

Rapport van de Tijdelijke evaluatiecommissie AWT

12 april 2001

1. De evaluatiecommissie en haar werkwijze

Artikel 28 van de wet van 3 juli 1996 (Kaderwet adviescolleges) bepaalt dat een adviescollege ten minste elk vierde jaar een evaluatieverslag opstelt waarin het aandacht besteedt aan zijn taakvervulling. Deze wettelijke verplichting geldt ook voor de Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid (AWT).

In navolging van de externe evaluatie in 1995, op verzoek van de AWT destijds uitgevoerd door de Evaluatie Commissie AWT onder leiding van prof.mr. M.J. Cohen (commissie-Cohen), heeft de overheid wederom een externe commissie uitgenodigd de taken van de AWT te evalueren. Deze evaluatie vindt plaats in nauwe aansluiting aan de zelfevaluatie die de AWT over de periode 1997-2000 in november 2000 heeft uitgebracht, en omvat zowel de advies- als de verkenningentaak. Hierbij zij opgemerkt dat de verkenningentaak met ingang van 1 januari 1997 aan de AWT is toegewezen onder gelijktijdige opheffing van de Overlegcommissie Verkenningen (OCV). De evaluatiecommissie is onder meer verzocht na te gaan of aan de aanbevelingen van de commissie-Cohen in voldoende mate uitvoering is gegeven. Tevens is de evaluatiecommissie gevraagd een uitspraak te doen over de toekomstige vormgeving van het adviesstelsel en het verkenningenproces in Nederland.

De Tijdelijke evaluatiecommissie AWT (hierna: de commissie) bestaat uit de volgende personen:

- dr. K.L.L.M. Dittrich, voorzitter van het College van Bestuur van de UM, voorzitter;
- dr. F. Colson, eerste opdrachthouder Wetenschaps- en Innovatiebeleid in Vlaanderen, lid;
- prof.dr. A.F.J. van Raan, directeur Centrum voor Wetenschaps- en Technologie-Studies (CWTS) van de UL, lid;
- J.F. Sisternans, lid van de Raad van Toezicht van de UT, ex-Akzo Nobel, ex-Origin, lid;
- dr. E.H.S. Drenthe, beleidsmedewerker van de UM, ambtelijk secretaris.

De commissie heeft kennis genomen van het rapport van de commissie-Cohen en van de adviezen, adviserende brieven, achtergrondstudies en verkenningen, die in de periode 1997-2000 door of (mede) op initiatief van de AWT zijn uitgebracht. Ook heeft zij kennis genomen van de zelfevaluatie van de AWT (november 2000). De commissie heeft vanaf januari 2001 enkele malen intern beraadslaagd. In februari 2001 heeft zij een gesprek gevoerd met een delegatie van de AWT. Om haar bevindingen, overwegingen en voorgenomen uitspraken verder te toetsen heeft de commissie in februari en maart 2001 gesprekken gevoerd met een aantal actoren in het veld en kort voor het vaststellen van haar rapport wederom met een delegatie van de AWT. Ook heeft de commissie enkele andere relevante organisaties en instanties in de gelegenheid gesteld schriftelijk opmerkingen of aanbevelingen te doen in verband met het functioneren van de AWT.

De commissie heeft achtereenvolgens gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de volgende organisaties en instanties:

- AWT (eerste keer): prof.dr.ir. B.P.T. Veltman (voorzitter), dr. K. Bulthuis, prof.ir. H. Molenaar, mw.dr. V.C.M. Timmerhuis (waarnemend secretaris) en dr. A. van Heeringen (oud-secretaris);
- VSNU: mr. E.M. d'Hondt (voorzitter) en dr. J.J.A. Bartelse (hoofd beleidsafdeling);
- COS: prof.dr. R.J. in 't Veld (RMNO), dr. C.H. Langeveld (RGO), ir. N. Dijkveld Stol (Innovatienetwerk voor Groene Ruimte en Agrocluster) en drs. P. Morin (secretaris COS);
- Ministerie van Algemene Zaken: dr. R.J. Mulder (raadsadviseur);

- Ministerie van Economische Zaken: drs. J.W. Oosterwijk (secretaris-generaal) en drs. K. Vijlbrief (directeur Algemeen Technologiebeleid);
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen: mr. J. Vrolijk (DGHW), mw.mr. W. de Groot (directie OWB) en drs. M.J.A. van der Varst (directie OWB);
- NWO: dr. R.J. van Duinen (voorzitter) en drs. W. Hutter (oud-algemeen directeur);
- VNO-NCW: dr. C.L. Ekkers (TNO), prof.dr.ir. J.G.H. Joosten (DSM) en mw.drs. J.A. van den Bandt (secretaris Commissie Technologie);
- Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: mw. M.J.A. van der Hoeven (voorzitter);
- KNAW: prof.dr. R.S. Reneman (president);
- AWT (tweede keer): mw.mr. Y.C.M.T. van Rooy, mw. J.A. Tammenoms Bakker MA en mw.dr. V.C.M. Timmerhuis (waarnemend secretaris).

