Berenschot



RAPPORT

Evaluatie NWO

73276 – 11 maart 2026

RAPPORT

Evaluatie NWO

73276 – 11 maart 2026

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **4**
1. Inleiding en onderzoeksaanpak 4
2. Externe relevante ontwikkelingen 4
3. Overkoepelend beeld van de evaluatie 4
4. Doeltreffendheid 5
5. Doelmatigheid 6
6. Governance en organisatie 7
Afsluitend 8

HOOFDSTUK 1
Inleiding **9**
1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie 10
1.2 Onderzoeksvragen 10
1.3 Scope van de evaluatie 10
1.4 Onderzoeksmethoden 11
1.5 Leeswijzer 12

HOOFDSTUK 2
Juridisch kader, doelstellingen en taken NWO **13**
2.1 Organisatie en governance NWO 14
2.2 Budget en middelen 14
2.3 De taken van NWO 15
2.4 Strategieën van NWO 16
2.5 Activiteiten van NWO 16
2.6 De beleidstheorie achter NWO 17

HOOFDSTUK 3
Context en omgeving van NWO **20**
3.1 Inleiding 21
3.2 Maatschappelijke ontwikkelingen 21
3.3 Ontwikkelingen in het kennis- en innovatie-ecosysteem 23
3.4 Concluderend 25

HOOFDSTUK 4
NWO in uitvoering **26**
4.1 Doeltreffendheid 27
4.2 Doelmatigheid 39

HOOFDSTUK 5
Organisatie en governance **42**
5.1 Governancestructuur NWO 43
5.2 Driehoek governance van de zbo 46
5.3 Inbedding SIA 51

HOOFDSTUK 6
Aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie **53**
6.1 Opvolging aanbevelingen 54
6.2 Conclusie opvolging aanbevelingen 60

HOOFDSTUK 7
Conclusies en aanbevelingen **61**
7.1 Conclusies 62
7.2 Aanbevelingen 65

Bijlagen **67**

BIJLAGE 1
Onderzoeksvragen **68**

BIJLAGE 2
Geraadpleegde bronnen **70**

BIJLAGE 3
Overzicht gehouden interviews **71**

BIJLAGE 4
Honoreringspercentages **74**

BIJLAGE 5
Uitvoering en begeleiding onderzoek **75**

Managementsamenvatting

1. Inleiding en onderzoeksaanpak

De Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) is als een van de belangrijkste wetenschapsfinanciers in Nederland van groot belang voor de realisatie van de kwaliteit van het Nederlandse onderzoek. Daarnaast heeft NWO taken die betrekking hebben op het gehele wetenschapsstelsel in Nederland en voert NWO via de instituten ook zelf onderzoek uit. NWO is een zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van OCW en wordt vanuit die hoedanigheid iedere vijf jaar door een externe partij geëvalueerd.

Voor deze evaluatie is een beleidstheorie achter NWO opgesteld waarin de verschillende doelen en activiteiten van NWO, gebaseerd op de beleidsdoelen van OCW en de twee strategieën van NWO, in de onderzoeksperiode (2020-2024), zijn uitgewerkt. Deze beleidstheorie is gebruikt als analysekader in het onderzoek. In de uitvoering van de evaluatie is getoetst of het aannemelijk is dat de uitgevoerde activiteiten door NWO bijdragen aan de gestelde doelen en het uiteindelijke doelbereik en de beoogde impact. Daartoe is informatie verzameld via de door NWO uitgevoerde zelfevaluatie, een uitgebreide documentstudie en ruim veertig individuele en groepsinterviews. De thema's op basis waarvan de evaluatie is uitgevoerd zijn doeltreffendheid, doelmatigheid en governance, waarbij is getoetst of de werkende mechanismes (aannames) zoals in de voor dit onderzoek geformuleerde beleidstheorie in de praktijk zijn waargenomen.

2. Externe relevante ontwikkelingen

In de evaluatieperiode hebben zich maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn geweest op het functioneren van NWO: naast de al langer lopende vraag naar wat inspanningen op het gebied van wetenschap in termen van maatschappelijke opgaven en kennisontwikkeling opleveren, ontstond vanwege de coronapandemie in 2020 een duidelijke kennisbehoefte maar leidde deze tegelijkertijd bij sommige groepen ook tot een afnemend vertrouwen in de wetenschap. Hierdoor heeft NWO rigoureuze aanpassingen moeten doorvoeren in de organisatie van basisprocessen en afstemmingen via digitale vormen in plaats van persoonlijk contact. NWO speelde hier effectief op in en stelde in samenwerking met het ministerie van OCW en ZonMw extra financiering beschikbaar voor covid-gerelateerd onderzoek.

Daarnaast is in de evaluatieperiode de financiering van wetenschappelijk onderzoek substantieel toegenomen, mede onder invloed van de Kenniscoalitie, waarbij de focus meer is gaan liggen op technologie en toegepast onderzoek in relatie tot maatschappelijke opgaven.

NWO liet binnen deze externe context adaptief vermogen zien en slaagde erin wendbaar en strategisch te reageren.

3. Overkoepelend beeld van de evaluatie

In deze evaluatie is het beeld bevestigd dat NWO een organisatie is die in het Nederlandse wetenschapsveld een unieke en wezenlijke rol vervult en deze op een professionele wijze uitvoert. Na de vorige evaluatie is het voor NWO beschikbare budget aanzienlijk verhoogd.

Van de drie rollen van NWO is die van financier het meest zichtbaar. Via een zorgvuldig beoordelingsproces met inhoudelijke toetsing door experts eindigen kwalitatief sterke voorstellen bovenaan. Tegelijkertijd zijn er hoge toegangsdrempels die er mede voor zorgen dat voorstellen elders worden ingediend en bestaat er onvrede over de lage slagingspercentages, die in de evaluatieperiode over alle financieringsinstrumenten bezien niet hoger zijn geworden. Bij het verdelen van onderzoeksmiddelen op basis van aanvragen van wetenschappers en consortia wordt hoge aanvraagdruk ervaren, mede vanwege externe factoren. De hoge aanvraagdruk, in combinatie met de lage honoreringspercentages, maken dat de verantwoording door NWO en de behoefte daaraan toegenomen is. Binnen deze context heeft NWO beleidsmatige en procesmatige keuzes gemaakt die binnen het veld niet altijd positief worden ontvangen maar wel zijn geborgd in over het algemeen goede processen.

In de rol van uitvoerder draagt NWO bij via de onderzoeks-instituten binnen NWO-I. Deze nemen een belangrijke strategische positie in als het gaat om samenwerking met het bedrijfsleven en het beheren van grote infrastructuren en kunnen daarmee een motor zijn voor kennis voor de komende jaren op een strategisch niveau. De instituten zelf vormen geen onderdeel van deze evaluatie.

De verbindende rol van NWO binnen het Nederlandse wetenschapsstelsel is in beginsel goed gepositioneerd en ook voor een belangrijk deel waargemaakt, maar mede door externe factoren is de rol nog niet volledig benut. De wijze van besturing van NWO is effectief ingericht; wel zijn er in de driehoek van de zbo enkele aandachtspunten.

De belangrijkste aanbevelingen zijn in deze samenvatting in brons bij de drie thema's van dit evaluatieonderzoek opgenomen.

4. Doeltreffendheid

NWO voert de drie rollen vanuit de wettelijke taken (financier, verbinder en uitvoerder) doeltreffend uit. We concluderen dat de processen over het algemeen transparant en professioneel zijn, maar praktische uitdagingen, zoals versnippering van samenwerking, beperkte coherentie van onderzoeksagenda's en een lage beschikbaarheid van referenten, drukken op de uitvoeringskracht. Het ontbreken van goed op elkaar afgestemde, samenhangende onderzoeksagenda's komt vooral voort uit het feit dat NWO's activiteiten over veel losse initiatieven verspreid zijn en niet altijd vanuit één helder, programmagedreven kader worden aangestuurd. We beschrijven hieronder het functioneren van NWO in de drie rollen en de aandachtspunten die daar bij genoemd worden.

Rol als financier

NWO draagt met professioneel uitgevoerde beoordelings-procedures bij aan een gezonde onderzoekscultuur. Daarnaast ontwikkelt NWO initiatieven en neemt op onderdelen een voortrekkersrol in zoals rond open science, en neemt verantwoordelijkheid als het gaat om zaken als diversiteit en inclusie die breder in het veld van belang worden geacht.

NWO draagt met zijn financieringsactiviteiten substantieel bij aan de opbouw en instandhouding van een robuust onderzoeksstelsel, maar de doeltreffendheid wordt beperkt door enkele structurele uitdagingen. Er is zichtbaar meer aandacht voor de thematische onderzoeken met maatschappelijke relevantie, naast de programma's die ruimte bieden voor ongebonden onderzoek. De invulling van het begrip excellentie blijft echter sterk gericht op universitair fundamenteel onderzoek, waardoor onderzoekers die werken binnen onderzoeksinitiatieven die zich meer richten op praktijkgericht en impact-gedreven onderzoek, ervaren dat zij minder goed worden bediend. Onderzoekers ervaren dat de motivering bij afwijzingen niet altijd voldoende inzicht geeft, wat de transparantie beperkt. Bovendien is de balans tussen ongebonden en thematisch onderzoek een terugkerend spanningsveld: meer thematische focus kan de maatschappelijke impact vergroten, maar roept in delen van het veld zorgen op over het behoud van ruimte voor vrij, ongebonden onderzoek.

Een kanttekening is dat het tot nu toe nog niet is gelukt de aanvraagdruk naar beneden te brengen en het honoreringspercentage te verhogen. De oorzaak voor het toenemende aantal aanvragen ligt echter grotendeels buiten NWO en wordt zowel beïnvloed door groei van instellingen (meer onderzoekers leidt tot meer aanvragen) alsook bezuinigingen bij kennisinstellingen (minder middelen vanuit de eerste geldstroom leidt tot hogere aanvraagdruk op andere middelen). Onderzoekers zijn als gevolg hiervan voor hun carrièreperspectief afhankelijker geworden van incidentele financiering van onder meer NWO.

NWO moet laveren tussen een brede waaier aan belangen: vanuit verschillende wetenschapsdisciplines, sectoren, tussen wel of niet samen optrekkende kennisinstellingen, met elkaar concurrerende opvattingen over welke wetenschapsmethoden leiden tot nieuwe of de beste inzichten, het spanningsveld tussen onpartijdige versus inhoudelijke expertise voor een rechtvaardig beoordelingsproces, maatschappelijke ontwikkelingen en verwachtingen rondom nut en noodzaak van wetenschap, ideeën over voor wie en door wie wetenschap beoefend wordt, of politieke druk op welke wetenschap wel of niet gestimuleerd zou moeten worden. Het is voor NWO onmogelijk om iedereen tevreden te stellen en een zeer grote uitdaging om het financieringsinstrumentarium af te stellen op alle wensen.

We bevelen aan om vanuit het bestuur NWO bij efficiëntieslagen in het aanvraagproces de noodzakelijke ruimte te scheppen voor flexibiliteit binnen de bestaande structuren, zoals procedures en wijze van toekenningen, of daar zo nodig de structuren voor aan te passen. Een van de mogelijkheden is om te verkennen of aan bepaalde criteria (bijvoorbeeld omgang met kennisveiligheid) ook op instellingsniveau kan worden voldaan in plaats van per individuele aanvraag. Minder nadruk op strategische of netwerkgebonden factoren en meer focus op de inhoud van het voorstel kunnen de toegankelijkheid voor startende onderzoekers mogelijk verhogen.

Uitvoerder

NWO heeft ook een rol als uitvoerder van onderzoek, in de negen NWO-instituten, de NWO-I-organisatie. Deze instituten zijn recent alle geëvalueerd en zijn geen onderdeel van deze evaluatie. Wel is de samenhang tussen de rollen en de plaats van NWO-I in de NWO-governance geëvalueerd.

De NWO-instituten nemen een belangrijke strategische positie in als het gaat om samenwerking met het bedrijfsleven en het beheren van grote infrastructuren. Zij kunnen daarmee een motor zijn voor kennis voor de komende jaren op een hoog niveau.

Verbinder

NWO stimuleert samenwerking binnen de wetenschap en tussen wetenschap en maatschappij, maar de effectiviteit daarvan wordt beperkt door versnippering en een gebrek aan samenhang in strategische agenda's. De inspanningen van NWO op dit vlak, zoals de inzet op thematische programma's – naast de mogelijkheid om individueel, ongebonden aanvragen te kunnen doen –, worden breed gewaardeerd in het veld en gezien als kansrijk om bij te dragen aan het bereiken van maatschappelijke impact. Een duidelijke programmatische aanpak wordt in het veld echter nog te weinig herkend, doordat bij het werken met individuele beoordelingen in call-procedures niet altijd de programmatische aanpak als centraal uitgangspunt wordt genomen.

