsprong

De vrees dat de plannen van Trip het werk van de NRLO zouden hinderen, was niet bewaarheid geworden. Integendeel, de NRLO kon zijn oude werk voortzetten en daarbij de rol van sectorraad op zich nemen. Een sectorraad voor de landbouw. De landbouw was een logisch toepassingsgebied, maar tevens een sector die door één ministerie beheerd werd en dat ging enigszins in tegen de geest van de sectorraden. Je zou kunnen zeggen dat landbouw, net als bij de

⁸¹ Jaarverslag 1977.

⁸² R30sep77.

⁸³ Zie bijvoorbeeld DR11juli78, punt 11.

⁸⁴ Blume, *Development*, 40-41.

⁸⁵ Blume, *Development*, 41, 49.

instelling van TNO in de jaren veertig, bij de instelling van de sectorraden met succes haar eigen autonomie verdedigd had.

In vergelijking met de nieuw op te richten sectorraden had de NRLO een stevige voorsprong. Hij had al bijna een kwart eeuw ervaring met onderzoekmanagement en was onderdeel van een goed georganiseerde sector waar de lijnen tussen de verschillende belanghebbenden goed georganiseerd waren. Daarmee was het grootste probleem van de sectorraden, een effectieve maatschappelijke oriëntatie, ondervangen. De wet was volgens Verkaik nogal naïef wat betreft het organiseren daarvan. De gedachte was dat onderzoeksvragen werden verkregen door gebruikers te enquêteren. Het was evenwel veel complexer: om te beginnen moest je probleemeigenaren in kaart brengen, niet alleen het bedrijfsleven maar ook consumenten en belangenorganisaties. Vervolgens moest je een structuur ontwerpen waarin deze groepen samen met onderzoekers en beleidsmakers plannen konden maken voor onderzoek.⁸⁶ Wat dat betreft, was de NRLO ook nog niet helemaal volgroeid, want het proces waarbij de participatie van betrokkenen vanuit consument, belangengroepen, maar ook verwerkende industrie vorm moest krijgen, verkeerde nog in een relatief pril stadium. Met name bij de ‘traditionele’ productieafdelingen was de maatschappelijke oriëntatie nog voornamelijk op het landbouwbedrijf gericht.

De sectorraden werkten voor onderlinge ondersteuning samen in de door de minister van Onderwijs en Wetenschap ingestelde Commissie Methodiekwontwikkeling Sectorraden, die later omgevormd zou worden tot de huidige COS, de Commissie Overleg Sectorraden. In september 1981 publiceerde de Commissie Methodiekwontwikkeling Sectorraden een evaluatie van de totstandkoming van de meerjarenvisie van de NRLO over 1982-1986, *Vizier op scherp*. De voorbeeldfunctie van de NRLO werd ten volle onderschreven: het lag voor de hand dat [...] bestudering van procedures en processen bij de meest ervaren en qua methodiek meest geavanceerde organisatie in het Nederlandse sectorradenstelsel tot lering zou strekken.⁸⁷ Het oordeel van het rapport was positief: het proces van totstandkoming van de meerjarenvisie werd gekenmerkt door een grote mate van saamhorigheid, wat bijzonder was voor een zo grote en heterogene groep betrokkenen. Weliswaar was de meerjarenvisie eerder een afgeleide van de planning van de participanten dan een richtsnoer daarvoor, maar dat was inherent aan de participatiegedachte. Wilde men van de meerjarenvisie een krachtiger instrument maken – een meerjarenplan – dan zou de werkwijze van de NRLO omgegooid moeten worden. De NRLO moest het hebben van overreding in plaats van macht, maar dat werd algemeen als wenselijk gezien; men vindt [...] het participatoire element in het MJV-proces van wezenlijker belang

⁸⁶ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

⁸⁷ Dallinga, *Vizier*, voorwoord.

dan het sturingselement'.⁸⁸

Als voornaamste beperking van het proces werd het gebrek aan vernieuwend vermogen gezien: 'Het proces kan geen vernieuwing opleveren: het begint in de PACs, die vooral hun eigen terrein overzien. Hun visie is in belangrijke mate lopend-onderzoek-bevestigend.' Bovendien '[...] ontbraken vrij veel PAC-conclusies, de afnemers waren ondervertegenwoordigd [...]'.⁸⁹ Dit waren twee wezenlijke punten waar het de nieuwe rol als sectorraad betrof. In de ideeën over de sturing van maatschappelijk dienstbaar onderzoek die de NRLO naar buiten had gebracht, stonden vernieuwend vermogen en participatie van belanghebbenden centraal. Het is veelbetekenend dat in de totstandkoming van de meerjarenvisie juist dit zwakke punten waren. De meerjarenvisie was kennelijk geen visie op de trends in het landbouwkennissysteem in de zin van de sectorraadgedachte. Hier lijkt de wet van de remmende voorsprong zich te doen gelden. De ervaring van de NRLO betrof onderzoeksmanagement en daarin had hij een – inderdaad – geavanceerde methodiek ontwikkeld voor overleg binnen een complex veld van betrokkenen. De totstandkoming van de meerjarenvisie toonde hoe bedreven de NRLO daarin was. Onderzoeksmanagement is echter wat anders dan kennisbeleid, waarin lijnen voor toekomstige ontwikkelingen van samenleving en onderzoek worden uitgezet.⁹⁰

De zwakke plekken die Vizier op Scherp signaleerde, zijn in de gevallen van biotechnologie en alternatieve landbouw goed zichtbaar. In hoofdstuk 4 is te lezen hoe de raad weliswaar zeer vernieuwende gedachten ontwikkelde, maar niet in staat bleek het veld daarin mee te krijgen. Het bleek moeilijk om de onderbouw boven zichzelf te laten uitstijgen op een manier waarop het secretariaat dat bijvoorbeeld wel deed en zo innovatief denken (en doen) op gang te krijgen. In hoofdstuk 3 is te zien hoe lastig het was om de opzet en coördinatie van onderzoek los te weken van het bestaande onderzoeksapparaat en in te richten op belangen van (relatieve) buitenstaanders. Conceptualisering en beoordeling van het kennissysteem – om latere terminologie te gebruiken – was in de matrixorganisatie nog voornamelijk een onderzoeksinterne zaak. Voor de nieuwe rol als sectorraad kende deze structuur, om het voorzichtig uit te drukken, haar beperkingen.