De commissie heeft schriftelijke reacties ontvangen van de volgende organisaties en instanties:

- Stichting WeTeN: prof.dr. F.A. van Vught (voorzitter);
- Nederlands Forum voor Techniek en Wetenschap: ir. J. Zuidam (vice-voorzitter);
- HBO-raad: drs. C.J.G. van Gageldonk (beleidsmedewerker, namens de HBO-raad);
- WRR: prof.mr. M. Scheltema (voorzitter);
- Rathenau Instituut: dr. C.J. Kroese (voorzitter); alsmede
- dr. P.A.J. Tindemans (oud-directeur OWB van het ministerie van OCenW).

De commissie heeft bij haar overwegingen haar taakopdracht als leidraad genomen. Bijzondere aandacht heeft zij besteed aan de volgende punten:

- de omgeving van de AWT;
- de functie en werkwijze van de AWT;
- de aanbevelingen van de commissie-Cohen;
- de kwaliteit en het effect van de adviezen;
- de kwaliteit en het effect van de verkenningen.

Deze onderwerpen komen in de volgende paragrafen aan de orde. De kwaliteit en het effect van respectievelijk de adviezen en de verkenningen worden behandeld in de paragraaf “Bevindingen van de commissie.” Het rapport wordt afgesloten met de voornaamste aanbevelingen van de commissie.

2. De omgeving van de AWT

“De AWT moet opereren in een landschap dat de afgelopen jaren sterk aan veranderingen onderhevig is. Meer en meer wordt onderkend dat wetenschap en technologie van vitaal belang zijn voor de ontwikkeling van onze maatschappij.” Deze uitspraken van de commissie-Cohen hebben nog niets aan waarde ingeboet, integendeel. De ontwikkelingen aan het front van de wetenschap zijn spectaculair en gaan steeds sneller. Technologische ontwikkelingen en toepassingen van geavanceerde kennis in innovatieve producten en diensten volgen elkaar in hoog tempo op. Steeds vaker vormen ook belangrijke doorbraken op technologisch gebied de basis voor nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen en omgekeerd. Wetenschap is een activiteit waarvan het intrinsiek internationale karakter nog in belang zal toenemen. Met name het streven van de EU naar één Europese onderzoekruimte zal bijdragen aan verdergaande internationale samenwerking en schaalvergroting. Continue vernieuwing is noodzaak geworden om de innovatiekracht en de vooraanstaande positie van Nederland op vitale terreinen van wetenschap en technologie (innovatie) bij de tijd te houden. Ook de maatschappelijke vraagstukken en interacties zijn complexer geworden, niet in het minst vanwege de grote consequenties die wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling voor de maatschappij hebben. Belangrijke maatschappelijke problemen blijken niet langer oplosbaar

zonder een beroep te doen op wetenschappelijke kennis, en het innovatief vermogen van onze samenleving, de basis voor het behoud en de groei van welvaart en welzijn, steunt in belangrijke mate op de (wereldwijde) productie van wetenschap en technologie.

Verkenningen en analyses van wetenschappelijke en maatschappelijke ontwikkelingen reiken opties aan voor de oriëntatie en keuzes (prioriteiten en posterioriteiten) van het onderzoek, en bereiden daarmee investerings- en politieke beslissingen voor. Voor de bepaling van de inhoud en uiteindelijk de legitimering van bestedingen van overheid en onderzoekinstellingen op het terrein van het wetenschappelijk en technologisch onderzoek hebben verkenningen en beleidsadviezen die mede op basis van verkenningen tot stand komen een belangrijke functie. Kennis van internationale trends en ontwikkelingen op het gebied van wetenschap en technologie zijn daarbij niet meer weg te denken.