NWO zet in op onbelemmerd samenwerken en coherente agenda's. Hierin komt het verknopen van de drie rollen van NWO samen. De drie rollen van NWO versterken elkaar om aan deze ambitie tegemoet te komen, maar de huidige invulling van de rol als verbinder kent nog een aantal open eindes en kan, bij gebrek aan uitwerking en kaderstelling, breed of smal ingevuld worden. De neiging bestaat om activiteiten te ontplooien onder het mom van verbinden terwijl die ook binnen de andere rollen van NWO kunnen plaatsvinden, waarmee de rol als 'verbinder' diffuus wordt. Daarnaast kan de verbindende rol naar de samenleving breder worden ingevuld.

Het is belangrijk om de verschillende rollen van NWO goed af te bakenen en op elkaar aan te laten sluiten, waarbij er zorg voor wordt gedragen dat de inzet op de verbindende rol niet te versnipperd raakt en ten koste gaat van de capaciteit voor de financiersrol.

Baken de rol van verbinder goed af en neem daarbij tegelijkertijd een actievere verbindende rol aan in het bredere Nederlandse wetenschapsveld. Zorg als NWO voor goede wederzijdse communicatie met het wetenschapsveld, zodat de ambassadeursrol (die genoemd wordt als invulling van de verbindende rol) NWO ook gegund wordt. Daarbij wordt benadrukt dat NWO door te faciliteren en een podium te scheppen, de onderzoekers zelf meer in het voetlicht kan zetten.

5. Doelmatigheid

Concluderend kunnen we stellen dat NWO in de periode 2020-2024 doelmatig heeft gefunctioneerd. Vanuit OCW en NWO zelf wordt actief gestuurd op doelmatigheidskenmerken, met name het beheerslastenpercentage, dat onder de gestelde limiet van 6 procent blijft. Wel is er een stijgende trend waarneembaar, en blijkt uit onderzoek dat de beheerslasten hoger liggen bij programma's voor thematisch onderzoek. Uit monitoring, evaluatie en interviews zijn verder geen signalen naar voren gekomen van ondoelmatigheden. Wel zijn er zorgen rondom het lage honoreringspercentage, met name in de Open Competitie en Talentlijn. De tijd en moeite die gestoken wordt in onderzoeksvoorstellen blijft verhoudingsgewijs groot ten opzichte van onderzoek zelf.

Op basis van de stijgende beheerslasten en de achterblijvende honoreringspercentages lijkt er een risico te zijn op wat de wetenschappelijke literatuur 'goal displacement' noemt. Daarbij raakt het oorspronkelijke doel, een robuust onderzoeksstelsel, op de achtergrond ten opzichte van een focus op interne processen, regels of structuren. Door sturing door middel van (doelmatigheids)indicatoren worden kleine efficiencyslagen gemaakt ten koste van groter effectiviteitsverlies. Door in gesprek te blijven met het onderzoeksveld op alle bestuurlijke niveaus, kan NWO zicht krijgen en houden op de doorwerking van NWO op het hele stelsel. Dit om vast te kunnen blijven stellen dat NWO-financiering optimaal bijdraagt aan de doelen die OCW met NWO nastreeft: het versterken van het fundament, ruimte geven aan divers talent en het vergroten van de maatschappelijke impact van onderzoek.

Wij adviseren NWO om meer te laten zien van de interne overwegingen en discussies (al dan niet op basis van een evaluatie) die de basis vormen voor de inrichting van het financieringsinstrumentarium. Uit interviews komt een glimp naar voren van die worsteling. Met inzicht bieden in de overwegingen en afwegingen die binnen NWO worden genomen, kan weliswaar niet aan alle wensen worden voldaan, maar kan wel begrip worden gekweekt bij stakeholders voor de positie van NWO in het stelsel en de noodzaak om bepaalde inrichtingskeuzes te maken.

6. Governance en organisatie

6.1 Wijziging van de governance

De wijziging van de governance in de evaluatieperiode waar het gaat om de personele unie tussen het bestuur van NWO-D en NWO-I heeft voor meer duidelijkheid gezorgd en tot meer verbinding geleid. De samenwerking op bestuurlijk niveau is daardoor versterkt en leidt daardoor tot een breder blikveld en borging van gezamenlijke belangen. De inrichting van de bedrijfsvoeringsorganisatie is sterker door de verbintenis tussen NWO-I en NWO, wat efficiencyvoordelen geeft en waardoor inhoudelijke kennis en ervaring meer gedeeld kunnen worden.

Tegelijkertijd is er een aanzienlijke taakverzwaring opgetreden voor de bestuursleden en is de balans tussen de zes leden waar het gaat om de omvang van de bestuurlijke functie binnen het bestuur niet in een gelijkwaardige verhouding (variërend van 1,0 voor twee bestuurders, 0,5 voor drie bestuurders en 0,2 voor één bestuurder). De samenstelling van het bestuur van NWO is daarmee onevenwichtig, omdat de formatieve inzet van bestuursleden van elkaar verschilt en de indeling vanuit de klassieke wetenschappelijke sectoren bepalend is terwijl er aanleiding is om die scope te verbreden. Ook leidt dit tot een onevenwichtigheid in het bestuur omdat de bestuurders met de fulltimefunctie uit de aard der zaak meer gelegenheid hebben goed geïnformeerd te zijn dan de anderen en ook een zwaarder en breder takenpakket hebben. Hoewel mogelijk efficiënt en kostenbewust is een bestuurlijke formatie van 3,7 fte waarbinnen ook het stichtingsbestuur van NWO-I valt, voor een organisatie met deze omvang en complexiteit aan de lage kant.

Een bijkomend aspect is dat regieorganen geen plaats hebben aan de bestuurstafel, alleen SIA is toehoorder. De aanwezigheid van toehoorders kan relevant zijn vanwege kennis en achtergrond bij besluiten, maar dat is niet hetzelfde als agenderen of meebesluiten. Voor een meer integrale besturing passend bij de koers van NWO zou een herziening van de governance aan de top op basis van een analyse van de werking van de governance en de principes op basis waarvan wordt bestuurd, onderzocht kunnen worden. We concluderen dat er op basis van de genoemde bevindingen omtrent de bestuurlijke inrichting, en ook op basis van de forse groei van de organisatie in betrekkelijk korte tijd, reden is de bestuurlijke structuur opnieuw te bezien.

We bevelen aan de governance van NWO op bestuurlijk niveau opnieuw vanuit de brede strategie van NWO te bezien. Denk aan opties als een breder samengesteld bestuur en een dagelijks bestuur. Daarbij behoort ook het onderzoeken van de vraag in hoeverre onderdelen van NWO buiten de domeinstructuur een vaste plaats aan de bestuurstafel dienen te hebben, zoals regieorganen of strategische programma's. Het verbreden van de scope van de RvB van NWO zou vertaald naar de bedoelde verbreding een wetswijziging vragen, waarvoor een nadere uitwerking van dit vraagstuk en eventuele voorbereidingen voor een wijziging door OCW en NWO al wel gerealiseerd kunnen worden.

Het al langer lopende vraagstuk omtrent de (verdere) afstemming tussen de beide institutenorganisaties NWO en KNAW heeft vanuit de nieuwe governance van NWO geen nieuwe impuls gekregen, terwijl daarover wel verwachtingen bestonden en in de vorige evaluatie ook een aanbeveling is gedaan. Wel is in 2020 door NWO en KNAW gezamenlijk de Permanente Commissie Nationale Instituten (PCNI) ingesteld; deze adviseert over inhoudelijke vormen van samenwerking en het portfolio; in het portfolio van instituten zelf is er op een beperkte wijziging na geen verandering opgetreden. Binnen het bredere wetenschapsveld in Nederland zijn er verbeterpunten in de wijze van verdeling van taken en financiering.

Het verbinden van andere partijen in het Nederlandse wetenschapsveld, zoals universiteiten, hogescholen, de KNAW en haar instituten, en ook de toegepaste onderzoeksinstellingen, kan een grote meerwaarde hebben in de nu versnipperde inrichting, maar kan bovenal de onderlinge samenwerking vergroten. NWO zal, als het de centrale en overkoepelende rol zou willen pakken waar het nu al enigszins op lijkt, daarin bij uitstek het voortouw moeten nemen. Daarmee krijgt ook de verbindende rol een diepgaandere inhoud, die dan ook het hele stelsel zou betreffen.

6.2 Organisatie NWO

Het succes van NWO wordt in belangrijke mate beïnvloed door de inzet, kwaliteit, bevlogenheid en diversiteit van de medewerkers. Ook vindt NWO het belangrijk dat wat zij naar buiten uitdragen – denk aan beleid op het terrein van diversiteit en inclusie, en duurzaamheid – ook in de eigen organisatie wordt geïmplementeerd en als goed voorbeeld dient voor kennisinstellingen. NWO heeft in de evaluatieperiode duidelijke stappen gezet in het ontwikkelen van beleid, systemen en processen die bijdragen aan een lerende en duurzame organisatie. Deze inspanningen laten zien dat de basisstructuren voor een lerende duurzame organisatie met een gezonde werkcultuur aanwezig zijn. Ook wordt de organisatie door betrokkenen ervaren als prettig om voor te werken, met korte lijnen en toegankelijk bestuur. Daarmee sluit NWO goed aan bij de formele verantwoordelijkheden als zelfstandig bestuursorgaan onder het ministerie van OCW en positioneert het zich als een belangrijke speler binnen het Nederlandse onderzoekslandschap.

6.3 Functioneren van de zbo-driehoek

Twee van de drie rollen in de driehoek zijn helder belegd, zowel wat betreft inhoud en uitvoering van de opdracht als wat betreft de personele invulling; de eigenaarsrol is dat minder.

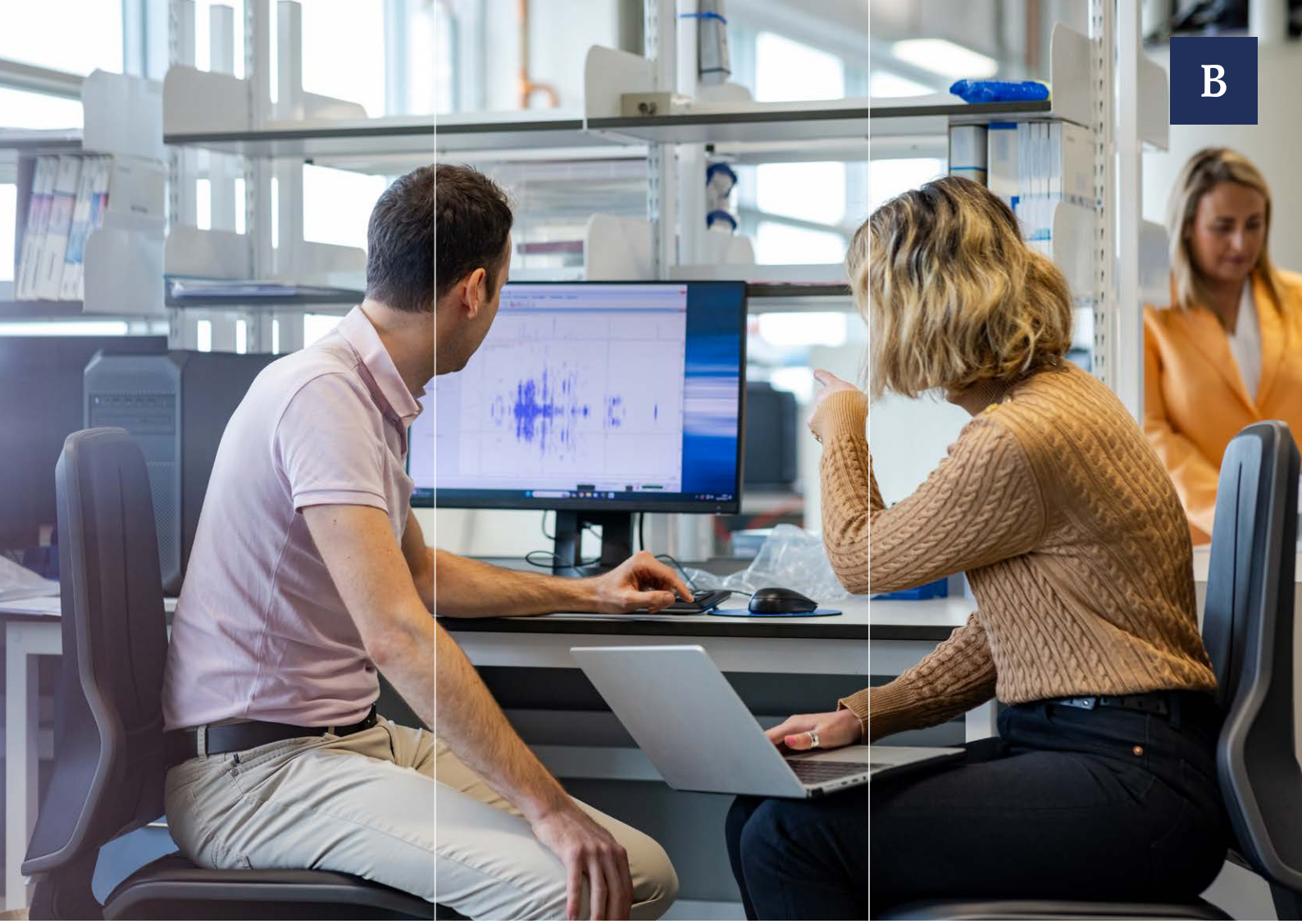
De **opdrachtgevende** rol van OCW is effectief ingevuld als een open en wederkerige samenwerking met NWO, waardoor strategische flexibiliteit en aansluiting bij actuele kansen en behoeften mogelijk zijn, maar OCW kan een actievere rol pakken door meer initiërende betrokkenheid bij het afstemmen van de beleidsagenda met NWO.