In de volgende periode moest de NRLO vorm geven aan zijn nieuwe rol als sectorraad en daarmee als instelling voor wetenschapsbeleid. Dat stond op gespannen voet met zijn klassieke rol als onderzoeksmanager. Hoe die spanning duidelijk werd en hoe de raad die het hoofd bood, wordt in de volgende paragraaf besproken. In het licht van het debat in de jaren zeventig rond wetenschapsbeleid kan men als gezegd stellen dat de NRLO te maken kreeg met de

⁸⁸ Dallinga, *Vizier*, 10.

⁸⁹ Dallinga, *Vizier*, 9.

⁹⁰ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

wet van de remmende voorsprong. De raad was een pionier op het gebied van het organiseren van het maatschappelijk dienstbaar maken van onderzoek en de participatie van aandeelhouders in de besluitvorming, maar het participatiemodel was vooral gedacht in termen van coördinatie van onderzoek. De organisatie van maatschappelijke inbreng en de politieke aard van beleidsvorming waren in de NRLO-structuur maar mondjesmaat ingebouwd. Hoofdstuk 3, over de alternatieve landbouw, laat zien hoe de politieke agenda met betrekking tot onderzoek in de jaren tachtig heel langzaam de wetenschappelijke agenda verdrong.

De NRLO signaleerde en faciliteerde nieuwe ontwikkelingen en vraagstukken binnen het landbouwkundig onderzoek vaak vroeg. Het voorbeeld van de geïntegreerde bestrijding van plagen (zie hoofdstuk 4) wordt alomtorens genoemd en ook de mestproblematiek, die in de jaren tachtig een belangrijke factor in de crisis van de landbouwsector zou worden, werd al in een vroeg stadium opgepikt. In 1974 waren de eerste initiatieven genomen voor wat de coördinatiecommissie MeGiSta zou worden: Mest, Gier en Stank. Hier geldt de immer weerkerende klacht van onderzoekers dat zij problemen veel eerder signaleren dan de beleidsmakers. In het algemeen geldt ook dat het standaard 10 tot 15 jaar duurt voordat nieuwe inzichten merkbaar worden in nieuw beleid. In dat kader valt op te merken dat de NRLO tot de jaren tachtig nog geen actieve rol speelde in het op de beleidsagenda zetten van nieuwe ontwikkelingen binnen het landbouwkundig onderzoek. Dat zou rond 1990 veranderen.

1.2 1980-1995: periode van transitie

Het model van de participantenorganisatie was ingericht op onderzoeksmangement en dat stond niet altijd op ontspannen voet met een rol als sectorraad. In de jaren tachtig zou meer en meer duidelijk worden dat voor het ontwikkelen van visies op de kennisontwikkeling voor de sector het gestructureerde overleg met de participanten een aanzienlijke belemmering vormde. De uitdaging waar de NRLO zich voor gesteld zag, was hoe de idealen van de participatie zo in te richten dat de nieuwe taak wat betreft de maatschappelijke oriëntatie van het landbouwkennissysteem vormgegeven kon worden. Hiermee ging de NRLO een periode van transitie in, die uiteindelijk lang zou duren en pas begin jaren negentig werd afgerond toen de raad een nieuwe identiteit kreeg.

De NRLO onderging echter niet als enige een verandering, ook de omgeving maakte ingrijpende veranderingen door. De landbouwsector onderging een metamorfose, politiek en bestuur maakten een omslag, het onderzoeksveld werd herordend. Het kostte de hele sector ruim een decennium om zich te herschikken. Op het ministerie, bijvoorbeeld, was de crisis die begin jaren tachtig tot uitbarsting kwam, pas bezworen met de organisatieverandering die in 1992 in gang werd gezet.⁹¹ Binnen deze zich wijzigende omgeving moest de verande-

⁹¹ Bekke, *Salto Mortale*, 98-105.

rende NRLO een nieuwe plaats vinden en dat was de voornaamste reden dat de periode van transitie zo lang duurde.

De ontwikkeling van het wetenschapsbeleid in de jaren zeventig had consequenties voor de bestaande instellingen voor onderzoeksbeheer. Met de oprichting van STW als prelude, werd ZWO, na jarenlange kritiek vanuit allerlei hoeken en veranderende opvattingen over de financiering en maatschappelijke inbedding van universitair onderzoek, uiteindelijk in 1988 omgevormd tot NWO (de organisatie ter bevordering van het Nederlandse Wetenschappelijk Onderzoek). De eerste voorstellen om TNO te reorganiseren stammen uit 1975, in 1981 werd een nieuwe structuur vastgesteld en in 1985 werd de reorganisatie voltrokken. TNO werd een onderzoeksuitvoerende instelling die primair op basis van contracten werkte en waarin voor coördinatie van onderzoek geen plaats meer was. De NRLO moest dus ergens anders heen. Het Ministerie voor Wetenschapsbeleid was inmiddels in 1981 opgeheven en het beleidsterrein was ondergebracht bij andere ministeries (wetenschap bij Onderwijs en Wetenschap, technologie bij Economische Zaken). Het wetenschapsbeleid stond sowieso onder druk. Blume wijst erop dat halverwege de jaren tachtig een van de krachtigste instrumenten voor departementoverstijgend beleid, de beleidsruimte, onder ambtelijke druk werd afgeschaft door de minister van Onderwijs.⁹² De keus voor landbouw was daarmee snel gemaakt.

Het Ministerie van Landbouw maakte ondertussen een ingrijpende verandering door. In 1982 was natuurbeheer bij landbouw ondergebracht, wat een ingrijpende bestuurlijke en culturele omslag zou opleveren. Het duurde zeker vijf jaar alvorens dat heldere contouren begon te krijgen, maar daarna zou het ook een zwaar stempel op het ministerie als geheel zetten.⁹³ Vanaf eind jaren tachtig was milieu- en natuurbeleid in feite dominant geworden en werd er nauwelijks meer beleid op het gebied van landbouwproductie ontwikkeld. De teruggetreden overheid zag vernieuwing van de landbouw dan ook niet als haar taak, maar als die van de sector. Dit verklaart wellicht waarom de ontwikkeling van de duurzame landbouw zo moeizaam op gang kwam.⁹⁴

De koppeling van natuurbeheer en landbouw was een symptoom van twee algemenere, diepgaandere en elkaar versterkende processen: een terugtrekkende overheid en afbrokkeling van het boerenbolwerk. Om met het laatste te beginnen: Als gevolg van de verslechterende omstandigheden in de landbouw verschrompelde het belangennetwerk in de tweede helft van de jaren zeventig snel.⁹⁵ De prijspolitiek stond onder druk en door de recessie werden bezuinigingen opgelegd; het milieuvraagstuk deed zich gelden en de landbouw kwam meer

⁹² Blume, *Development*, 60.