Met beleidsadviesing en verkenningen zijn talrijke instanties bezig, de commissie-Cohen wees hier al op. Het Wetenschapsbudget 2000 en de voortgangsrapportage hiervan noemen de universiteiten en onderzoekorganisaties als TNO, GTI's en DLO, die de resultaten van verkenningen, adviezen en andere richtinggevende signalen vanuit de maatschappij betrekken bij hun strategische beleidsvorming en de uitvoering van onderzoek; NWO die onderzoek financiert en programmeert, met name bij universiteiten, in een landelijke afweging met het oog op vernieuwing, kwaliteit, maatschappelijke betekenis en internationale profilering; de KNAW die vanuit wetenschappelijk perspectief lange termijn trends en ontwikkelingen op de verschillende wetenschapsgebieden verkent en analyseert, en daarover overheid, wetenschap en maatschappij adviseert; de VSNU en ook de KNAW, die veelal disciplinegewijze onderzoeksvisitaties uitvoeren; de sectorraden met hun overlegorgaan - de COS, die vanuit een integrale aanpak middellange en lange termijn verkenningen uitvoeren ten behoeve van de prioritering en programmering van onderzoek dat in een maatschappelijke behoefte voorziet; het Rathenau Instituut dat zich beweegt op het terrein van de technology assessment en mogelijke maatschappelijke effecten van wetenschappelijke en technologische trends en ontwikkelingen in beeld brengt met het oog op politieke besluitvorming; en andere organisaties zoals de Stichting WeTeN en het Nederlands Forum voor Techniek en Wetenschap, die ieder vanuit hun specifieke taakopdracht het publieke en politieke debat over wetenschappelijke en technologische trends, ontwikkelingen en inzichten gestalte geven.

In dit pluriforme krachtenveld beweegt zich de AWT. De grote samenhang tussen wetenschaps- en technologiebeleid rechtvaardigde destijds de instelling van de AWT die beide beleidsterreinen in samenhang beschouwt. Als gezegd is deze samenhang en internationale wisselwerking de afgelopen jaren sterker geworden, ook door het toegenomen belang van kennis en innovatie in economie en maatschappij. Naar het oordeel van de commissie en, naar haar gebleken is, ook van alle gesprekspartners, is er meer dan ooit behoefte aan een adviesorgaan dat in volle onafhankelijkheid van personen en instanties en met gebruikmaking van de uitkomsten van verkenningen en andere toekomstgerichte studies de regering en de Staten-Generaal - gevraagd en ongevraagd - met autoriteit adviseert op het moeilijke en dynamische gebied van wetenschap en technologie in de meest brede zin.

3. De functie en werkwijze van de AWT

Conform artikel 2 van de wet van 30 januari 1997 (de AWT-wet) heeft de AWT twee taken:

- De raad heeft tot taak de regering en de Staten-Generaal te adviseren over het te voeren wetenschaps- en technologiebeleid in nationaal en internationaal verband, daaronder begrepen de wetenschappelijke en technologische informatieverzorging;
- De raad heeft tevens tot taak op verzoek van de Minister van OCenW verkenningen op het gebied van wetenschap en technologie uit te voeren, dan wel deze te doen uitvoeren.

De raad stelt de resultaten van deze verkenningen in de vorm van rapporten algemeen verkrijgbaar en brengt deze ter kennis van de daarvoor in aanmerking komende instellingen op het gebied van wetenschap en technologie.

Alvorens kort stil te staan bij de huidige werkwijze van de AWT ten behoeve van de hem opgedragen taken, wil de commissie de aanbevelingen van de commissie-Cohen uit maart 1995 in herinnering roepen:

- 1) De AWT dient nadrukkelijk aandacht te geven aan zijn gidsfunctie op het gebied van wetenschap en technologie door uit eigen beweging met een zekere regelmaat, één à twee keer per jaar, adviezen uit te brengen;
- 2) De AWT dient meer van expertise van buiten de raad gebruik te maken;
- 3) In het bijzonder in het territorium van OCenW dient de AWT niet belast te worden met advisering over reeds aan de overheid uitgebrachte adviezen, tenzij het ministerie nog uitdrukkelijk behoefte heeft aan een advies van de AWT;
- 4) Mede in verband met aanbeveling 1) bestaat er minder behoefte aan een gedetailleerd en omvangrijk jaarlijks vast te stellen adviesprogramma. Van meer belang is het dat de AWT flexibel reageert op vragen van de desbetreffende ministeries. Wetswijziging om dit te bewerkstelligen kan plaats vinden via de op handen zijnde “Woestijnwetgeving.”
- 5) De AWT dient zich actiever te betonen bij het uitdragen en verspreiden van zijn gedachtengoed.

In navolging van de commissie-Cohen onderstreepte de regering het belang van een gidsfunctie voor de AWT, het met autoriteit en voldoende onafhankelijkheid bijdragen aan de meningsvorming op vitale punten van wetenschaps- en technologiebeleid, door uit eigen beweging met een zekere regelmaat, één à twee keer per jaar, adviezen uit te brengen. Deze gidsfunctie is niet verankerd in de AWT-wet maar in artikel 18 van de Kaderwet adviescolleges. In het jaarlijks door de ministers van OCenW en EZ vast te stellen werkprogramma van de AWT wordt rekening gehouden met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging. Omdat in het werkplan zowel de voornemens tot gevraagde als (de contouren van) ongevraagde adviezen in goed overleg en afstemming tussen AWT en beide coördinerende ministeries (EZ en OCenW) hun plaats vinden, is het onderscheid tussen beide betrekkelijk.