Het beeld uit deze evaluatie is dat de **eigenaarsrol** om aandacht vraagt vanuit het benodigde evenwicht in de driehoek. De rolinvulling vanuit OCW is meer volgend dan kaderstellend. Dat uitvoeringstaken in de eigenaarsrol (ook) door de opdrachtgever gedaan worden is op zichzelf niet problematisch, als er vanuit de eigenaar maar voldoende op wordt geacteerd vanuit een eigen visie en sturing. Dat laatste lijkt niet het geval, waardoor er een onevenwichtigheid is in dit aspect van de governance. We bevelen aan dat het ministerie van OCW de eigenaarsrol inricht bij de SG of eventueel de plaatsvervangend SG van het ministerie met een adviesrol van Eigenaarsadvisering.

De organisatie van NWO (**opdrachtnemer**) is in de evaluatieperiode met een derde gegroeid zonder dat de organisatie fundamenteel is herzien op basis van de uitdagingen in de toekomst. Uit deze evaluatie komen aspecten naar voren over de organisatiecultuur maar ook de onderlinge verbanden binnen NWO, zoals de door sommigen ervaren toenemende controle vanuit bedrijfsvoering. Wij bevelen aan dat NWO systematisch naar de volledige organisatieinrichting en -cultuur kijkt op basis van de uitdagingen die de komende tien jaar naar verwachting op NWO afkomen.

Afsluitend

Deze uitgevoerde evaluatie van NWO raakt aan een veelheid van thema's die binnen NWO relevant zijn, maar ook sterk samenhangen met de directe en indirecte omgeving van NWO. Daaruit blijkt ook hoe groot de verwevenheid van NWO is in het totale verband van het wetenschappelijke veld in Nederland. Binnen deze context heeft NWO, zoals uit deze evaluatie blijkt, op velerlei terrein aan de opdrachten van met name het ministerie van OCW voldaan en heeft zijn plek in dit landschap ook stevig verankerd. We concluderen dan ook dat NWO in de evaluatieperiode grotendeels doeltreffend en doelmatig gefunctioneerd heeft, waarbij we de nodige aanbevelingen voor de toekomst hebben meegegeven om de doeltreffendheid, doelmatigheid, governance en de positionering binnen het wetenschappelijke veld nog verder te verbeteren.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding en het doel van de evaluatie en de gebruikte onderzoeksmethoden. Daarnaast gaan we in op de context van de evaluatie.

1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie

NWO[1] (de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek) is een van de belangrijkste wetenschapsfinanciers in Nederland. Met een bijdrage van bijna € 1,5 miljard financiert NWO jaarlijks ruim 7.000 onderzoeksprojecten. Daarmee worden diverse onderzoeksconsortia en individuele onderzoekers in staat gesteld om fundamenteel en toegepast onderzoek uit te voeren.

NWO is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen schrijft voor dat zbo's elke vijf jaar worden geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Voorliggend rapport betreft deze periodieke evaluatie. De vorige evaluatie vond plaats over de periode 2013-2019.[2] In deze evaluatie zijn enkele aanbevelingen opgenomen voor NWO en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) evenals enkele aanbevelingen met betrekking tot de onderlinge relaties. De mate waarin deze aanbevelingen werden opgevolgd, is onderdeel van deze evaluatie.

Dit rapport betreft de evaluatie van NWO over de periode 2020-2024. In deze evaluatie wordt voortgebouwd op de beleidsdoelen van het ministerie van OCW[3] en de ambities van NWO, zoals opgesteld in de strategieën 2019-2022 en 2023-2026.[4] Het uiteindelijke doel was om zicht te krijgen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van NWO. Deze evaluatie is mede bedoeld om te onderzoeken of en hoe opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie, in het bijzonder betreffende de governance en positionering. Op basis van de bevindingen van de huidige evaluatie wordt tot nieuwe aanbevelingen gekomen om de resultaten en impact van NWO in de toekomst (verder) te verbeteren.

1.2 Onderzoeksvragen

Voor het onderzoek zijn door de opdrachtgever zestien onderzoeksvragen met daaronder subvragen geformuleerd. Vanwege de omvang ervan zijn de onderzoeksvragen in bijlage 1 volledig opgenomen en presenteren we in deze paragraaf de onderzoeksvragen die het meest de volledige breedte van het onderzoek betreffen.

1. In hoeverre heeft NWO in de evaluatieperiode doelmatig gefunctioneerd als het gaat om de uitvoering van activiteiten gerelateerd aan de eigen doelen en de doelstellingen van OCW?
2. In hoeverre heeft NWO in de evaluatieperiode doeltreffend gefunctioneerd als het gaat om de eigen ambities zoals geformuleerd in de strategieën 2019-2023 en 2024-2026?
3. In hoeverre slaagt NWO erin om de drie rollen als verbinder, financier en uitvoerder vorm te geven en hoe verhouden deze drie rollen zich tot elkaar?
4. In hoeverre functioneerde de governancestructuur van NWO doelmatig en doeltreffend in de evaluatieperiode?
5. Welke aanbevelingen zijn er om de resultaten en impact van NWO (verder) te verbeteren, ook rekening houdend met de ontwikkelingen in het kennis- en innovatie-ecosysteem, nationaal en internationaal?

De onderzoeksvragen die als leidraad werden gebruikt voor de uitvoering van dit onderzoek op basis van de vragen door de opdrachtgever, het ministerie van OCW, zijn gesteld, zijn opgenomen in bijlage 1. Daarin is ook aangegeven op welke plaats in het rapport de beantwoording van de onderzoeksvragen is te vinden.

1.3 Scope van de evaluatie

Deze evaluatie betreft alleen de domeinorganisatie van NWO (NWO-D) en niet de institutenorganisatie. De governance van NWO-I komt zijdelings aan de orde bij het aspect 'governance' vanwege onder andere de personele unie van de RvB met het stichtingsbestuur NWO-I.

De onderzoeksvragen en hun subvragen zoals in bijlage 1 zijn opgenomen, zijn veelomvattend. We hebben deze beantwoord op basis van de door NWO uitgevoerde zelfevaluatie, een omvangrijke documentstudie en individuele en groepsinterviews, die een goede basis bieden om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

1 Deze evaluatie heeft betrekking op NWO-D en daarmee verband houdend de governance van NWO-I, maar niet op de instituten van NWO-I. In dit rapport wordt NWO aanhouden als het om NWO-D en NWO als geheel gaat en NWO-I als het specifiek NWO-I betreft.
2 Commissie-Rinnooy Kan, De nieuwe weg van NWO: schakel tussen wetenschap en samenleving, te raadplegen via: PDF.
3 Bijlage Aanpak monitoring en evaluatie van de voortgang op doelen van het onderzoeks- en wetenschapsbeleid & Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap.
4 NWO strategieën: Verbinden van wetenschap en samenleving (2019-2022) en Wetenschap werkt! (2023-2026).

De arbeidsintensieve manier van onderzoek doen door middel van interviews, levert de meeste diepgang en de mogelijkheid om door te vragen bij belangrijke observaties op. De conclusies die wij trekken zijn dus gebaseerd op ervaringen van respondenten, betrokken vanuit alle invalshoeken binnen en rondom NWO. Waar het vooral om ervaringen of signalen gaat, hebben we deze zoveel mogelijk gecheckt bij NWO zelf, of geverifieerd op basis van de beschikbare documenten. Vanwege het grote aantal evaluatievragen en de complexiteit van deze vragen, was het niet mogelijk op alle elementen door te vragen en aanbevelingen doen. Daarvoor was meer tijd en een omvangrijkere investering nodig geweest. Tegelijkertijd constateren we dat binnen de scope van dit onderzoek een grotendeels volledig beeld is verkregen op de belangrijkste aspecten. Op onderdelen had een meer intensieve aanpak een goede verdieping gegeven; waar dat relevant is, is een aanbeveling gedaan voor verder onderzoek.

1.4 Onderzoeksmethoden

Voor het uitvoeren van de periodieke evaluatie van NWO hebben we gebruikgemaakt van een combinatie van onderzoeksactiviteiten.

- **Zelfevaluatie.** Voorafgaand aan de uitvoering van de evaluatie heeft NWO van het ministerie van OCW de opdracht meegekregen om een zelfevaluatie op te stellen. Deze zelfevaluatie[5] is in dit onderzoek gebruikt ten behoeve van feitelijke informatie, als input voor de interviews en ter toetsing.
- **Beleidstheorie.** Op basis van de beleidsdoelen van OCW, de twee relevante strategieën van NWO over de evaluatieperiode en de gebruikte 'Theory of Change' zoals gepresenteerd in de zelfevaluatie van NWO, hebben we de beleidstheorie voor deze evaluatie gereconstrueerd. Deze beleidstheorie is gebruikt als analysekader voor het onderzoek. We toetsen of het aannemelijk is dat de uitgevoerde activiteiten door NWO bijdragen aan de gestelde doelen, het uiteindelijke doelbereik en beoogde impact.
- **Verkennende interviews.** In de beginfase van het onderzoek hebben we een aantal verkennende gesprekken gevoerd met de betrokken sleutelfiguren vanuit NWO, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van OCW. De inzichten uit deze gesprekken waren van belang om het evaluatiekader verder aan te scherpen en dienden tevens als input voor de deskstudie en voor het opstellen van de interviewleidraden voor de diepte-interviews in de volgende fase.
- **Deskstudie.** Als onderdeel van de evaluatie bestudeerden we de belangrijkste documenten die inzicht bieden in de werking van NWO – zowel qua doelbereik als qua governance – en de al dan niet doeltreffend en doelmatig behaalde resultaten. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van geraadpleegde bronnen.
- **Individuele- en groepsinterviews.** De bevindingen van deze evaluatie zijn voornamelijk gebaseerd op de 36 uitgevoerde (groeps)interviews. We zijn in gesprek gegaan met 114 betrokkenen vanuit verschillende achtergronden. Deze kunnen we grofweg indelen in vier hoofdcategorieën:
  - NWO (bestuur en organisatie, medewerkers en oud-medewerkers)
  - overheden (de ministeries van OCW en EZ)
  - externe stakeholders (zoals TO2-federatie, UNL, KNAW, VH)
  - betrokkenen uit het onderzoeksveld (aanvragers uit de verschillende programma's, beoordelaars, maar ook onder andere research support officers).