⁹³ Interview Kalden, 26 mei 2005.

⁹⁴ Werkgroep De Zeeuw, *Aartse landbouw*, 1.

⁹⁵ Van der Woude, 'Het Boerenbolwerk', 58.

en meer onder vuur van activisten te liggen; door de modernisering van de landbouw, urbanisering en individualisering kromp de politieke basis. De maatregelen die de overheid in de vroege jaren tachtig trof om de mestproblematiek aan te pakken en productieoverschotten te beperken, verhevigden de verdamping van consensus, eenheid en vertrouwen waarop de sector de voorgaande decennia had gesteund. De identiteitsomslag was volkomen: in de jaren tachtig werd landbouw gherdefinieerd van een waardevolle maatschappelijke activiteit naar een gevaarlijke.⁹⁶

De quoteringsmaatregelen uit 1983 en de Interimwet Mest die in 1984 zonder inspraak van de landbouworganisaties werd uitgevaardigd, plaatsten het ministerie in een nieuwe rol ten opzichte van de sector: restrictief in plaats van een belangenbehartiger. Die nieuwe rol was noodzakelijk vanwege deze problematiek, maar paste tevens in de nieuwe visie op de overheid die sinds de late jaren zeventig vorm kreeg. Ministeries werden departementen van algemeen bestuur waarbij de belangen van de sector plaats maakten voor algemene maatschappelijke belangen. In die conceptie lag het voor de hand dat landbouw en natuurbeheer bij elkaar werden gebracht.

De verschuiving naar algemeen bestuur hield ook in dat de overheid meer afstand tot het veld nam en bij landbouw uitte zich dat in het op afstand plaatsen van de uitvoerende diensten, onder meer van delen van het OVO-drieluik.⁹⁷ De onderzoeksinstellingen ervoeren dit ook. DLO werd verzelfstandigd en moest meer programmatisch te werk gaan. Ook de universitaire participanten kregen hiermee te maken: in 1983 werd de Voorwaardelijke Financiering Onderzoek (VFO) ingevoerd. Daarmee internaliseerden de onderzoeksinstellingen een belangrijke taak die de NRLO de jaren daarvoor had behartigd: administratie en evaluatie van onderzoek. De NRLO speelde aanvankelijk wel een rol in de VFO: coördinatiecommissies kregen een taak in de programmabeoordeling.

De stabiele beleidsgemeenschap van de voorgaande decennia ontwikkelde zich door de afbrokkeling van het boerenbolwerk en de terugtrekkende overheid tot een strijdpuntennetwerk.⁹⁸ Het landbouwkundig onderzoeksveld werd ondertussen meer en meer opengebrouwen, zowel wat betreft inhoud (de verbreding naar landschap en milieu) als wat betreft belanghebbenden. Het was niet langer het afgebakende en samenhangende systeem van de jaren vijftig en zestig, waarbinnen participanten naar oplossingen konden zoeken, maar een open structuur waarvan de aard niet direct duidelijk was. Tekenend hiervoor zijn de veranderingen die rond 1980 aan de Landbouwhogeschool werden ingezet, waarbij het academische karakter verder werd uitgebouwd en uitdrukkelijk verbanden bui-

⁹⁶ Bekke, *Salto Mortale*, 37.

⁹⁷ Bekke, *Salto Mortale*, 68.

⁹⁸ Bekke, *Salto Mortale*, 66.

ten de landbouwsector werden gezocht.⁹⁹

In deze nieuwe omgeving moest de NRLO een nieuwe plaats zien te vinden. Dat was niet eenvoudig. De herstructurering van 1987 kan een ijkpunt zijn, maar was in feite één moment in een voortgaand proces van transitie gedurende de jaren tachtig en de vroege jaren negentig. In eerste instantie vond de NRLO binnen het ministerie een nieuwe plek voor zijn oude werkzaamheden. Weliswaar werd de invulling van het overleg binnen de onderbouw gewijzigd, maar de NRLO bleef een participantenorganisatie. In retrospectief kan men zich de vraag stellen of de bodem daaronder niet aan het wegvallen was toen de corporatistische overlegstructuur van de landbouw in de jaren tachtig onder druk kwam te staan. Het participantenmodel stond echter ook onder druk vanwege de taakverschuiving van onderzoeksmanagement naar kennisbeleid.

1.2.1 Onderbouw ter discussie

In 1982 bestond de NRLO 25 jaar. Bij de viering hiervan kondigde de raad aan dat zijn werkwijze ging veranderen. De herstructurering kreeg eind 1986 haar beslag. TNO hief de oude raad per 31 december op en de minister van Landbouw vaardigde een instellingsbeschikking uit die de nieuwe raad met ingang van 1 januari 1987 in het leven riep. De tijd tussen de publieke aankondiging van de herstructurering en de verwezenlijking ervan lijkt lang, maar dat is slechts relatief. Er was al veel langer een intern denkproces gaande over het functioneren van de raad en zijn onderbouw. In zekere zin was vanaf eind jaren zeventig sprake van een continu proces van herstructurering. Daarbij was de instelling van de nieuwe raad in 1987 vooral een formele bekrachtiging van veranderde praktijken.

Verwacht werd dat door het onderbrengen bij het ministerie de relatie hiermee verhelderd zou worden. In aansluiting op de conclusies van de commissie-Van der Ploeg, die in 1984 advies uitbracht aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken over externe adviesraden, wilde de NRLO de taak van sectorraad uitvoeren (met behoud van zijn werkzaamheden als participantenorganisatie). Ook dit hing zo te zeggen al in de lucht. De NRLO bemoeide zich met de instelling van de sectorraden, maar ook organisaties van buiten het landbouwkundig onderzoek klopten in de voorgaande jaren in toenemende mate bij de raad aan om mee te praten. In 1982 vroeg het bestuur de afdelingen zich principieel te beraden over de vertegenwoordiging van maatschappelijke groeperingen in de NRLO-structuur. Dit naar aanleiding van een verzoek van de Dierenbescherming om zitting te mogen nemen in het bestuur van de afdeling Dierlijke Productie.