De aanbevelingen van de commissie-Cohen hebben er mede toe geleid dat de voortzetting van het verkenningenproces van de ex-OCV wettelijk is ondergebracht bij de AWT. Verkenningen en het op geregelde momenten in samenhang beschouwen van de uitkomsten van verkenningen vervullen een belangrijke functie in de voorbereiding van de advisering door de AWT en daarmee zijn gidsfunctie. Willen ongevraagde, met name lange termijn adviezen overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie-Cohen functioneel en effectief zijn, dan stellen zij evenals verkenningen hoge eisen aan het politieke gevoel van de AWT, aan communicatie en het creëren van draagvlak, en het op gezette tijden uitdragen van het gedachtengoed om het momentum door de waan of actualiteit van de dag niet te verliezen.

De AWT bestaat uit maximaal twaalf onafhankelijke leden die een evenwichtige afspiegeling vormen van de verschillende stadia van het kennis- en innovatietraject. Zes worden op voordracht van de minister van OCenW benoemd, zes op voordracht van de minister van EZ. De leden moeten in staat zijn wetenschap en technologie te integreren. De leden worden aangezocht in de verwachting dat zij gemiddeld anderhalve dag per maand aan het raadswerk besteden: 1 dag per maand voor vergaderen en gemiddeld een halve dag per maand voor de voorbereiding hiervan en andere activiteiten. Deze tijdsbesteding is in overeenstemming met de bespiegelingen van de commissie-Cohen die het niet gewenst achtte dat raadsleden meer tijd zouden besteden aan het raadswerk, omdat enerzijds leden uit het bedrijfsleven dan zouden afzien van het raadswerk en anderzijds het bureau een sterke ondersteunende functie vervult. In de praktijk blijkt evenwel dat de voorbereiding van de maandelijks vergaderingen en andere activiteiten soms aanzienlijk meer tijd van de raadsleden vergen.

De raad beschikt over een eigen secretariële ondersteuning. De omvang van dit beleidsondersteunende bureau is door de jaren heen tamelijk constant gebleven, ook na de overdracht van de verkenningentaak van de OCV naar de AWT.

De raad en zijn bureau, in het bijzonder de voorzitter en secretaris/directeur, voeren geregeld overleg met beide ministeries en andere actoren in het veld. Dit betreft alle aspecten die inherent zijn aan de taken van de AWT en bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit en follow-up van zijn adviserende activiteiten. Tevens vindt overleg plaats met andere organisaties die verkenningen verrichten, zoals de KNAW en de COS/sectorraden, ten behoeve van informatie-uitwisseling, afstemming en het opstellen van de verkenningenagenda, en waar zinvol samenwerking op het gebied van verkenningen. Daarbij richt de KNAW zich op verkenningen vanuit wetenschappelijk perspectief, de AWT op verkenningen vanuit maatschappelijk perspectief met een sectoroverstijgend karakter, en de COS/sectorraden op maatschappelijke verkenningen die veelal sectorgebonden zijn.

4. De aanbevelingen van de commissie-Cohen

De commissie heeft allereerst nagegaan of in voldoende mate aan de (in de voorafgaande paragraaf geciteerde) aanbevelingen van de commissie-Cohen uitvoering is gegeven.

(Ad 1, gidsfunctie) Het belang van een gidsfunctie wordt door alle partijen onderschreven. De AWT heeft invulling aan deze functie gegeven. Als onafhankelijk adviesorgaan heeft de AWT de mogelijkheid aangegrepen om strategische issues te agenderen en mogelijkheden tot nieuwe beleidslijnen aan te geven. Een punt van zorg is de afstemming met beide ministeries, in het bijzonder als het gevoelen bestaat dat door de AWT aangereikte nieuwe lange termijn beleidslijnen onvoldoende sporen met vigerend beleid en mede daardoor een gereserveerde overheidsreactie oproepen.

De raad moet hierin verbetering aanbrengen door frequenter contact met de politieke en ambtelijke top van beide ministeries.

(Ad 2, expertise van buiten de raad) De raad maakt bij de voorbereiding van zijn verkenningen (en in mindere mate bij zijn adviezen) gebruik van experts van buiten de raad. De commissie meent evenwel dat de raad voor de analytische onderbouwing van zijn adviezen nog meer van dit instrument gebruik moet maken, ter verbetering van de kwaliteit en daardoor de effectiviteit van zijn adviezen.

(Ad 3, advisering over reeds uitgebrachte adviezen) Deze aanbeveling is opgevolgd. Slechts incidenteel wordt een reactie gevraagd op een reeds uitgebracht advies.