  De complete lijst van (categorieën van) geïnterviewde organisaties is te vinden in bijlage 3. De interviews zijn uitgevoerd aan de hand van een interviewleidraad, waarbij we afhankelijk van de expertise van de respondentcategorie de nadruk legden op specifieke onderwerpen. Het is belangrijk op te merken dat, vanwege de kwalitatieve aard van het onderzoek, de nadruk bij het presenteren van de resultaten niet op het meten en de getallen ligt, maar op het beschrijven van de ervaringen, ideeën en observaties van respondenten. Waar van toepassing benoemen we wanneer een bepaalde observatie, mening of een bepaald idee meermaals terugkwam, of wanneer respondenten juist verschilden van mening.
- **Focusgroepen.** Dit betreft verschillende groepsgesprekken met aanvragers (zowel met gehonoreerde als afgewezen aanvragers) en diverse groepsgesprekken op basis van stellingen, zoals met research officers van de universiteiten en vertegenwoordigers uit het hbo. In deze focusgroepen (zes in totaal) gingen we dieper op bepaalde onderwerpen in, zoals het aanvraag- of beoordelingsproces of de aanvraagdruk. In bijlage 3 (3.2) staat tevens een verantwoording over de representativiteit van de gesprekken met aanvragers.
- **Analyse en synthese.** In deze fase is de opgehaalde informatie bij elkaar verzameld in een overkoepelende analyse. De resultaten analyseerden we op structurele wijze aan de hand van het evaluatiekader, waarna we antwoord konden geven op de onderzoeksvragen.
- **Rapportage.** De bevindingen uit het onderzoek staan in deze rapportage waarin we de onderzoeksvragen beantwoorden; een aantal concepten van de rapportage is voorgelegd aan de begeleidingscommissie waarna gemaakte opmerkingen zijn gewogen en verwerkt.

5 NWO (januari 2025). Zelfevaluatie 2020 – 2024: Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.

Wij hebben ervaring om met de in de huidige tijd beschikbare technologie snel en adequaat tot analyses te komen. Zo maakten we voor de verwerking van de interviews gebruik van de Berenbot, onze interne AI-toepassing. Hiermee analyseren we gespreksverslagen sneller, signaleren we patronen en maken we overzichtelijke samenvattingen. De Berenbot verwerkt data uitsluitend binnen de EU, gegevens worden maximaal 30 dagen bewaard en nooit buiten de Berenschot-omgeving gedeeld. Dit waarborgt de veiligheid en privacy van alle informatie.

Begeleidingscommissie en klankbordgroep

Een begeleidingscommissie, bestaande uit een vertegenwoordiging vanuit de ministeries van OCW en EZ en vanuit NWO, zag toe op het onderzoek. De begeleidingscommissie en Berenschot spraken tien keer met elkaar. Daarnaast heeft de begeleidingscommissie onderling afgestemd. In de gezamenlijke bijeenkomsten is de commissie door de onderzoekers geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek en de eventuele bijzonderheden tijdens de uitvoering, en zijn de opgeleverde tussenproducten besproken.

Daarnaast werd een klankbordgroep ingesteld[6] waarvan de samenstelling in samenspraak met de begeleidingscommissie tot stand kwam. Vanuit hun eigen onderzoekservaring gaf deze klankbordgroep advies over de onderzoeksaanpak, feedback op vraagstukken die de onderzoekers aan hen voorlegden en feedback op het concepteindrapport. De onderzoekers van deze evaluatie zijn verantwoordelijk voor het onderzoek en de inhoud van het rapport.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we het juridisch kader waarbinnen NWO opereert en de doelstellingen en taken waar NWO zich op richt. In hoofdstuk 3 geven we een omschrijving van de belangrijkste contextuele ontwikkelingen die tijdens de evaluatieperiode hebben plaatsgevonden in de omgeving waarin NWO zich bevindt (ontwikkelingen binnen het kennis- en innovatie-ecosysteem, alsook nationale en internationale maatschappelijke ontwikkelingen). In hoofdstuk 4 beschrijven we vervolgens hoe NWO de afgelopen jaren uitvoering gaf aan zijn verschillende rollen en activiteiten en hoe betrokkenen daarop reflecteren. In hoofdstuk 5 gaan we in op het functioneren van de governance, met aandacht voor de governancestructuur van NWO, de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer en onderlinge samenwerkingen de inbedding binnen NWO van Regieorgaan SIA. In hoofdstuk 6 gaan we in op de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie. In hoofdstuk 7 eindigen we met onze conclusies en aanbevelingen. De bijlagen bevatten de onderzoeksvragen, de geraadpleegde bronnen, een overzicht van de gehouden interviews met verantwoording over het proces van benaderen en ten slotte een overzicht van de betrokkenen bij de uitvoering en begeleiding van dit onderzoek.

In het rapport zijn de conclusies per (sub)hoofdstuk geformuleerd en vervolgens op totaalniveau beschreven in paragraaf 7.1. De aanbevelingen in de lopende tekst zijn in deze kleur gemarkeerd, en na ieder concluderend hoofdstuk zijn de hoofdaanbevelingen genummerd in een kader opgenomen, en in paragraaf 7.2 gebundeld.

6 De samenstelling van de begeleidingscommissie en de klankbordgroep is opgenomen in Bijlage 5.



HOOFDSTUK 2

Juridisch kader, doelstellingen en taken NWO

In dit hoofdstuk gaan we in op de doelstellingen en taken van NWO. Ook omschrijven we de voor deze evaluatie opgestelde beleidstheorie achter NWO.

2.1 Organisatie en governance NWO

In 1950 is de voorganger van NWO opgericht, de organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk Onderzoek (ZWO); in dit evaluatiejaar is dat dus 75 jaar geleden. Betrekkelijk kort na de Tweede Wereldoorlog werd er veel verwacht van wetenschappelijke samenwerking in vredestijd. Het accent lag minder op toegepaste wetenschap, maar juist meer op zuiver wetenschappelijk, fundamenteel onderzoek. Dit vanuit de gedachte dat een sterke wetenschappelijke sector bijdraagt aan de wederopbouw en de welvaart.[7]

In latere jaren is de naam gewijzigd van ZWO naar NWO en zijn er negen wetenschappelijke instituten bij NWO ontstaan. In 2017 is de stichting NWO-I opgericht met daarin enkele instituten die onderdeel waren van FOM (Stichting voor Fundamenteel Onderzoek der Materie) en in 2018 zijn daarin de overige vijf NWO-instituten opgenomen. De domeinorganisatie is ondergebracht in NWO(-D). NWO-I wordt bestuurd door een stichtingsbestuur van zes leden, die een volledige personele unie vormen met de Raad van Bestuur.

NWO is een zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van OCW en wordt vooral door dit ministerie gefinancierd, maar ontvangt ook bijdragen van andere ministeries (zoals EZ) en het bedrijfsleven. NWO kent vier wetenschapsdomeinen: Exacte en Natuurwetenschappen (ENW), Sociale en Geesteswetenschappen (SGW), Toegepaste en Technische Wetenschappen (TTW) en het domein Zorgonderzoek en Medische Wetenschappen (ZonMw). Daarnaast kent NWO vier regieorganen, een directie Thematische Programma's en een directie bedrijfsvoering. Bij elkaar worden deze organisatieonderdelen aangeduid met NWO-D, de domeinorganisatie.

2.2 Budget en middelen

NWO ontvangt als zbo jaarlijks een rijksbijdrage waarmee de taken belegd bij NWO worden uitgevoerd. Deze bijdrage bestaat uit een geoormerkte bijdrage, waarvan van tevoren vanuit OCW bepaald is aan welke programma's (zoals de Nationale Wetenschapsagenda, NWA) dit besteed dient te worden. Daarnaast is er ook een niet-geoormerkte bijdrage die NWO naar eigen inzicht kan verdelen over zijn instrumentarium, al wordt de begroting goedgekeurd door OCW. Hieruit wordt bijvoorbeeld de bijdrage aan het KIC (Kennis- en Innovatieconvenant) bekostigd. De derde post bestaat uit specifieke bijdragen, bijvoorbeeld voor de uitvoering van de programma's voor het Nationaal Groeifonds (NGF). De lastenkant van de bestede middelen bestaat uit verleende subsidies aan gehonoreerde onderzoeksvoorstellen, een basissubsidie voor de NWO-instituten, programmalasten en beheerslasten. Voor ZonMw geldt dat 15% van de inkomsten direct NWO-gerelateerd is en 85% via het ministerie van VWS (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) komt. Daarmee heeft ZonMw een afwijkend financieringsmodel van de rest van NWO.

De bestedingen van NWO bestaan uit verstrekte subsidies voor onderzoek, de exploitatie van de NWO-instituten en de beheerskosten van NWO-D. De beheerskosten betreffen de apparaatskosten van NWO-D, inclusief de direct aan de programma's van NWO-D toe te rekenen lasten. In het jaarverslag maakt NWO inzichtelijk hoe de middelen van NWO zijn verdeeld over de universiteiten, NWO-instituten en overige wetenschappelijke instellingen.

7 Malou van Hintum, Wereldwijde crisis: Vloek én zegen, interview met Ab Flipse, 2020.

Tabel 1. **Baten- en lastenontwikkeling NWO.**

Baten (x € 1000)	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
Rijksbijdrage niet-geoormerkt	456.406	474.742	504.804	559.580	607.678	2.603.211
Rijksbijdrage geoormerkt	495.862	521.702	646.693	944.845	749.680	3.358.782
Specifieke bijdragen	40.073	59.157	90.510	116.766	138.731	445.237
Totaal baten	992.341	1.055.601	1.242.007	1.621.191	1.496.089	6.407.230
Lasten						
Subsidielasten	812.947	569.382	936.995	1.035.627	1.182.652	4.537.603
Basissubsidie NWO-instituten	140.220	149.595	160.218	149.178	172.451	771.662
Programma-lasten	24.198	29.176	31.811	50.546	69.015	204.746
Beheerslasten	54.638	55.365	63.838	65.376	89.009	328.227
Totaal lasten	1.032.003	803.519	1.192.862	1.300.727	1.513.127	5.842.238
Resultaat						
Financiële baten en lasten	860	134	7.096	55.074	78.506	141.670
Totaal resultaat	**-38.802**	**252.216**	**56.241**	**375.539**	**61.468**	**706.662**

Bron: **NWO, Zelfevaluatie 2020-2024.**

De ontwikkeling in lasten en baten tussen 2020 en 2024 staat weergegeven in tabel 1. In de evaluatieperiode is het budget dat aan NWO wordt toegekend met 50% gestegen, van circa € 1 miljard naar € 1,5 miljard. Dat heeft te maken met de eerdere genoemde investeringen van het kabinet Rutte IV maar ook met extra taken die OCW bij NWO heeft belegd. Ook is de volledige loon- en prijsstijging gecompenseerd. De rijksbijdrage vormde in 2024 86% van de totaalinkomsten van NWO. Hiermee is opvolging gegeven aan aanbeveling 15 uit de vorige evaluatie ('Zet in op substantiële aanvullende middelen voor NWO'). Net als de baten, zijn ook de lasten met ongeveer 50% gestegen, met enige vertraging ten opzichte van de baten. De ontwikkeling van programma's en de beoordeling van aanvragen kosten immers enige tijd. Bovendien was er in die periode een aanzienlijke inflatiecorrectie nodig, die de stijging deels verklaart.

2.3 De taken van NWO

NWO heeft diverse wettelijke taken, die zijn vastgelegd in de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek.[8] Het gaat om de volgende taken:

1. De organisatie heeft tot taak het bevorderen van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek alsmede het initiëren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek.
2. De organisatie voert haar taak uit in het bijzonder door het toewijzen van middelen.
3. De organisatie bevordert de overdracht van kennis van de resultaten van door haar geïnitieerd en gestimuleerd onderzoek ten behoeve van de maatschappij.
4. De organisatie richt zich bij het uitvoeren van haar taak in hoofdzaak op het universitaire onderzoek. Daarbij let zij op het aspect van coördinatie en bevordert deze waar nodig.[9]

Deze taken moeten bijdragen aan de beleidsdoelen voor onderzoek en wetenschap van het ministerie van OCW, namelijk:

- **Versterken van het fundament.** Het eerste doel richt zich op een gezond en robuust wetenschapsstelsel. Dit omvat structurele en toereikende financiering, het verbeteren van onderzoeksinfrastructuren, duurzame loopbaanperspectieven en het verminderen van werkdruk. Een sterk fundament is de basis waarop de andere doelen voortbouwen.
- **Ruimte geven aan divers talent.** Het tweede doel beoogt een inclusieve en evenwichtige wetenschappelijke werkcultuur waarin onderzoekers van verschillende achtergronden, disciplines en loopbaanfasen gelijke kansen hebben. Hierbij spelen erkenning en waardering van uiteenlopende bijdragen in onderwijs, onderzoek en maatschappelijke dienstverlening een belangrijke rol, evenals het stimuleren van doorstroom en het versterken van diversiteit in teams.
- **Vergroten van de maatschappelijke impact van onderzoek.** Het derde doel draait om het beter benutten van wetenschappelijke kennis voor maatschappelijke, economische en technologische uitdagingen. Dit wordt onder meer nagestreefd via open science, samenwerking met maatschappelijke en private partners, en een zorgvuldige afweging van kansen en risico's rond kennisveiligheid.