De conclusie van de commissie-Van der Ploeg over de aard van de NRLO sloot aan bij de ideeën die er intern leefden. Er was meer en meer onvrede over

⁹⁹ Melk, 'Mooie plannen', 6-7; G.B., 'Landbouwkundig onderzoek gebundeld', 3.

het functioneren van de raad en zijn onderbouw: het overleg was te vrijblijvend, de afstemming tussen raad en afdelingen onvoldoende en het geheel was te bureaucratisch. Er ontstond een praatcultuur; het beeld was dat iedereen zijn eigen gang ging, los van de inzichten die er in NRLO-verband ontwikkeld waren. Illustratief voor de ambivalente aard van de raad is het werk aan de meerjarenvisies. Hoewel er aanvankelijk gevraagd werd om meerjarenplannen voor het landbouwkundig onderzoek, kwam de raad al spoedig tot de conclusie dat hij niet anders kon en wilde dan meerjarenvisies geven. Niet anders kon omdat hij geen middelen voor sturing had, niet anders wilde omdat hij een participantenorganisatie was. De raad wilde een visie geven op de nabije toekomst van het landbouwkundig onderzoek, de minister en andere bestuurders hadden de taak besluiten daarover te nemen aangaande financiering en sturing. Bij voorkeur met inachtneming van de visie zoals die door de participanten ontwikkeld was. Een terugkerend probleem was echter dat gecoördineerde visie niet altijd tot gecoördineerde actie leidde. Meermalen klonk de klacht dat de afspraken zoals die in bijvoorbeeld de meerjarenvisies gemaakt waren, door de afzonderlijke participanten niet werden nagekomen. Die hadden te maken met hun eigen hiërarchische structuren, waar de NRLO slechts één van de toevoerkanalen voor beleid vormde. Verschillende betrokkenen noemden dit hét dilemma van de participantenorganisatie.



Vanaf vrijwel het begin in 1957 tot 1987 was G. Wansink secretaris van de NRLO. Hier ontvangt hij een erepenning ter gelegenheid van zijn afscheid. 'Hij was overal' werd bij die gelegenheid gezegd. Via persoonlijke contacten spoorde hij nieuwe onderzoeks-mogelijkheden op en bracht mensen bij elkaar. Hij personificeerde het netwerk dat de NRLO in het veld van landbouwkundig onderzoek creëerde.

Het vervagen van de grenzen van de sector, zoals dat in de jaren zeventig had ingezet, zette in de jaren tachtig in versterkte mate door. De verwevenheid van landbouw met natuurbeheer had in de afdeling Landinrichting al vorm gekregen en was nu op departementaal niveau bekrachtigd. Dat hield niet alleen een verbreding van het onderzoeksveld in, maar ook van het participatieveld. Deze verbreding van de maatschappelijke inbedding zette zich in de jaren tachtig verder door. De vraag was of de matrixstructuur geschikt was om het beoogde overleg te organiseren. De onderbouw was al een groot bureaucratisch apparaat en op uitbreiding zat niemand te wachten.

Er was echter meer aan de hand dan de inherente zwakheden van de onderbouw. Zoals in hoofdstuk 2 over de meerjarenvisies zal worden besproken, bleek het steeds moeilijker om (op een efficiënte manier) het maken van onderzoeksplannen en het ontwikkelen van een visie op het veld geïntegreerd aan te pakken. Met andere woorden: de kloof tussen onderbouw en bovenbouw werd steeds groter. Het werd duidelijk dat het participantenmodel niet goed aansloot bij de nieuwe rol als sectorraad. Voor het nadenken over het vernieuwen van het landbouwkennissysteem was de bestaande overlegstructuur niet erg geschikt. De programma-adviescommissies waren een fraaie constructie om maatschappelijke belanghebbenden in het overleg te betrekken, maar bleken in de praktijk niet te werken waar het ging over het uitzetten van nieuwe lijnen. Volgens Verkaik: waren de programma-adviescommissies in ongeveer vijf jaar opgebouwd, maar bleken ze daarna te beperkt: te veel gericht op de onderzoeksactualiteit in plaats van op de planning op langere termijn. 'Je moet werken aan de problemen van morgen en overmorgen.'¹⁰⁰

Bovendien was het onderzoeksveld zelf aan het veranderen: toenemende interdependentie, toenemende schaarste aan middelen en toenemende programmering van onderzoek, ook door onderzoeksorganisaties zelf. De participanten gingen dingen doen die de NRLO zelf ook deed zoals programmering en kwaliteitsbewaking van onderzoek. De meerjarenvisies hadden eraan bijgedragen, hoe diffuus die doorwerking ook was geweest, dat onderzoekers en onderzoeksleiders naar grote lijnen gingen kijken en strategisch leerden denken. Daarmee hadden de meerjarenvisies zelf hun meerwaarde verloren.¹⁰¹ Hetzelfde gold, achteraf gezien, voor de onderbouw als zodanig. De NRLO had de participanten geleerd onderzoeksmanagement te doen (en ze waren daar door de nieuwe financieringsstructuren ook toe gedwongen) en daarmee was de meerwaarde verdwenen. Vanaf 1987 werd de onderbouw langzaam gesaneerd, zoals de NRLO dat uitdrukte. Losgelaten is wellicht een betere uitdrukking, aangezien het onderzoeksveld zelf het onderzoeksmanagement op zich nam.

¹⁰⁰ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

¹⁰¹ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

De derde raad: 1987-1995

In 1987 nam Wansink afscheid als secretaris van de raad, met het symposium 'Landbouwkundig onderzoek: groen front of open systeem?' Hij werd per 1 juni 1987 opgevolgd door Verkaik. Met de herstructurering van 1987 werd de organisatie van het netwerk aangepast, met als doel het dilemma van de participantenorganisatie op te vangen. Er werd een overgang gemaakt van, in de woorden van de NRLO, voorwaarden scheppen naar het voorbereiden en maken van afspraken over gezamenlijke actie.¹⁰² De organisatie van de raad onderging een ingrijpende verandering. De tweedimensionale structuur van het commissieapparaat werd nader gespecificeerd en het verschil tussen horizontale en verticale verbanden werd expliciet tot uitdrukking gebracht in de nieuwe structuur: een aantal 'kamers' voor het ontwikkelen van visies op de hoofdlijnen van het landbouwkundig onderzoek, het bestuur en een overlegcollege voor de coördinatie van het onderzoek. Met betrekking tot de ontwikkelingen in het veld werd de NRLO selectiever, in plaats van terreindekkend; met betrekking tot de planning ging men over naar een afsprakenmodel. De onderbouw werd gesaneerd, om tot een flexibeler en actiegerichter apparaat te komen. In plaats van overlegcommissies kwamen er taakgroepen en ad-hoc-commissies met een afgebakend doel en een afgegrensde levensduur.