(Ad 4, geen gedetailleerd en omvangrijk werkprogramma) De commissie heeft de indruk dat gaandeweg minder gedetailleerde en omvangrijke werkprogramma's worden vastgesteld, zodat in beginsel de condities geschapen worden om flexibeler te opereren, zowel van de kant van ministeries als van de kant van de AWT. Ministeries hebben echter nog niet de vanzelfsprekende gewoonte ontwikkeld om voor actuele relevante vraagstukken en strategische issues de AWT te raadplegen. Anderzijds moet de AWT nog beter leren omgaan met het fenomeen van een vaste raad in een beweeglijke en flexibele omgeving.

(Ad 5, uitdragen en verspreiden van gedachtengoed) In het algemeen verspreidt de AWT zijn gedachtengoed in voldoende mate, maar het actief uitdragen ervan is sterk voor verbetering vatbaar. De raad onderkent dit en wil actiever aandacht besteden aan de follow-up van zijn adviezen.

In de navolgende paragrafen werkt de commissie bovenstaande kanttekeningen nader uit, mede op basis van de gevoerde gesprekken en ontvangen reacties.

5. Bevindingen van de commissie

5.1. Algemeen

De commissie heeft moeten constateren dat in het algemeen de adviezen van de AWT weinig enthousiast onthaald worden door ministeries en intermediaire en andere organisaties. De AWT wordt een gebrek aan sensitiviteit en politiek gevoel verweten, een slechte timing, een soms gebrekkige analyse en een tekort aan doordachte conceptuele onderbouwing van zijn adviezen. Alles wijst er voorts op dat de communicatie tussen zender (de AWT) en ontvanger (met name beide coördinerende ministeries) niet goed is afgesteld, waardoor de interactie tussen beiden in een neerwaartse spiraal dreigt terecht te komen: een advies van de AWT wordt niet goed ontvangen, de ministeries stellen zich terughoudend op, de betekenis van het advies wordt daardoor geringer, er wordt - politiek en ambtelijk - weinig met het advies gedaan, de positie van de AWT wordt daardoor verzwakt, de regering beschouwt de AWT als minder belangrijk enzovoorts, enzovoorts.

De commissie onderkent hierin een aantal met elkaar samenhangende aspecten: statuut van raadsleden en secretariële ondersteuning, sensitiviteit en politiek gevoel, structurering en voorbereiding van met name de adviezen, en communicatie en contacten met het veld en de ministeries.

Daarin gesteund door alle gesprekspartners en ontvangen reacties, onderschrijft de commissie met nadruk de noodzaak om te beschikken over een gezaghebbend adviesorgaan dat in volle onafhankelijkheid adviezen uitbrengt op het gebied van wetenschap en technologie. De aanbevelingen van de commissie schetsen dan ook mede de voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat de AWT deze rol ten volle zou kunnen opnemen, om zo de raad beter te positioneren en meer gewicht te geven.

De raadsleden besteden betrekkelijk weinig tijd aan hun raadswerk. De commissie meent dat hierin verandering moet worden aangebracht. Voor een raad met gezag moeten geschikte kandidaten te vinden zijn die meer tijd aan hun functie als raadslid willen en kunnen besteden. Dergelijke raadsleden zullen niet gauw vereenzelvigd kunnen worden - zoals thans wel het geval is - met de organisatie waarin zij hun hoofdfunctie bekleden of recent bekleed hebben. Een raad van gezag moet desgewenst, via zijn voorzitter, toegang hebben tot de Minister-President. Wetenschap en technologie zijn zulke drijvende krachten van onze samenleving geworden dat dit zonder meer gewenst is. Thans is dit maar in beperkte mate mogelijk, via het lidmaatschap van de voorzitter van de AWT in de Raad voor Wetenschaps-, Technologie- en Informatiebeleid, een onderraad van de Ministerraad. De commissie verwijst in dit verband naar de situatie in met name de VS en het Verenigd Koninkrijk, waar de functie van Chief scientist bestaat. De commissie beveelt aan hieraan een nadere studie te wijden, niet zozeer om dit buitenlandse model noodzakelijkerwijze over te nemen als wel met het doel de positie van de raad en zijn voorzitter te versterken.