8 NWO-wet, te raadplegen via URL: www.wetten.overheid.nl/BWBR0004191/2024-10-29.

9 Deze laatste betreft geen taak maar betreft meer een werkwijze om de andere drie taken uit te voeren.

Naast de taken die zijn vastgelegd in de wet en de bijdrage aan de beleidsdoelen van OCW, heeft NWO zelf diverse ambities uitgesproken in de strategieën voor de periodes 2019-2022 en 2023-2026. Deze ambities hangen op hun beurt weer sterk samen met de wettelijke taken. We hebben de ambities van NWO, de beleidsdoelen van OCW, de contextfactoren en onderliggende aannames samengevat in een beleidstheorie, die we in paragraaf 2.6 presenteren.

2.4 Strategieën van NWO

NWO voert zijn activiteiten en taken uit vanuit een aantal opvolgende strategieën, waarin de ambities van NWO worden benoemd. Op de website formuleert NWO dit als volgt: 'NWO bevordert wetenschappelijk onderzoek van wereldklasse. Dit onderzoek heeft wetenschappelijke en maatschappelijke impact.' Belangrijk is daarbij om te benoemen dat de strategie niet de werkprocessen zelf betreft, maar zich richt op ambities voor nieuwe projecten, verbeteringen van de interne organisatie of veranderingen aan de centrale werkprocessen. De eerste strategie (binnen de scope van de evaluatieperiode) is 'Verbinden van wetenschap en samenleving' (2019-2022), met daarin vijf ambities die centraal staan (nexus[10], mensen, onderzoek, infrastructuur en kennisbenutting). De drie expliciete rollen van financier, onderzoeker (uitvoerder) en verbinder worden ook voor het eerst benoemd in deze strategie. De daaropvolgende strategie 'Wetenschap werkt!' (2023-2026) bouwt voort op de nieuwe koers van NWO en onderscheidt de volgende vier bouwstenen, zoals ook weergegeven in de beleidstheorie:

1. Een gezonde onderzoekscultuur.
2. Een robuust onderzoeksstelsel.
3. Een coherente onderzoeksagenda.
4. Onbelemmerd samenwerken.

NWO voegt hier een vijfde pijler aan toe als noodzakelijke basis om de ambities onder de overige bouwstenen te kunnen verwezenlijken: 'mensen', 'middelen' en 'organisatie'.

NWO heeft bij de uitvoering van deze strategie gekozen voor een projectmatige aanpak. De ambities zijn hierbij verdeeld over dertien clusters, die elk onder de verantwoordelijkheid staan van een van de directeuren vanuit NWO.[11] Binnen ieder cluster worden projecten ontwikkeld en uitgevoerd.[12]

De clusters werken grotendeels vanuit clusterplannen, waarin zij beschrijven aan welke ambitie het cluster moet bijdragen, welk doel of welk eindresultaat behaald moet worden, welke deelresultaten daarbij horen en welke tussentijdse mijlpalen en KPI's worden afgesproken. Per cluster is een trekker en projectleider aangesteld.

2.5 Activiteiten van NWO

NWO-D voert verschillende activiteiten uit. Deze vloeien voort uit de wettelijke taken en NWO-strategieën die de afgelopen jaren zijn geformuleerd. Wij hebben de activiteiten van NWO-D als volgt samengevat, passend bij de bovengenoemde pijlers:

1. NWO ontwikkelt onderzoeksprogramma's en financieringsinstrumenten en selecteert onderzoeksvoorstellen op een passende manier om tot het meest geschikte onderzoek te komen.
2. NWO financiert onderzoeksvoorstellen en monitort en begeleidt de voortgang.
3. NWO communiceert en deelt kennis over de gefinancierde kennisproducten.
4. NWO ontwikkelt beleid en implementeert (strategische) activiteiten die de samenwerking in de wetenschap en tussen wetenschap en maatschappij stimuleren.
5. NWO ontwikkelt beleid, systemen en processen om een lerende duurzame organisatie met een gezonde werkcultuur te zijn.

NWO voert de activiteiten vanuit de drie rollen uit: 'financier', 'verbinder' en 'uitvoerder'. We beschrijven deze rollen en de wijze waarop ze worden uitgevoerd in hoofdstuk 4. Ook gaan we in op de verhouding tussen de drie rollen van NWO. De beschrijving van de uitvoering gaat in op de rollen van 'financier' en 'verbinder'; de rol van 'uitvoerder'. De instituten van NWO vallen buiten de scope. Wel wordt de rol van NWO als uitvoerder beschreven in de zbo-driehoek (hoofdstuk 5).

10 De ambitie voor de nexusrol wordt in de strategie beschreven als: verbinding van agenda's, wetenschap en samenleving.
11 Zie hoofdstuk 5 voor een nadere uitleg van de governance van NWO.
12 Zelfevaluatie NWO, 2025.

2.6 De beleidstheorie achter NWO

De uit te voeren evaluatie over de periode 2020-2024 bouwt voort op de wettelijke taken, de beleidsdoelen van het ministerie van OCW en de ambities die NWO heeft gesteld in de strategieën voor de periodes 2019-2022 en 2023-2026. In de beleidstheorie achter NWO hebben wij de verschillende doelen en activiteiten, gebaseerd op de beleidsdoelen van OCW en de twee strategieën uitgewerkt. Deze beleidstheorie is gebruikt als analysekader in het onderzoek (zie Figuur 1 op pagina 15). We toetsen of het aannemelijk is dat de uitgevoerde activiteiten door NWO bijdragen aan de gestelde doelen en het uiteindelijke doelbereik en beoogde impact. We toetsen of deze oorzaak-gevolgrelaties tot stand komen door de aannames die NWO maakt bij zijn strategische ambities, zoals geformuleerd in de strategie 'Wetenschap Werkt!' en hieronder gepresenteerd. Deze beleidstheorie is mede gebaseerd op de Theory of Change voor NWO-D die NWO in zijn zelfevaluatie heeft gepresenteerd. Op basis van feedback vanuit de begeleidingscommissie en in nauw overleg met de NWO-medewerkers uit de begeleidingscommissie hebben we de beleidstheorie voor deze evaluatie verder aangescherpt. Deze is daarna als beleidstheorie voor gebruik in deze evaluatie door de begeleidingscommissie vastgesteld.

De beoogde ***doelen*** van NWO gaan over de bijdrage van NWO aan een gezonde onderzoekscultuur, het creëren van een robuust onderzoeksstelsel, het faciliteren van onbelemmerd samenwerken en creëren van coherente agenda's en een heldere positionering, organisatie en governance van de eigen organisatie. Hierin sluiten we aan bij de ambities uit de NWO-strategieën. Ook hebben we tussen haakjes weergegeven op welke plekken de ambities aansluiten op de beleidsdoelen van OCW, die in het groene kader in Figuur 1 zijn benoemd.

De activiteiten worden uitgevoerd met input van mensen, middelen en de kaders waarbinnen de organisatie opereert. De activiteiten van NWO kunnen worden onderscheiden in activiteiten vanuit de verschillende rollen (financier, verbinder, uitvoerder). De basis ligt in de activiteiten als financier. Daarnaast zijn er een aantal activiteiten gekoppeld aan de NWO-strategie, vaak samenhangend met de financierende rol. De uitvoerende activiteiten van NWO (onderzoek in de instituten) vallen buiten de scope van deze evaluatie. De activiteiten leiden tot outputs, oftewel tastbare resultaten van de activiteiten, zoals aantallen gehonoreerde onderzoekers, en opgesteld beleid. Deze outputs moeten uiteindelijk leiden tot outcomes, waarbij het doelbereik van de ambities bepaald kan worden.

De outcomes dragen op hun beurt bij aan het maken van maatschappelijke impact, waarbij door NWO gefinancierd onderzoek wetenschappelijke en maatschappelijke impact heeft. In de beleidstheorie zijn ook de contextuele factoren geschetst, zoals ontwikkelingen ten aanzien van wetenschap, maar ook het gehele kennis- en innovatie-ecosysteem. In het evalueren van NWO houden we rekening met deze context.

Mechanismen van effect

De manier waarop de oorzaak-gevolgrelaties tot stand komen, is beschreven in de mechanismen van effect. In onze analyse gaan we verder in op via welke mechanismen van effect de doelen al dan niet worden bereikt. We hebben op basis van onze documentstudie van de strategieën en zelfevaluatie van NWO de onderstaande aannames geïdentificeerd. De aannames zijn door de onderzoekers afgeleid uit de bestudeerde documenten en zijn dus niet expliciet zo door NWO geformuleerd. We reflecteren in de conclusie (hoofdstuk 7) op de mate waarin deze mechanismen van effect daadwerkelijk uitwerking vinden in de praktijk.

1. Gezonde onderzoekscultuur

a. Door bij te dragen aan landelijke ambities op het terrein van kennisveiligheid, open science, het programma 'Erkennen en Waarderen', diversiteit en inclusie, integriteitsaspecten, in de eisen in zijn programma's en in de eigen organisatie, draagt NWO bij aan een gezonde onderzoekscultuur. Door bijvoorbeeld om nieuwe vormen van curricula vitae te vragen, krijgen onderzoekers meer ruimte om 'evidence based' te onderbouwen wat hen de beste kandidaat maakt.

2. Robuust onderzoeksstelsel

a. Het totale aanbod aan financiering wordt overzichtelijker gemaakt voor aanvragers door te werken met vijf hoofdlijnen.
b. Door betere informatievoorziening, de mogelijkheid om meer doorlopend in te dienen en onderzoek naar de spreiding en quotering van indiening, wordt bijgedragen aan het enigszins terugdringen van het grote aantal aanvragen bij NWO.
c. Door te vereenvoudigen (bijvoorbeeld door het aantal kleine financieringsinstrumenten te verlagen) en te automatiseren, wordt de doelmatigheid van NWO verhoogd.
d. Door alleen voorwaarden en criteria op te stellen die betrekking hebben op het primaire doel van het financieringsinstrument, wordt de doeltreffendheid verhoogd.

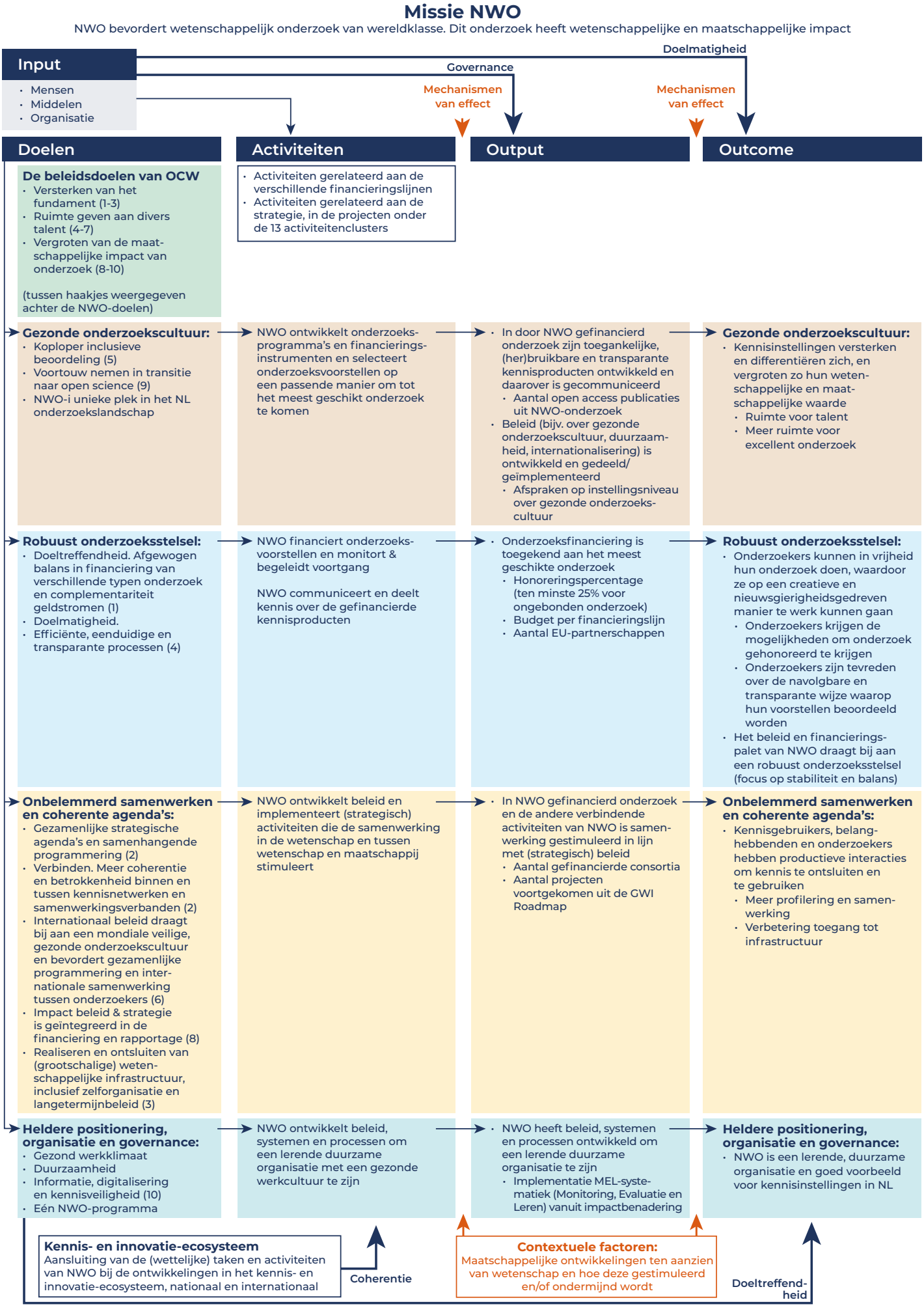
e. Door een langere periode van financiering en balans tussen vrij, ongebonden onderzoek en thematisch onderzoek en disciplines ontstaat er meer stabiliteit in het onderzoeksstelsel.
f. Door het kennisbenuttingsbeleid om te vormen tot beleid gericht op impact krijgen wetenschappelijke en maatschappelijke impact een gelijkwaardige positie.