Deze ontwikkeling bracht ook een verandering in taakopvatting met zich mee. Aanvankelijk was de inzet van de organisatie om met meerjarenvisies ook het landelijk onderzoeksbeleid te ondersteunen. Vanuit dat idee moesten de werkzaamheden terreindekkend zijn. De NRLO hield daar na 1987 geleidelijk mee op, omdat het veld in toenemende mate complex werd door de interdependenties van verschillende sectoren en de bureaucratie in de onderbouw meer en meer groeide. In 1990 stelde de meerjarenvisie voor 1991-1994 dat de NRLO niet langer terreindekkend kon zijn, maar zich op speerpunten voor het landbouwkundig onderzoek diende te richten, speerpunten die mede bepaald werden door externe ontwikkelingen in markt en samenleving. In plaats van de energie te versnipperen over een grote hoeveelheid onderwerpen werd ervoor gekozen deze te bundelen voor een paar onderwerpen. Voor het ontwikkelen van visies was de onderbouw in wezen niet erg geschikt. Participanten kunnen moeilijk loskomen van kortetermijnvragen.¹⁰³ Zelfregulering was verknoopt met de perceptie op actuele belangen. Daardoor was het moeilijk om op dat niveau grensverleggende dingen van de grond te krijgen. Als je visies wilde ontwikkelen, moest je je losmaken van het commissieapparaat. Dat werd vanaf het begin van de jaren negentig gedaan.¹⁰⁴

¹⁰² 'Herstructurering NRLO', *L&O* 1/86.

¹⁰³ In hoofdstuk 3 is te zien dat bij alternatieve landbouw de staf voor de globale visies zorgde, de afdelingen voor de deelvragen. Er was geen structuur om die globale visies van onderaf te ontwikkelen.

¹⁰⁴ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

Met het loslaten van de onderbouw en de nadruk op speerpunten voor onderzoek, verschoof de oriëntatie van de NRLO van de onderzoekers naar de beleidsmakers. Deze ontwikkelingen kwamen niet uit de lucht vallen en de NRLO stond hierin niet alleen. In hoofdstuk 4 is te lezen hoe bij de activiteiten rond alternatieve landbouw in de tweede helft van de jaren tachtig een omslag plaatsvond naar een beleidsgerichte invulling van de coördinatieactiviteiten. Meer en meer werden onderzoeksprojecten afgestemd op en toegankelijk gemaakt voor vragen vanuit het beleid, in plaats van dat onderzoekers een strikt wetenschappelijke agenda volgden. In het licht van de ontwikkeling van het wetenschapsbeleid kun je stellen dat de NRLO rijkelijk laat was met het onderkennen van de politieke rol van onderzoek. Al sinds de vroege jaren zeventig was het inzicht ontstaan dat wetenschap één van de spelers in de beleidsvorming was en als zodanig een politiek middel kon zijn.¹⁰⁵

Deze veranderingen in de organisatie van onderzoeksbeleid pasten in een bredere verandering van beleidsvorming bij de overheid in het algemeen en het Ministerie van Landbouw in het bijzonder. De organisatie van beleidsontwikkeling werd projectmatiger, waarbij directies moesten samenwerken en doelgroepen direct betrokken werden bij de beleidsvoorbereiding. Het Natuurbeleidsplan uit 1989 geldt wat dat betreft als een ijkpunt. Het was bovendien het ijkpunt van de verbreding van het beleidsterrein van het ministerie naar natuur en milieu, hetgeen op zichzelf een ingrijpende vermaatschappelijking en politisering van de landbouw met zich meebracht. Het Natuurbeleidsplan was het eerste beleidsstuk waarin de verschillende gebruikersfuncties van het landelijk gebied in één plan geïntegreerd waren.¹⁰⁶ In hoofdstuk 4 is te lezen hoe de NRLO werd ingeschakeld voor de onderzoeksprogrammering ten behoeve van het Natuurbeleidsplan, waarmee de verschuiving naar beleidsgericht werken versneld werd.

1.2.2 Ondergegaan in het ministerie

In het licht van de sterke interne dynamiek gericht op verandering begin jaren tachtig, is het opvallend hoe inert de NRLO rond 1990 werd.¹⁰⁷ De veranderingen van het veld en de omgeving en de uitputting van de traditionele instrumenten waren al in de jaren tachtig zichtbaar geworden, maar het duurde tot 1995 voordat de NRLO hier echt op reageerde.¹⁰⁸ Dat was een rechtstreeks gevolg van de herpositionering in 1987. Niet alleen was de NRLO ondergebracht bij het Ministerie van Landbouw, hij was ook gekoppeld aan een nieuwe Directie Wetenschap en Technologie (DWT). Deze directie was ingesteld vanwege de verzelfstandiging van het ministeriële landbouwkundig onderzoek, om tegemoet te komen aan de hogere eisen die gesteld werden aan sturing en stimu-

¹⁰⁵ Salomon, 'Ontwikkeling', 42.

¹⁰⁶ Bekke, *Salto Mortale*, 72-73.

¹⁰⁷ Zie ook de laatste meerjarenvisies in hoofdstuk 2.

¹⁰⁸ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

lering van het onderzoek en de afstemming van vraag en aanbod. DWT zat in feite op de bovenbouwstoel van de NRLO, die ondertussen zijn onderbouwactiviteiten aan het afbouwen was. Bovendien bekleedden de stafleden dubbelfuncties in DWT. In de praktijk ging hun energie en creativiteit naar DWT. Zo bleef er voor de NRLO weinig over. Het gevolg hiervan was een periode waarin de NRLO op non-actief stond en alleen routinematig lopende zaken als meerjarenvisies afhandelde.