De voorzitter en de secretaris/directeur bekleden een bijzondere positie binnen de raad. Dit kan leiden tot een zekere vorm van particularisme. Om elke schijn - en überhaupt: elke realiteit - hiervan te vermijden dienen de raadsleden actiever betrokken te worden bij het raadswerk en dient het bureau een ondersteunende en geen sturende functie te hebben. De ondersteuning bestaat met name ook uit een gedegen voorbereiding van goede analyses, met ruime gebruikmaking van de nationale en internationale top-expertise in het veld, op basis waarvan de raad tot zijn onafhankelijke advisering komt. De commissie verwijst naar de praktijk van de Duitse Wissenschaftsrat en ook van de WRR en KNAW, die voor de analytische en cijfermatige onderbouwing van hun adviezen vaak gebruik maken van werkgroepen van binnen- en buitenlandse experts en mede hieraan en aan de kwaliteit van de adviezen die op deze wijze tot stand komen hun gezag ontleen. Dit creëert tevens een beter draagvlak en acceptatie in het

veld. Deze betrokkenheid, die in een commitment kan resulteren, kan nog verder versterkt worden door het veld actiever in te schakelen bij de samenstelling van de raad, bijvoorbeeld door het veld het recht van voordracht te verlenen, respectievelijk de KNAW met betrekking tot raadsleden met een meer wetenschappelijke signatuur en bijvoorbeeld het Forum voor Techniek en Wetenschap met betrekking tot raadsleden met een meer bedrijfsmatige signatuur. Beide ministers zien uiteindelijk toe op een evenwichtige samenstelling van de raad.

Raadsleden met een meer wetenschappelijke signatuur moeten hiervoor door hun universiteit of onderzoeksorganisatie gedeeltelijk vrijgesteld worden. Het is dan ook nodig dat de betrokken universiteit of onderzoeksorganisatie hiervoor van rijkswege een reële vergoeding ontvangt. Bij raadsleden met een meer technologische of bedrijfsmatige signatuur gaan de gedachten van de commissie uit naar een mix van topfunctionarissen die op het punt staan hun carrière in het bedrijfsleven te beëindigen of recent (tot twee jaar terug) beëindigd hebben (die méér tijd aan de AWT kunnen besteden) en nog actieve bestuurders die wellicht wat minder tijd aan het raadswerk hoeven te wijden.

De commissie heeft de indruk dat de raad meer sensitiviteit en politiek gevoel dient te ontwikkelen.

Alertheid draagt ertoe bij dat adviezen over onderwerpen op het juiste moment, niet te vroeg maar ook niet te laat, worden opgepakt, de beleidsmakers en het veld aanspreken en bewegen tot actie; dat de raad op het juiste moment in een goede dialoog met beide ministeries overlegt over de juiste probleemstelling en daardoor beter in staat is te fungeren als klankbord voor departementale beleidsontwikkeling c.q. ook door de beide ministeries als dusdanig zal worden (h)erkend en benut. Het gaat er dan om dat de raad het juiste midden weet te vinden tussen gezag - het doen van wetenschappelijk gefundeerde uitspraken in volle onafhankelijkheid - en draagvlak en acceptatie. De raad dient hiervoor meer transparantie in zijn handelen aan te brengen, en ook tussenproducten met opdrachtgevers en het veld te bespreken zodat met name ook het veld zich betrokken voelt bij de ontwikkeling van de denkrichting van de AWT.

Wellicht mede als gevolg van de geringe alertheid van de raad voelt de politieke en ambtelijke top van beide ministeries zich onvoldoende betrokken bij en aangesproken door de activiteiten van de raad. De top van beide ministeries moet meer willen investeren in de raad, zich nauwer betrokken voelen bij de activiteiten van de raad, op basis van wederzijds vertrouwen. De AWT moet niet alleen het belangrijkste adviesorgaan op het gebied van wetenschap en technologie worden, maar moet dan ook als zodanig behandeld worden. Dit betekent ook dat de overheid en haar vakdepartementen zich voor advisering op het gebied van wetenschap en technologie primair tot de raad moeten wenden en niet bij voorbaat al hun toevlucht moeten nemen tot het inschakelen van andere adviesorganen of ad-hoc commissies. Indien andere adviesorganen of ad-hoc commissies nodig geacht worden, moet de keuze hiervoor in overleg met dan wel onder regie van de AWT geschieden.

5.2. Adviezen

De kwaliteit van adviezen is van cruciaal belang voor het effect dat zij hebben. De commissie wil niet zozeer ingaan op de vraag of een advies kwalitatief aan de maat is, als wel op de vraag of aan pre-alabele eisen om kwaliteit te garanderen voldaan is en of een advies effect sorteert. Hieraan heeft de commissie hiervoor al een uiteenzetting gewijd. Zij constateert met genoegen dat ook de raad in zijn zelfevaluatie acties voorstelt om de kwaliteit van zijn werk en vooral de effecten ervan te vergroten.

In het algemeen bevatten de adviezen een goed uitgewerkte inventarisatie van de vraagstelling, maar is het conceptuele karakter van de adviezen voor verbetering vatbaar. De raad zou meer aandacht moeten besteden aan de uitwerking en richtinggevende analyse van trends en ontwikkelingen. Anders gezegd: de analytische en cijfermatige onderbouwing van adviezen

moet gedegen zijn, zodat dit geen afbreuk kan doen aan het (effect van het) eigenlijke advies waarin ook duidelijke en hanteerbare concepten worden aangereikt.