3. Coherente onderzoeksagenda's en onbelemmerd samenwerken

a. Door een gerichte aanpak te organiseren voor thematische programma's, waarin strategische financieringsinstrumenten worden ingezet en door de verbinding te zoeken met relevante kennisinstellingen, wordt bijgedragen aan een samenhangende programmering, planning en inzet van onderzoeksmiddelen.
b. Door inhoudelijk agenda-verbindende strategische onderzoeksthema's te identificeren en op basis daarvan een meer gerichte en samenhangende inzet van verschillende financieringsinstrumenten te organiseren, draagt NWO op doeltreffende wijze bij aan wetenschappelijke en maatschappelijke impact.
c. Door inzet op internationale samenwerking verbindt NWO nationale, Europese en mondiale beleidsontwikkelingen.
d. NWO heeft een goed overzicht van het wetenschapsveld en heeft daardoor een goed beeld van de verschillende vragen, behoeftes en uitdagingen van de samenwerkingspartners. Door daarop in te spelen kan NWO de samenwerking makkelijker maken.
e. Door minder randvoorwaarden aan de samenwerkingsvorm te stellen, kunnen aanvragers zelf de gewenste mate en de gewenste vormen van samenwerking invullen en meer focussen op de inhoud.
f. Door samenwerking te stimuleren over grenzen heen (niet alleen grenzen tussen organisaties, landen of sectoren, ook grenzen tussen en binnen disciplines, en grenzen tussen fundamenteel, toegepast en praktijkgericht onderzoek) is er meer kans op vernieuwing.

4. Heldere positionering, organisatie en governance

a. Het succes van NWO wordt in belangrijke mate beïnvloed door de inzet, kwaliteit, bevlogenheid en diversiteit van de medewerkers. Een belangrijke randvoorwaarde om optimaal te kunnen presteren is een inclusieve, diverse, open, duurzame en veilige cultuur.
b. Door ook intern te implementeren wat NWO naar buiten uitdraagt (denk aan beleid op het gebied van diversiteit en inclusie, Erkennen en Waarderen, duurzaamheid en open science) geeft NWO het goede voorbeeld aan kennisinstellingen dat doet volgen.



Figuur 1. **De beleidstheorie achter NWO, gebaseerd op de beleidsdoelen van OCW, de strategie NWO 2019-2022 en 2023-2026.**



HOOFDSTUK 3

Context en omgeving van NWO

In dit hoofdstuk schetsen we de belangrijkste ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de manier van werken bij NWO, op NWO's rolinvulling of op de doeltreffendheid en doelmatigheid van NWO in de periode 2020-2024.

3.1 Inleiding

We maken in dit hoofdstuk onderscheid tussen maatschappelijke ontwikkelingen in de breedste zin, die soms direct of indirect raken aan onderzoek(sfinanciering), en aan ontwikkelingen die inherent onderdeel uitmaken van het kennis- en innovatie-ecosysteem of de beleidsvorming en -aansturing vanuit de Rijksoverheid. Uiteindelijk beoordelen we in hoeverre NWO erin geslaagd is om in te spelen op deze ontwikkelingen.

3.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

Ten tijde van de evaluatieperiode vonden verschillende maatschappelijke ontwikkelingen plaats die van invloed zijn geweest op het functioneren en de rolinvulling van NWO. Zo ontspon de coronacrisis zich in deze periode, wat velen en dus ook NWO dwong tot rigoureuze aanpassingen in de organisatie van het primaire proces door lockdowns en de introductie van thuiswerken. Andere ontwikkelingen speelden al langer of kenden een stroomversnelling, zoals de maatschappelijke vraag en soms de eis naar de praktische toepassing en benutting van wetenschappelijk onderzoek of de nadruk op risico's omtrent kennisveiligheid en samenwerking met landen waarmee de geopolitieke verhoudingen verstoord zijn.

Coronapandemie

In maart 2020 bereikte de coronapandemie Nederland; de gevolgen waren groot. De directe impact op NWO was tweeledig: er ontstond een duidelijke kennisbehoefte waar alleen wetenschappelijk onderzoek in kon voorzien en er waren uitdagingen om de gewone bedrijfsvoering draaiende te houden. De crisis ondergroef echter ook het vertrouwen in de wetenschap onder bepaalde groepen landgenoten, een vertrouwen dat in die groepen nog steeds niet teruggekeerd is en dat het leven van wetenschappers die op het gebied van maatschappelijk beladen thema's werken, nog altijd sterk beïnvloedt.[13]

De aanpassing aan het nieuwe normaal van het primaire proces en de onderzoeksfinanciering bij NWO door het uitzetten van calls geschiedde, zoals in veel organisaties in de rest van Nederland, snel en voortvarend. NWO speelde snel en effectief in op de ontwikkelingen waar het ging om het beschikbaar stellen van financiering in samenwerking met het ministerie van VWS en ZonMw. ZonMw en NWO stelden op korte termijn het first wave-covid-programma op, waarvoor een snel proces met korte doorlooptijd werd opgezet. In het second wave-programma werd dit uitgebreid met de financiering voor diagnostiek en behandeling, zorgvervanging, preventie en maatschappelijke dynamiek. NWO en ZonMw ondertekenden bovendien een internationaal statement om onderzoeksresultaten en data zo snel mogelijk via open science beschikbaar te maken voor de strijd tegen het virus. Het is aannemelijk dat de bijdrage van de medische wetenschap tijdens de coronapandemie mogelijk is gemaakt door het snelle acteren van NWO en ZonMw.

Anderzijds had de COVID-19-pandemie ook zichtbare impact op de bedrijfsvoering. Door de lockdowns en het wennen aan de nieuwe praktijk van thuiswerken liep de voorbereiding van de calls vertraging op in 2020. Deze vertraging is (enigszins veroorzaakt door de lange voorbereidingstijd van de calls) terug te zien in het aantal verwerkte (voor)aanvragen voor de jaren 2021 en 2022, evenals in de terugloop van het aantal verstrekte subsidies. Deze achterstand is in de daaropvolgende periode echter weer ingelopen, al geeft de zelfevaluatie geen verder inzicht in waar de pandemie nu direct voor problemen zorgde in de primaire processen en welke oplossingen doorgevoerd zijn om deze problemen het hoofd te bieden. Al met al kan voorzichtig gesteld worden dat NWO adaptief vermogen heeft getoond tijdens de coronacrisis.

Nut en noodzaak van wetenschappelijk onderzoek

Al langer wordt hardop de vraag gesteld wat inspanningen op het gebied van kennisontwikkeling in termen van maatschappelijke opgaven en economische baten opleveren. Vanuit dit perspectief dient onderzoek het verdienvermogen van de Nederlandse economie te versterken en zich niet alleen te richten op kennis omwille van de kennis. Dat vertaalt zich in een focus op technologie en toegepast onderzoek dat ten dienste staat van innovatie in het bedrijfsleven. In de afgelopen decennia is deze focus verder verbreed, waarbij steeds meer een verschuiving heeft plaatsgevonden van traditioneel, disciplinair onderzoek naar meer thematisch onderzoek, ten dienste van het werken aan maatschappelijke opgaven.[14] Ook uitgaven aan research and development, zowel publiek als privaat, zijn hierbij van belang. Met de huidige intensiteit van 2,2% van het bbp wordt echter nog niet voldaan aan de EU-norm van 3%. De vorige minister van EZ heeft dan ook recent het '3%-RD-actieplan' opgesteld om de doelstelling dat met publieke en private investeringen 3 procent van het bbp in r&d wordt geïnvesteerd, te behalen.[15]

13 Sociaal en Cultureel Planbureau. Coronascepsis in Nederland. (2023)

14 Rathenau Instituut, Balans van de wetenschap 2024 (2024).
15 Kamerbrief 'Investeren in een weerbare en toekomstbestendige economie: het 3%-R&D-actieplan', 11 juli 2025.

Mede door invloed van de Kenniscoalitie (waarvan NWO onderdeel uitmaakt) investeerde het kabinet-Rutte IV flink in onderwijs en onderzoek, onder meer in de hoop om via forse investeringen de afgesproken norm van 3 procent van het bbp in investeringen in research and development te halen. Een deel van die aanvullende middelen loopt via NWO, zoals vanuit het Nationaal Groeifonds. NWO is voor voorstellen van het Nationaal Groeifonds geraadpleegd voor advies en is verantwoordelijk voor een deel van de uitvoering van NGF-projecten, in het uitvragen en beoordelen van projectvoorstellen. In de zelfevaluatie komt NWO naar voren als succesvol pleitbezorger – in samenwerking met de Kenniscoalitie – van deze investeringen in onderzoek. De Kenniscoalitie wist helaas niet te voorkomen dat het volgende kabinet (onder leiding van minister-president Schoof) forse bezuinigingen op onderzoek, onderwijs en innovatie doorvoerde. Zo besloot het kabinet-Schoof dat de afspraken van de eerste drie rondes werden nagekomen, maar dat de reeds geplande rondes 4 en 5 van het Nationaal Groeifonds kwamen te vervallen. Ook voor NWO had dit consequenties.

NWO speelt als belangrijke wetenschapsfinancier een grote rol in de ontwikkelingen rondom thematisch onderzoek. NWO zet in toenemende mate in op thematisch onderzoek door middel van thematische programma's, waarbij het aandeel thematisch onderzoek inmiddels de helft van het totale budget beslaat. Thematisch onderzoek is gedreven vanuit maatschappelijke opgaven of het versterken van het verdienvermogen en hierdoor meer gericht op toepassing in de praktijk. Binnen de programma's die een groter deel van de kennis- en innovatieketen van fundamenteel, toegepast en praktijkgericht onderzoek willen verbinden, zijn het Kennis- en Innovatieconvenant (KIC) en de Nederlandse Wetenschapsagenda (NWA) de belangrijkste financieringslijnen. Het voormalig topsectorenbeleid is voortgezet met de missiegedreven innovatieprogramma's binnen KIC, waar onder meer publiek-private samenwerkingen onderdeel van uitmaken. Naast al veel langer bestaande programma's gericht op privaat-publieke samenwerking (pps) heeft mede hierdoor de link met het bedrijfsleven ook buiten het domein TTW verder vorm gekregen. Via enkele Nationaal Groeifondsprogramma's slaagt NWO erin om bruggen te slaan tussen fundamenteel, toegepast en praktijkgericht onderzoek en ook om de hogere Technology Readiness Levels (TRL's) te bedienen.

Geopolitieke ontwikkelingen, kennisveiligheid en samenwerking

Afgelopen jaren volgden geopolitieke ontwikkelingen elkaar in snel tempo op. Binnen de periode die deze evaluatie beslaat (2020-2024), viel onder meer Rusland Oekraïne binnen, namen de geopolitieke spanningen tussen de Europese Unie en landen als China en de Verenigde Staten toe, waar ook de wetenschap speelbal van werd, en bracht de situatie in het Midden-Oosten veel teweeg in de Nederlandse samenleving, hetgeen ook op universiteitscampussen aan de oppervlakte kwam. Deze wereldwijde ontwikkelingen creëren spanningen voor wetenschappelijke samenwerking met landen die als strategische rivalen gelden, waarvan regeringen of hun militaire apparaat invloed uitoefenen op de wetenschapsbeoefening of landen die er andere noties op nahouden wat betreft intellectueel eigendom.