Er was een duidelijke taakverdeling tussen DWT en NRLO. DWT was verantwoordelijk voor het departementale onderzoeks- en technologiebeleid en beheerde het onderzoeksbudget. NRLO deed de coördinatie en organiseerde het netwerk van landbouwkundig onderzoek, waarbij het een overleg- en advieskamer bood ten behoeve van visievorming en programmering op hoofdlijnen.¹⁰⁹ In de praktijk, echter, staken de stafleden de meeste tijd en – vooral – het meeste denkwerk in de vorming van DWT. Verkaik stak als adjunct 80% van zijn tijd in DWT.¹¹⁰ Veel van het denken van de NRLO werd getransponeerd naar vragen als hoe het departement kennisproblemen vorm kon geven en hoe DWT de sector kon aansturen. In feite was de NRLO langzaam aan het wegzakken in het ministerie. De hoofdvraag die speelde, was welke rol ambtenaren, in verhouding tot andere belanghebbenden, in wetenschapsbeleid dienden te hebben. Voor de NRLO speelde hier een reële bedreiging voor de ontwikkelde overlegstructuur van het landbouwkundig onderzoek. Volgens Verkaik moest er energie in DWT worden gestoken want bij het ministerie leefden ouderwetse ideeën over wetenschapsbeleid. Om iets moderns van het ministeriële kennisbeleid te maken, moest er voortgebouwd worden op de expertise van de NRLO op het gebied van het mobiliseren van het veld.¹¹¹ Het denkwerk van de NRLO stakte en alleen de lopende zaken werden nog gedaan. Het besef bestond dat het concept 'meerjarenvisie' uitgeput was, er was geen nieuw perspectief. De motor van de NRLO lag echter stil, zodat een nieuw perspectief niet ontwikkeld werd.

De koppeling aan DWT is niet de enige verklaring voor de inertie in deze periode. De NRLO had zelf ook keuzes gemaakt die het functioneren uiterst moeilijk maakten. Terugblikkend kan worden gesteld dat de doelen en de middelen het voorgaande decennium niet gelijk opgaand waren veranderd. De doelen die de NRLO zich stelde, waren verschoven van onderzoeksmanagement naar kennisbeleid; ondertussen had de participantenorganisatie zich langzamerhand ontwikkeld naar het afsprakenmodel. Dat laatste was evenwel een antwoord op problemen rond het onderzoeksmanagement en daarmee geen oplossing voor het ontwikkelen van visies op kennisbeleid. Doel en middel waren uit elkaar gelopen. Wat dat betreft, had de NRLO in 1987 een verkeerde plek ge-

¹⁰⁹ Meer, *Technologie in de Landbouw*, 42.

¹¹⁰ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

¹¹¹ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

vonden, want die taak werd door DWT (en daarmee het ministerie) naar zich toe getrokken. In het licht van de NRLO-ideeën over de maatschappelijke oriëntatie van onderzoek zat het daarmee op de verkeerde plek, want los van het betrokkenenoverleg. Deze ambivalentie in zijn rol betekende bijna het einde van de NRLO.

De directeur van DWT, Verhoef, zag de NRLO niet zitten en was van mening dat DWT dat werk wel kon doen.¹¹² De Zeeuw wilde de NRLO echter niet opheffen. Volgens Verkaik had De Zeeuw uitgesproken ideeën over de rol van de overheid. Deze stelde dat de overheid beperkt was in haar mogelijkheden, ze stuurde niet. Mensen doen de dingen, moeten dat uit zichzelf doen, en dat moet je beïnvloeden. De overheid weet niet wat de samenleving wil. Zonder De Zeeuw was de NRLO al in 1990 opgeheven.¹¹³ De kogel ging uiteindelijk in 1995 door de kerk: de NRLO ging door. DWT en NRLO werden uit elkaar gehaald. De DWT ging over in de DWK, de Dienst Wetenschap en Kennisoverdracht, en de NRLO moest iets nieuws gaan doen. Maar wat? In 1990 was er een nieuwe instellingsbeschikking van het ministerie gekomen, die de aanleiding vormde om de taken en instrumenten van de raad nader te beschouwen. Het liet al een accentverschuiving zien naar toekomstverkenningen en meerjarrenvisies. De minister was van mening dat de raad primair een samenwerkingsorganisatie van belanghebbenden was en daarnaast kon optreden als adviesorgaan. Een evaluatie van de NRLO werd gestart en liep tot 1992. Naar aanleiding van deze evaluatie werd in 1993 gestart met het nadenken over een reorganisatie.

1.3 1995-2000: visie op het veld

In plaats van opgeheven te worden, onderging de NRLO in 1995 de meest ingrijpende verandering uit zijn bestaan. Volgens Verkaik hield hij in feite definitief op te bestaan. Anders dan de bestuurlijke herstructurering van 1987 vond er in 1995 een paradigmatische verandering plaats, waarbij de NRLO geherdefinieerd en heringericht werd. De nieuwe voorzitter, A. Rorsch, een onderzoeker met een lange staat van wetenschappelijke en bestuurlijke dienst, speelde een cruciale rol in het verwerklijken van deze koerswijziging. In 1995 werd de ontwikkeling geformaliseerd die in feite al een decennium aan de gang was: de NRLO veranderde van een belangenorganisatie die het veld van landbouwkundig onderzoek vertegenwoordigde, naar een ideeënnetwerk waarin het veld als klankbord fungeerde voor de ontwikkeling van visies op gerichte thema's. Ook de NRLO nam afstand tot de sector en beschouwde het niet meer als zijn taak het veld te vertegenwoordigen. In plaats daarvan speelde hij mee in het nieuwe spel van beleidsontwikkeling, dat in toenemende mate een strijdperk van experts

¹¹² Interview Verkaik, 2 februari 2005.

¹¹³ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

was geworden. De taak die de NRLO zich stelde, was onderzoek op de beleidsagenda te krijgen vanuit het idee dat wetenschappelijke onderbouwing noodzakelijk was voor een goed beleid en de toenemende onderkenning van kennis als productiefactor. Het instrument dat de NRLO hiervoor ontwikkelde, waren de toekomstverkenningen.



In 2000 werd het Innovatienetwerk ingesteld en verdween de naam NRLO. De doelstelling van de NRLO was al veel eerder ingrijpend gewijzigd, en was eigenlijk in de loop van zijn bestaan voortdurend aangepast. Bij deze gelegenheid werd uiteindelijk de nieuwe identiteit zichtbaar gemaakt. Formeel werd de NRLO echter niet opgeheven.