Communicatie en afstemming met het veld en de ministeries zijn essentieel voor het formuleren van de juiste vraagstelling en het creëren van een draagvlak om zo de effectiviteit van de adviezen te verhogen. Dit draagt bij aan de politieke legitimatie van beleids- en investeringsbeslissingen. Bij wijze van spreken moet de ontvanger van het advies het idealiter als zijn eigen gedachtengoed gaan beschouwen of, minimaal, het als waardevol, gegrond en onweerlegbaar kunnen onderschrijven.

De AWT heeft tot taak de regering en de Staten-Generaal te adviseren over het te voeren wetenschaps- en technologiebeleid. Adviezen van de AWT worden ter kennis gebracht van de Staten-Generaal. Deze adviezen en het standpunt van het Kabinet hierover kunnen betrokken worden bij het debat dat de Staten-Generaal en zijn relevante commissies in voorkomende gevallen over bepaalde onderwerpen met de ministers voeren. Deze gangbare handelwijze kan afbreuk doen aan de effectiviteit van de adviezen van de AWT. De commissie beveelt aan de mogelijkheden na te gaan om hierin verbetering te brengen. Zo kan zij zich voorstellen dat het werkplan van de AWT in de voorbereidende fase ervan onderwerp van bespreking is in de Staten-Generaal, zoals dat vaak ook het geval is voor het werkplan van de Onderwijsraad, en dat relevante kamercommissies en AWT-leden vaker in het openbaar gesprekken voeren over werkplan en adviezen van de AWT, op initiatief van raad of kamercommissie of beide. De commissie bespeurde enige terughoudend bij de AWT en beide coördinerende ministeries om van het gangbare traject dat adviezen van de AWT afleggen (van raad via minister naar regering en Staten-Generaal), af te wijken. Zij meent evenwel dat de raad van de in de AWT-wet verankerde mogelijkheid selectief gebruik zou kunnen maken, om enerzijds de politieke gevoeligheid van de AWT en anderzijds de impact van zijn adviezen bij de politiek te vergroten. Dit laat onverlet de bevoegdheid van regering en Staten-Generaal om een besluit over adviezen en daarmee gepaard gaande investeringen te nemen.

5.3 Verkenningen

Verkenningen zijn toekomstgerichte activiteiten, analyses van voor- of gevoelde problemen en mogelijkheden en opties voor gewenste kennisthema's met het oog op hun wetenschappelijk belang en/of hun maatschappelijke relevantie. Zij vormen mede de basis voor strategische beleidsvorming van het veld, en kunnen uitmonden in beleidsadviezen waarin wordt aangegeven welke (financiële) consequenties ook de overheid aan de uitkomsten van verkenningen moet geven.

De verantwoordelijkheid van het verkenningenproces is met ingang van 1 januari 1997 overgegaan van de OCV naar de AWT. In de loop van 1997 is overleg gevoerd met relevante actoren in het veld en zijn voorstellen geformuleerd om invulling aan deze nieuwe taak van de AWT te geven. Medio 1998 kon de AWT met de feitelijke uitvoering van zijn verkenningentaak starten. De evaluatieperiode is dus beperkt tot de afgelopen twee jaar. In die periode heeft de AWT zich, als eerder gemeld, gericht op sector-overstijgende verkenningen vanuit maatschappelijk perspectief.

In het algemeen ondervinden de verkenningen die de AWT uitvoert, waardering. Dit geldt in het bijzonder voor verkenningen die de AWT in samenspraak met sectorraden heeft uitgevoerd. Hier is veelal sprake van synergie, naar aard en opbouw van de verkenningen en vaak ook van de (brief)adviezen hierover. Een goed draagvlak in het veld, zo essentieel voor de effectiviteit van verkenningen, is hier mede debet aan. Bovendien wortelt het draagvlak van sectorraden in tripartiete overleg van onderzoekers, gebruikers en overheid. Niettemin constateert de AWT in zijn zelfevaluatie dat bij sectoroverstijgende verkenningen de identificatie van de

probleemeigenaar vaak onduidelijk is, hetgeen nadelige effecten kan hebben voor de follow-up in termen van advisering aan de overheid.

De raad slaagt er overigens in toenemende mate in, voldoende afstand tot zijn verkenningentaak te bewaren, in die zin dat hij het proces coördineert, de feitelijke verkenningen aan door hem aangewezen commissies van experts overlaat, en hun producten op gezette tijden toetst aan kwaliteitsnormen. De commissie juicht dit toe omdat de raad dan beter in staat is zijn meta-adviesfunctie, die mede gebaseerd is op de uitkomst van verkenningen, in volle onafhankelijkheid te vervullen.