NWO programmeerde van 2020 tot 2024 in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken het Science Diplomacy Fund. Daarnaast richtte NWO in 2020 het Merian Fund op, gericht op internationale samenwerking met opkomende wetenschapslanden zoals China, Brazilië, India en Indonesië. Vanaf 2023 is de insteek van het Merian Fund veranderd en verbreed naar mondiale vraagstukken.

3.3 Ontwikkelingen in het kennis- en innovatie-ecosysteem

Er zijn meerdere ontwikkelingen in het kennis- en innovatie-ecosysteem die van invloed kunnen zijn op NWO doordat van NWO verwacht wordt dat daarop ingespeeld wordt. Deze ontwikkelingen zijn het gevolg van nieuwe inzichten in hoe de wetenschap georganiseerd en verricht dient te worden, en van bredere maatschappelijke ontwikkelingen die hun beslag hebben op het kennis- en innovatie-ecosysteem.

Van interdisciplinaire naar transdisciplinaire wetenschap

Al enkele tientallen jaren hebben wetenschappers interdisciplinariteit hoog in het vaandel staan. Er is brede consensus dat nieuwe inzichten vaak ontstaan op het grensvlak tussen wetenschappelijke disciplines. Recenter is daar transdisciplinair onderzoek bij gekomen als nieuwe loot aan de stam. Transdisciplinair onderzoek 'overstijgt' de grenzen van de traditionele wetenschap en combineert wetenschappelijke kennisproductie met maatschappelijke actoren en het bedrijfsleven.

Zoals met veel nieuwe ontwikkelingen, experimenteert NWO ook met transdisciplinair onderzoek. In de periode van de laatste strategie (2023-2026) heeft bijvoorbeeld citizen science een volwaardige plek gekregen, en financieringsmogelijkheden voor transdisciplinair onderzoek omvatten onder meer NWA, Open Science NL en SIA. Hoewel recenter dan de scope van deze evaluatie, lanceerde NWO met een groot aantal samenwerkingspartners het Nationaal ExpertiseCentrum voor TRansdisciplinair werken (NECTR) in 2025. Gesprekspartners, met name uit de groep van niet-gehonoreerde aanvragers, gaven wel aan dat huns inziens uit de beoordeling van voorstellen bleek dat de door NWO ingezette commissies of referenten er niet altijd in slaagden transdisciplinair onderzoek volledig op waarde te schatten. Deze geluiden horen we echter niet terug uit de gesprekken met leden van beoordelingscommissies en daarmee zijn ze lastig te toetsen. Desalniettemin zou in de voorbereiding van beoordelingscommissies meer aandacht kunnen worden besteed aan het beoordelen van transdisciplinair onderzoek en hoe dat verschilt van monodisciplinair of interdisciplinair onderzoek.

Hbo's en mbo's doen steeds meer praktijkgericht onderzoek

Met name hogescholen en in mindere mate mbo's zijn steeds meer aan praktijkonderzoek of praktijkgericht onderzoek gaan doen in de geëvalueerde periode. Daarmee nemen ze een prominentere plaats in en vormen ze een belangrijke schakel in het kennis- en innovatiestelsel. Met de groei van geoormerkte financiering voor thematische onderwerpen of missiegedreven onderzoek zijn ook de financieringsmogelijkheden bij NWO toegenomen voor hogescholen. Tegelijkertijd is er een groeiende tweedeling zichtbaar tussen hogescholen die inzetten op praktijkgericht onderzoek, en hun weg naar NWO weten te vinden voor de financiering hiervan, en hogescholen waar onderzoek nog steeds een ondergeschikte rol speelt. Ook lijkt de actievere deelname van hogescholen aan onderzoek nog niet te hebben geleid tot meer verbinding tussen universiteiten en hogescholen, volgens verschillende gesprekspartners. Omdat een wettelijk vastgelegde onderzoekstaak voor mbo's ontbreekt, kunnen mbo's overigens geen financiering aanvragen bij NWO. Wél kunnen zij worden meegenomen als consortiumpartners.

In het kader van toegepast onderzoek zijn ook de TO2-instellingen van belang. Deze publieke kennisorganisaties, zoals TNO, Wageningen Research, Deltares en MARIN, zijn immers opgericht om toegepast onderzoek te doen dat direct bijdraagt aan maatschappelijke vraagstukken en maatschappelijk beleid. Ook zij lopen ertegenaan dat ze in veel aanvragen niet kunnen deelnemen, meestal vanwege financieringseisen ofwel vanwege criteria als citatiescore of het aantal promovendi, die vooral voor academici aan universiteiten van toepassing zijn.

NWO tracht een wetenschapsfinancier te zijn voor onderzoek in de volle breedte. In de strategie 'Wetenschap werkt!' 2023-2026 spreekt NWO de ambitie uit voor een een-op-eenverhouding tussen vrij, ongebonden onderzoek en vraaggestuurd, thematisch onderzoek. Voornamelijk in de thematische financieringslijnen die inzetten op samenwerking met kennisgebruikers en met de maatschappij, en op praktijkgericht onderzoek, biedt NWO mogelijkheden voor hbo's en mbo's om onderdeel uit te maken van consortia. NWO verzorgt bovendien de tweede geldstroom voor hogescholen via het Regieorgaan SIA. De inbedding van SIA komt uitgebreider aan bod in paragraaf 5.5. Ten slotte wordt gewerkt aan een wetswijziging van de NWO-wet, waarin nu nog staat dat NWO zich primair richt op universitair onderzoek. NWO speelt daarmee wendbaar in op de vraag naar meer thematisch en praktijkgericht onderzoek.

Competitie versus samenwerking in de wetenschap

Een van de ontwikkelingen die in recente jaren is ontstaan, is het debat over de waarde van competitie versus samenwerking in de wetenschap.[16] Competitie zou wetenschappelijke excellentie stimuleren, maar ging ook gepaard met een hyperfocus op individuele, 'succesvolle' wetenschappers die veel financiering naar zich toe trekken die naar opkomend nieuw talent had kunnen gaan, en met werkdruk, uitval en wetenschapsfraude om maar met wetenschappelijke primeurs te komen die de bijbehorende publiciteit opleveren. Het beeld dat in competitie excellentie komt bovendrijven, strookt bovendien niet met de ervaring van wetenschappers dat veel ontdekkingen het gevolg zijn van intensieve samenwerkingen en bundeling van krachten ten behoeve van kenniscreatie. Samenwerking biedt daarnaast ook meer ruimte voor specialisatie.

NWO is in de onderzochte periode samenwerking en teamscience meer gaan stimuleren. Veel van de NWO-programma's financieren consortia, en ook het proces van consortiumvorming is door middel van (verplichte) workshops of introductiedagen verder uitgebouwd.[17] De mate waarin thematisch versus ongebonden onderzoek wordt gefinancierd is overigens ongeveer gelijk aan elkaar, en fluctueert over de jaren. NWO kiest daarmee niet voor het een of het ander. Er bestaan nu eenmaal ook grote verschillen tussen, en zelfs binnen, disciplines in werkwijzen en de mate waarin samenwerking van belang is. Een 'one size fits all'-oplossing is daarmee niet beschikbaar. Tegelijkertijd blijft het belangrijk om goed na te (blijven) gaan welke ontwikkelingen zich afspelen en welke nieuwe initiatieven ontstaan, waarbij wij ook adviseren dat NWO jaarlijks nagaat in hoeverre bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld rondom consortiumvorming, belemmerend kunnen werken.

De opkomst van large language models (LLMs)

De doorontwikkeling en beschikbaarheid voor het grote publiek van large language models (LLM's) brengt uitdagingen met zich mee voor de wetenschap en voor wetenschapsfinanciers in het bijzonder. Zeker nu LLM's in staat zijn om een, vooralsnog weliswaar weinig onderscheidend, onderzoeksvoorstel te schrijven, roept dit vragen op voor het beoordelingsproces. In hoeverre is de kwaliteit van een voorstel, en belangrijker nog, de schrijver van het voorstel, nog te beoordelen als onderzoeksvoorstellen op afroep gegenereerd kunnen worden? In hoeverre is het controleerbaar of niet ook beoordelaars gebruikmaken van AI? Wat zijn de kansen, en wat zijn de risico's van het gebruik?

NWO heeft dan ook richtlijnen opgesteld voor het gebruik van generatieve artificial intelligence voor aanvragers, beoordelaars en werknemers. Aanvragers mogen hiervan gebruikmaken voor hun aanvraag, maar blijven eindverantwoordelijk en dienen transparant over het gebruik te zijn. Beoordelaars is het daarentegen verboden om gebruik te maken van GAI. Werknemers mogen alleen gebruikmaken van GAI die volgens het inkoop- en wijzigingsproces is goedgekeurd en beschikbaar gesteld. Een enkele gesprekspartner heeft gesuggereerd dat beoordeling door LLM's van aanvragen veel geld en tijd zou kunnen schelen in de arbeidsintensieve toekenningsprocedures. Onderzoekers aan Stanford University wijzen er echter op dat hoewel LLM's redelijk goede proposals schrijven (let wel, in de discipline machine learning), beoordeling door mensen de gouden standaard blijft.[18] Wij als onderzoekers zien bovendien zwaarwegende ethische bezwaren hiertegen. Het is onduidelijk hoe LLM's getraind zouden kunnen worden zonder dat mogelijke vooroordelen die al een rol in de selectieprocessen gespeeld hebben, waarmee LLM's getraind zouden worden, niet ook door het algoritme opgepikt zouden worden. Baanbrekend, vernieuwend onderzoek zou bovendien minder kans maken op toekenning als het LLM toetst aan bestaande kennis of voorgaande voorstellen. De terughoudendheid van NWO om LLM's in te zetten in de beoordeling van aanvragen (evenals de ruimte ervoor in het schrijven ervan) lijkt ons dan ook verstandig en NWO heeft snel ingespeeld op de situatie, door het opstellen van richtlijnen.

Internationalisering van wetenschappelijk onderzoek

Hoewel er enige kritiek is op de internationalisering van het wetenschappelijk onderwijs vanuit maatschappij en politiek, zijn de voordelen van internationale samenwerking voor wetenschappelijk onderzoek evident. De trend van toegenomen samenwerking tussen kennisinstellingen lijkt door te zetten. Europese financieringsmogelijkheden als Horizon Europe zijn toegenomen en zullen nog verder groeien, en daarmee neemt ook het belang van grensoverschrijdende samenwerking voor Nederlandse kennisinstellingen toe. Dat roept vragen op over de rol van nationale onderzoeksfinanciers en de wijze waarop zij internationale samenwerking faciliteren of juist belemmeren.

NWO neemt deel aan internationale gremia voor onderzoeks-financiers, zoals de Global Research Council en Science Europe. Ook neemt NWO namens Nederland in de vorm van verschillende Europese partnerschappen deel aan diverse calls, zijn instrumenten voor wetenschapsdiplomatie ondergebracht in het Science Diplomacy Fund en bestaan er verschillende 'ERIC's' (European Research Infrastructure Consortia).

16 Rathenau Instituut, Kennis van de toekomst: Een verkenning voor het wetenschapsbeleid (2024).
17 www.nwo.nl/consortiumvorming.
18 www.arxiv.org/pdf/2409.04109.

Deze rechtsvorm (samenwerking in ERIC) is speciaal ontwikkeld om Europese samenwerking op het gebied van onderzoek te ondersteunen en te vereenvoudigen. Verder programmeerde NWO van 2020 tot 2024 het eerdergenoemde Merian Fund en voert NWO in samenwerking met de Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) en het Vlaamse Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) een pilot (WEAVE) uit om internationale samenwerkingen te financieren. Vanaf 2024 zijn er calls opengesteld als onderdeel van de 'Open Competitie' waarin gezamenlijk met Vlaamse en Duitse partners aanvragen kunnen worden ingediend. Dit geldt vooralsnog alleen voor aanvragen in het ENW-domein. Ook bij het opstellen van de Nationale Roadmap voor Grootschalige Wetenschappelijke Infrastructuur wordt rekening gehouden met internationale samenwerking. Maar over het algemeen geldt dat samenwerkingsverbanden die via NWO tot stand komen, vaak nog nationaal ingestoken en relatief kortlopend zijn. Langdurige, structurele internationale samenwerkingen zijn nog minder gebruikelijk en ons advies is dan ook hier in de toekomst meer op in te zetten, om zo de internationale samenwerking van onderzoekers verder te helpen versterken.