De notie van verkenningen dook al vagelijk op in het werk aan de meerjarenvisies, in de algemene beschouwingen over de toekomst van de landbouw en in de probleemstudies, maar pas na 1990 begon het concept echt gestalte te krijgen. (Zie verder hoofdstuk 2 over de meerjarenvisies.) Dijkveld Stol en Verkaik exploreerden in de jaren 1992-1994 de materie, met onder meer literatuurstudies. Vanaf 1995 ging men enthousiast aan de gang. Volgens Verkaik: was er een goed dagelijks bestuur dat hard trok aan het op poten zetten van de toekomstverkenningen. Experts werden gevraagd voor theoretische en praktische inzichten. Maar het was een trial-and-error-proces, het concept werd al doende ontwikkeld en er was geen grondige theoretische onderbouwing. Dat was met de matrixorganisatie heel anders geweest: daar lag een proefschrift, de verantwoording van het ontwikkelingsplan Dierlijke Productie, de 'procedure' van de eerste meerjarenvisie. Niettemin was de periode van de toekomstverkenningen een

goede periode voor de NRLO.¹¹⁴

Het verkenningswerk moet ook worden gezien tegen de achtergrond van de rol van de NRLO als sectorraad. Met het idee van sectorraden had Nederland in de jaren zeventig vooropgelopen in het denken over wetenschapsbeleid. Centraal in de ontwikkeling van het wetenschapsbeleid in de jaren tachtig stond het vraagstuk van de afstemming van onderzoek op maatschappelijke behoeften en de rol van wetenschap als strategische mogelijkheid. Vooruitzien was daarbij een primaire noodzaak.¹¹⁵ Gedurende een decennium had het stelsel van sectorraden zich uitgekristalliseerd tot een palet van meer en minder succesvolle instellingen. De RAWOO had een onduidelijke taak en functioneerde moeizaam, de GRO is een aanhangsel van de Gezondheidsraad geworden, de PRO functioneerde niet en ging op in de RMNO. De RMNO deed het goed met het produceren van verkennende studies, precies datgene waarop de NRLO zich in 1995 ging concentreren. De twee raden hadden ook vanaf het begin hecht samengewerkt vanwege de overlap in beleidsterreinen. In plaats van in een competentiestrijd had dit geresulteerd in structurele samenwerking en afstemming. Het grote verschil was dat de NRLO zijn traditionele coördinatietaak en -apparaat had, terwijl de RMNO zich uitsluitend begaf in de hogere regionen van beleidsvorming. De doorwerking van de mooie plannen van de RMNO was daarmee onduidelijk. We hebben echter gezien dat die fraaie onderbouw tevens de zwakte was van de NRLO als sectorraad. De uitweg die de NRLO uiteindelijk koos uit het dilemma van de hybride onderzoeksmanagement-wetenschapsbeleid, was verkenningswerk. Men zou dus kunnen zeggen dat de NRLO iets ging doen waar de RMNO goed in was.¹¹⁶

Als sectorraad werd de NRLO als succesvol beschouwd. Ondanks de dilemma's van de januskop en ondanks de inertie door de indaling in DWT, speelde de NRLO te midden van de sectorraden in de COS de eerste viool. Waarschijnlijk is dat met name te danken geweest aan de reflectieve stukken van Verkaik, die een belangrijke bijdrage leverden aan het denken op metaniveau over wetenschapsbeleid. Bij nadere beschouwing zou men kunnen stellen dat het COS het forum bood waar de NRLO zich in de voorgaande periode wel kon manifesteren. Terwijl de afstand tot het onderzoeksveld groter werd en de zichtbaarheid op het beleidsveld onttrokken werd door de DWT, kon de NRLO zich als sectorraad opstellen als *primus inter pares*. Aangenomen mag worden dat dit tevens een belangrijke factor is geweest voor het voortbestaan van de NRLO in 1995.

De vierde raad: 1995-2000

De oprichting van de NRLO 'nieuwe stijl' in 1995 was een grote verande-

¹¹⁴ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

¹¹⁵ Blume, *Development*, 55; 69.

¹¹⁶ De Wit, 'Intermediair'.

ring. Niet alleen de taak van de raad was nieuw, ook het bestuur en de staf werden geheel vernieuwd (van de staf bleven overigens de meesten in dienst). De raad ging bestaan uit een Algemene Raad en een Dagelijks Bestuur. In de raad namen vertegenwoordigers van overheid, wetenschap en samenleving à titre personnel zitting. De vroegere onderbouw werd vervangen door een netwerk van klankbordgroepen, workshops, begeleidingscommissies, enzovoort, die het werk van de raad ondersteunden. De hoofdtaak bestond uit het ontwikkelen van strategische beleidsvorming voor het landbouwkundig onderzoek op basis van toekomstverkenningen en onderzoeksprogramma's op hoofdlijnen. Bij dit alles was wetenschap niet langer het exclusieve aandachtsgebied, het ging nu om maatschappelijke verkenningen in relatie tot de landbouw. 'Waar de NRLO zich voorheen vooral richtte op de actuele en middellange-termijn kennisbehoeften, houdt ze zich nu bezig met verkenning van maatschappelijke, wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen met een tijdsperspectief van 15 à 20 jaar.'

Inhoudelijk was de vernieuwing ook groot: het ging niet langer om concreet onderzoek (inclusief de beoordeling daarvan), maar om kennisontwikkeling en innovatie alsook de verkenning daarvan. Gebleven was de reflectie op het eigen functioneren, zoals dat in de Management Research Studies een vorm had gekregen. Het kreeg nu de vorm van de ontwikkeling van het thema 'lerende organisatie' als één van de projecten. Vergeleken met voorgaande jaren, nam het budget enorm toe: 7,5 miljoen voor staf en studies. Daarmee konden opdrachten worden gegeven – in de jaren zeventig en tachtig werden rapporten nog vrijwillig geproduceerd – en dat bleek een krachtig middel om de participatie in de NRLO te bevorderen. Mensen met creatieve ideeën werden ingehuurd. Ze werden gemobiliseerd en uitgedaagd. Ze ontdekten dat het leuk was om iets voor de NRLO te doen. Zo ontwikkelde zich een nieuw netwerk van betrokken mensen.¹¹⁷