De commissie is van oordeel dat deze onafhankelijke advisering de enige en exclusieve taak van de AWT hoort te zijn en dat - waar nodig en zinvol - verkennende activiteiten een middel of instrument zijn om deze taak naar behoren te kunnen vervullen. In deze visie behoudt de AWT een signalerende functie ten aanzien van onderwerpen die een verkenning behoeven. De AWT kan daarbij de meest gereede partij uitnodigen de opportuun geachte verkenning uit te voeren dan wel, indien zo'n partij niet aanwijsbaar is, een commissie van binnen- en buitenlandse experts formeren die wel in staat is hieraan invulling te geven.

Deze rol kan de AWT zeer wel vervullen met gebruikmaking van het bestaande overleg van partijen die verkenningen uitvoeren en dat gericht is op informatie-uitwisseling, afstemming en zinvolle samenwerking op het gebied van verkenningen.

De accentuering van de voornaamste functie van de AWT, gekoppeld aan een pluriform stelsel van verkenningen, elk met een duidelijk omschreven doel dat de uitvoerende organisatie als zodanig helder naar voren moet brengen, verhoogt naar het oordeel van de commissie de transparantie.

6. Aanbevelingen

De commissie constateert dat er een grote behoefte is aan een onafhankelijk adviesorgaan op het gebied van wetenschap en technologie. Een AWT die functioneert in de door de commissie voorgestane zin is hiervoor het aangewezen orgaan. De aanbevelingen van de commissie zijn er op gericht deze taak van de AWT te versterken en te optimaliseren.

De commissie gebruikt hiervoor de beeldspraak van een zender (de AWT) en ontvanger (met name de coördinerende departementen) waartussen de communicatie thans niet optimaal is. Om deze vicieuze cirkel te doorbreken moeten zowel aan de kant van de zender als van de ontvanger veranderingen ten goede in gang worden gezet.

Aan de kant van de zender betreft dit met name de volgende veranderingen:

- 1) Een vergroting van de transparantie van het gehele adviestraject ten behoeve van het creëren van draagvlak, en het uitvoeren van analyses in nauwe samenwerking met de beste experts uit het veld, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de ad-hoc werkgroepen van de Duitse Wissenschaftsrat;
- 2) Een verdere optimalisering van de samenstelling van de raad, te bereiken met een grotere betrokkenheid van het veld via het recht van voordracht van gezaghebbende organisaties op het gebied van respectievelijk de wetenschap (KNAW) en de technologie of het bedrijfsleven (bijvoorbeeld het Forum voor Techniek en Wetenschap), en meer helderheid in de benoemingsprocedure van raadsleden, die tegen vergoeding ook gemiddeld meer tijd willen en kunnen investeren in het raadswerk;
- 3) Een heldere positionering van het bureau van de AWT in termen van procesondersteuning ten behoeve van onder andere de analyses, die door experts en ad-hoc commissies ter voorbereiding op de latere onafhankelijke raadsadvisering worden uitgevoerd.

Aan de kant van de ontvanger betreft dit met name:

- 1) Een opwaardering van de AWT tot hèt exclusieve adviesorgaan op het gebied van wetenschap en technologie, vergelijkbaar met de functie van Chief scientist, dat als eerste bij adviesaanvragen van de overheid en haar (vak)departementen geraadpleegd wordt, en met een sterkere positie van zijn voorzitter. De AWT kan hierbij autonoom beslissen andere gremia te betrekken, c.q. de advisering door hen te laten voorbereiden, maar bekleedt elk advies met het gezag van de raad (regie-functie);
- 2) Een grotere betrokkenheid van de politieke en ambtelijke top van beide coördinerende departementen bij het werk van de raad;
- 3) Het accentueren van de adviestaak van de AWT, waarbij verkenningen als instrument kunnen dienen.

Voorgestelde verbeteringen

| zender (AWT) | ontvanger (coördinerende ministeries) |
|--|---|
| 1 analyses meer in samenwerking met het veld, en grotere transparantie van het gehele adviestraject | 1 AWT opwaarderen tot hèt exclusieve adviesorgaan op het gebied van wetenschap en technologie |
| 2 samenstelling van raad op voordracht van KNAW en bijvoorbeeld Forum voor Techniek en Wetenschap, met leden die tegen vergoeding gemiddeld meer tijd aan het raadswerk besteden | 2 grotere betrokkenheid van politieke en ambtelijke top |
| 3 positie secretariaat: meer procesondersteunend | 3 alleen adviezen; verkenningen als instrument |

De commissie hoopt dat haar rapport bijdraagt aan de verdere verbetering en transparantie van het advies- en verkenningstelsel in Nederland.