In het verkenningswerk hield de NRLO zich weer meer bezig met de inhoud van landbouwkundig onderzoek, hoezeer de aard daarvan ook veranderd was. Het ging niet langer meer om het organiseren van processen om dat onderzoek doelmatig te laten verlopen, die coördinerende taak behoorde tot het verleden. De NRLO stelde zich op als een onafhankelijk denker, een positie die bij de doorstart van 1995 door iemand als De Zeeuw ook doelbewust werd nagestreefd. Het doel was de tamelijk abstracte notie van 'omslag in de landbouw' en dat is in twee opzichten illustratief voor de geschiedenis van de NRLO als intermediaire organisatie. Enerzijds is het formuleren van een dergelijk extern doel – extern voor de betrokken partijen – kenmerkend voor intermediaire organisaties die een onafhankelijke positie willen bestendigen. Anderzijds vormde het formuleren van een dergelijk extern en abstract doel voor de NRLO een formalisering van de diffuse invloed die de raad altijd had gekend. Waar het effect van

¹¹⁷ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

de eerste meerjarenvisies nog bestempeld werd als een denkomslag bij onderzoekers en onderzoeksleiders met betrekking tot strategisch plannen, werd nu een vergelijkbaar algemene notie voor de hele sector bestempeld als formeel doel van de activiteiten. De NRLO oriënteerde zich hierbij niet zozeer op de onderzoekers als wel op beleidsmakers in diverse geledingen en wat men zou kunnen noemen opinion leaders.

In de laatste vijf jaar lag de nadruk op het verhelderen van de uitdagingen voor de landbouwsector en het ontwerpen van strategieën. De vraag hoe die ideeën in actie om te zetten waren, bleef daarbij op de achtergrond. Toen na vijf jaar de vraagstukken met betrekking tot agrocluster en groene ruimte in kaart waren gebracht en op de agenda gezet, waren verkenningen niet meer nodig. De NRLO kon opgeheven worden en een nieuwe opgave zoeken. Uit de verkenningen bleek dat er in het landbouwsysteem grote veranderingen aan zaten te komen, daar moest de NRLO zich dus op gaan richten.¹¹⁸

Naar een innovatienetwerk

Vergeleken met de inertie van de NRLO rond 1990, valt de snelheid op waarmee de organisatie zich eind jaren negentig wederom vernieuwde. Vier jaar na de instelling van de NRLO 'nieuwe stijl' werd de raad geëvalueerd en een nieuwe periode aanbevolen. Naar aanleiding van de evaluatie gaf de minister de NRLO twee hoofdtaken: strategische toekomstverkenningen en broedplaats voor systeeminnovaties. Er werd een businessplan opgesteld en voorjaar 2000 ging de nieuwe organisatie van start onder de naam Innovatie Netwerk Groene Ruimte Agrocluster. De verandering was even ingrijpend als in 1995: wederom werden bestuur en staf vernieuwd. De opvatting dat verkenningen hun langste tijd hadden gehad, werd echter niet onmiddellijk door iedereen gedeeld. Met name de voorzitter van de NRLO, Rörsch, wilde ermee doorgaan. Het bestuur was van mening dat het werken aan systeeminnovaties goed was als extra taak, maar niet als hoofdtak. Uiteindelijk werd het hele bestuur vernieuwd en kon het innovatienetwerk van start gaan.

De nieuwe taakstelling was door Verkaik al een tijdje voorbereid. In tegenstelling tot de verkenningen was het concept 'systeeminnovatie' vanuit een theoretische onderbouwing ontwikkeld. Onder de titel Innoveren met ambitie was een schets uitgewerkt over nieuwe concepten voor kennisbeleid, de pluriformiteit van de landbouw en systeeminnovaties.¹¹⁹ In het InnovatieNetwerk is het idee van pionieren geëxpliciteerd en tot hoofdtak verheven. Vernieuwend was de NRLO altijd al geweest, maar de manier waarop en het denken daarover is in de loop van een halve eeuw ingrijpend gewijzigd. In de jaren zestig viel het samen met de staf, de secretaris in het bijzonder. Wansink zag nieuwe kansen en

¹¹⁸ Interview Verkaik, 2 februari 2005.

¹¹⁹ Oosten, *Innoveren*.

vond het leuk om nieuwe dingen te doen, wat hij deed door persoonlijk mensen uit zijn netwerk te mobiliseren. De NRLO was in zijn eerste fase vooral een vormgever van acties. In de jaren zeventig en tachtig is langzaam een verschuiving naar strategisch denken (zij het beperkt tot landbouwkundig onderzoek) zichtbaar, terwijl in de meerjarenvisies de noodzaak van het formuleren van uitdagingen duidelijk begint te worden. Bij de NRLO 'nieuwe stijl' werd het denken over innovatieve ontwikkelingen expliciet een hoofdtaak en domineerden het verhelderden van uitdagingen en het uitzetten van strategieën. Nu die helder waren, kon het InnovatieNetwerk weer op acties focussen. Maar anders dan in de jaren zestig, gebeurde dit nu op basis van een geëxpliciteerd toekomstbeeld en een uitgezette strategie.

De omgeving van de NRLO is fundamenteel veranderd. De goed georganiseerde sector van weleer is een diffuus belangenveld geworden, waarbij het moeilijk is betrokkenen te mobiliseren. Lange tijd heeft de NRLO op de veranderingen kunnen inspelen, zonder daarbij fundamenteel te veranderen. De Raad nam tussen 1957 en 1985 steeds nieuwe taken op zich, terwijl oude functies bleven bestaan. Terugkijkend kunnen verschillende ontwikkelingen worden gezien als vroege indicaties dat de NRLO als intermediaire organisatie een nieuwe positie moest zoeken: de beperkte mogelijkheden van de onderbouw om op lange termijn te denken, de versterking van het interne onderzoeksmanagement van de participerende instellingen, de onderbrenging bij het Ministerie van Landbouw en het uiteenvallen van de landbouwsector. Van elk van de factoren kan worden beweerd dat hij aan de wieg stond van de opheffing van de NRLO. In het licht van die veranderingen is het wellicht opmerkelijker dat de NRLO in 1990 een nieuwe kans kreeg. De manier waarop de kans werd gegrepen, laat een van de krachten van de organisatie zien die als een rode draad door de geschiedenis heen loopt: de mogelijkheid tot welbewuste zelf-positionering van de organisatie en reflexiviteit op het eigen functioneren. De twee mensen die de NRLO richting gaven – Wansink en Verkaik – hadden een helder idee over hun organisatie en dat is de tweede rode draad. De NRLO had geen macht en moest het hebben van overtuigingskracht en daarvoor had je de beste mensen nodig.