3.4 Concluderend

In de periode 2020-2024 werd NWO beïnvloed door ingrijpende maatschappelijke en systeemontwikkelingen, waaronder de coronapandemie (met snelle opschaling van covid-onderzoek en verstoringen in bedrijfsvoering), geopolitieke spanningen en kennisveiligheidsvraagstukken, de opkomst van thematisch en transdisciplinair onderzoek en de impact van large language models. NWO liet in meerdere gevallen adaptief vermogen zien, zoals bij het snel opzetten van covid-programma's, het inspelen op trends richting thematisch/praktijkgericht onderzoek en het opstellen van AI-richtlijnen. Hoewel verbeterpunten blijven bestaan, bijvoorbeeld in het waarderen van transdisciplinair onderzoek en het versterken van langdurige internationale samenwerkingen, kan geconcludeerd worden dat NWO overwegend wendbaar en strategisch presteerde.

Aanbeveling 1

Houd de wendbaarheid van NWO vast door periodiek te monitoren of de financieringsinstrumenten nog aansluiten bij economische en maatschappelijke ontwikkelingen, met specifieke aandacht voor het beter toerusten van beoordelingsprocedures voor transdisciplinariteit en het aanscherpen van voorwaarden rond consortiumvorming.



HOOFDSTUK 4

NWO in uitvoering

In dit hoofdstuk beschrijven we op hoofdlijnen de onderzoeks-bevindingen over hoe NWO uitvoering heeft gegeven aan zijn opdracht om de gestelde doelen te realiseren, en gaan we in op de mate waarin NWO doeltreffend en doelmatig heeft gefunctioneerd.

4.1 Doeltreffendheid

In deze paragraaf staat de vraag centraal hoe NWO uitvoering heeft gegeven aan zijn taken en activiteiten en of dit op doeltreffende wijze is gebeurd. Daarbij gaan we eerst in op de uitvoering van de wettelijke taken die zijn vastgelegd in de NWO-wet, om vervolgens in te gaan op de manier waarop de strategieën van NWO zijn vertaald naar specifieke activiteiten en hoe NWO vorm geeft aan de drie rollen van verbinder, financier en uitvoerder.

4.1.1 Uitvoering van de wettelijke taken

In paragraaf 2.2 zijn de wettelijke taken van NWO beschreven. Hiernavolgend geven we voor alle vier de wettelijke taken aan in hoeverre deze door NWO gedurende de evaluatieperiode naar behoren zijn uitgevoerd. We gaan hier kort op in; bij de invulling van de drie rollen van NWO en de beantwoording van overige vragen komen de specifieke aspecten aan de orde.

Door het financieren van kwalitatief hoogwaardig onderzoek en het doorlopen van een zorgvuldig beoordelingsproces om te komen tot honorering, draagt NWO bij aan het bevorderen van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek (wettelijke taken 1 en 2). Door de samenwerking (binnen de wetenschap en tussen wetenschap en maatschappelijke partners) te stimuleren, wordt ook bijgedragen aan de overdracht van kennis van resultaten van onderzoek (wettelijke taak 3). Hierbij merken respondenten uit verschillende invalshoeken (zowel aanvragers, referenten, als betrokkenen binnen NWO) wel op dat er meer aandacht mag zijn voor het monitoren van resultaten van wetenschappelijk onderzoek tijdens en na de looptijd van een subsidie, om meer impact te bereiken en te leren hoe kennisoverdracht nog meer kan worden bevorderd. De laatst benoemde wettelijke taak, namelijk het zich hoofdzakelijk richten op het universitair onderzoek bij het uitvoeren van de NWO-taken (wettelijke taak 4), is niet meer geheel toegesneden op de ontwikkelingen naar het bedienen van een groter deel van de kennisketen (zoals het toegepast en praktijkgericht onderzoek). Er wordt dan ook binnen NWO, zowel door de vertegenwoordigers vanuit de domeinen als vanuit SIA zelf, gepleit voor een herziening van deze wettelijke taak, door ook praktijkgericht onderzoek op hogescholen te verankeren in de NWO-wet.[19] Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden of NWO zijn wettelijke taken naar behoren uitvoert, is het belangrijk om eerst te bepalen wat wij verstaan onder het naar behoren uitvoeren van taken.

Wij definiëren dat hier als volgt: taken worden naar behoren uitgevoerd als wordt voldaan aan de wet, het beleid en de professionele normen, met transparantie en verantwoording. Daarbij onderscheiden we:

- **Naleving van wet- en regelgeving:** alle taken worden uitgevoerd volgens de relevante wetten, zoals de NWO-wet en begrotingsvoorschriften. Subsidies worden verstrekt volgens vastgestelde procedures en criteria. De uitvoering van de taken draagt bij aan OCW-doelen.
- **Verantwoord omgaan met publieke middelen:** het beheren, toewijzen en verantwoorden van onderzoeksbudgetten gebeurt zorgvuldig en volgens de regels. Subsidieaanvragen worden binnen de afgesproken termijnen behandeld.
- **Transparantie:** procedures en beslissingen zijn helder en traceerbaar. Besluitvorming is transparant, navolgbaar en onderbouwd.
- **Professioneel en zorgvuldig handelen:** duidelijke en tijdige communicatie met onderzoekers en instellingen zorgen voor tevredenheid bij doelgroepen en een goede relatie met stakeholders. Zorgen voor een beperkt aantal klachten en bezwaren, een goede klachtenafhandeling, binnen de gestelde termijnen en volgens de procedures.
- **Verantwoording afleggen:** tijdig en adequaat rapporteren aan de relevante toezichthouders, zoals de minister, de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer.

Als we kijken naar de bovengenoemde indicatoren, constateren we op basis van de gehouden interviews en geraadpleegde documenten dat de NWO-wet wordt nageleefd en subsidies volgens de vastgestelde procedures en criteria worden verstrekt. De transparantie van procedures is goed, maar de besluiten die genomen worden, zijn voor aanvragers niet altijd navolgbaar. Zo kunnen aanvragers de uitleg niet altijd goed volgen en dit heeft consequenties voor het vertrouwen dat zij hebben in het systeem. Hier gaan we bij de beschrijving van NWO als financier nader op in. NWO wordt geroemd om zijn professionaliteit, zowel door direct betrokkenen binnen en rond NWO als door beoordelaars en referenten.

19 Zelfevaluatie NWO, 2025; commissie-Van der Vlist (2023). Naar een volgende fase: Derde evaluatie Regieorgaan SIA 2022.

Het aantal bezwaarschriften is over de afgelopen jaren gedaald (van 73 in 2022 naar 59 in 2024 op een toegenomen aantal aanvragen). Een vijfde tot een derde van de bezwaren is niet-ontvankelijk verklaard of ingetrokken. Ontvankelijk verklaarde bezwaren worden in behandeling genomen door de Commissie Bezwaarschriften NWO/ZonMw. Daarnaast is er de mogelijkheid om een klacht in te dienen via de klachtenprocedure van NWO.[20] Van de bijna 7.400 aanvragen in 2024 betreffen de 59 klachten nog geen procent van de aanvragen. Ook in de voorgaande jaren komt het percentage niet boven de 1,5 procent uit. Het lage aantal bezwaarschriften lijkt een indicatie dat de uitslag van de procedures wordt geaccepteerd en dat er voldoende vertrouwen in de procedures bestaat. We hebben geen expliciete uitvraag gedaan naar de reden om wel of geen bezwaar in te dienen. Een mogelijke alternatieve verklaring voor het lage aantal bezwaren kan er echter ook op duiden dat er beperkt vertrouwen is bij de indieners dat het indienen van een bezwaar zin heeft. Dit komt naar voren uit de gesprekken met respondenten, die hun onvrede uitten over de hoge competitie en de lage honoreringspercentages, die uiteraard niet alleen toe te schrijven zijn aan NWO.

Het beperkte aantal klachten lijkt haaks te staan op de signalen vanuit beoordelaars en research support officers die ervaren dat er sprake is van 'verjuridisering' van het beoordelingsproces, waarbij de toelichting op afwijzing als het ware moet worden 'dichtgetimmerd' en in omfloerste termen wordt beschreven, om te voorkomen dat er bezwaar wordt ingediend. Daar lijkt juist de beleving te zijn dat er meer bezwaren worden ingediend, terwijl dit niet uit de cijfers naar voren komt. Voor grotere aanvragen kan wellicht gewerkt worden met exit-interviews, waarbij uitleg gegeven kan worden bij een afwijzing; dit is ook een van de suggesties vanuit de beoordelingscommissieleden die wij spraken.

Concluderend stellen we vast dat NWO zijn taken naar behoren uitvoert. We hebben uit de interviews of op basis van de documenten geen signalen ontvangen dat NWO zijn taken niet naar behoren uitvoert. In de hiernavolgende paragrafen beschrijven we de details van enkele van de aspecten van de uitvoering van de wettelijke taken.

20 Hierbij gaat het bijvoorbeeld om klachten naar aanleiding van ongenoegen over een gedraging, handeling of nalaten door een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van NWO. Daarnaast bestaat er het meldpunt wetenschappelijke integriteit, voor als men melding wil doen van (vermoedelijke) schending van de wetenschappelijke integriteit. Zie voor meer informatie: Een klacht indienen | NWO.

4.1.2 NWO als financier

Als financier van onderzoek programmeert NWO onderzoek langs vijf financieringslijnen, met elk een eigen doelstelling. De financieringslijnen zijn Talent, Open Competitie, Samenwerking met kennisgebruikers en maatschappij, Praktijkgericht onderzoek en Wetenschappelijke infrastructuren.[21] Iedere programmalijn kent zijn eigen manier van toekenning van middelen. De financieringsrol is de kernrol van NWO en ruim driekwart van het werk van NWO wordt besteed aan de financieringslijnen.

Als positieve punten van de financieringsrol benoemen betrokkenen dat NWO een sterke inhoudelijke focus heeft en zeer professioneel handelt in de beoordelingsprocedures. Leden vanuit beoordelingscommissies en referenten geven aan dat zij zeer professioneel en zorgvuldig begeleid en voorbereid worden en dat het gewaardeerd wordt dat het gesprek over de inhoud gevoerd wordt. Aanvragers benoemen dat zij de variatie in instrumenten, de zorgvuldigheid van beoordelingsprocedures en het bestaan van programma's voor vrij onderzoek waarderen.

NWO is doorlopend bezig met het optimaliseren van zijn beoordelingsprocessen. Het introduceren van pre-proposalrondes helpt bij de voorselectie van voorstellen, zodat het aantal voorstellen beperkt kan worden. In de zelfevaluatie van NWO wordt benoemd dat het narratief cv initieel voor onrust in het veld zorgde, maar dat dit inmiddels als evidence-based cv een duidelijker en meer gedragen plaats krijgt in het beoordelingsproces. Toch worden ten aanzien van het evidence-based cv nog steeds zorgen benoemd: aanvragers twijfelen of beoordelaars andere vormen van output wel gelijkwaardig beoordelen en zijn terughoudend met het delen van persoonlijke omstandigheden, waarvan ze verwachten dat dit tegen hen kan werken. De manier waarop NWO met de ontwikkelingen rondom Erkennen en Waarderen omgaat zorgt ervoor dat NWO internationaal als voorloper wordt gezien en wordt gewaardeerd door vele betrokkenen uit de interviews.

Een onderdeel van de rol van financier is ook oog hebben voor diversiteit en inclusie bij het beoordelen van onderzoeksvoorstellen. NWO zet diversiteit en inclusie duidelijk op de agenda met programma's zoals Aspasia (inmiddels afgelopen), Mozaïek, en Hestia voor gevluchte wetenschappers. Ook probeert NWO bij beoordelingsprocedures rekening te houden met factoren als genderbalans, carrière-onderbrekingen en verschillende achtergronden, en besteedt NWO hier aandacht aan door het organiseren van bias-trainingen. Ook de inspanningen op het terrein van open science verdienen hier aandacht; het percentage publicaties voortkomend uit door

21 *Financieringslijnen | NWO*.

NWO gefinancierd onderzoek is door de jaren heen gestegen tot 95%.[22] Met deze inspanningen probeert NWO bij te dragen aan een gezonde onderzoekscultuur en de beleidsdoelen van OCW ten aanzien van ruimte geven aan divers talent. Tegelijk ervaren sommigen dat beleid en praktijk nog niet altijd overeenkomen: de effecten zijn lastig te meten, diversiteit wordt soms beperkt opgevat (vaak alleen op het gebied van gender), en procedures of taalvereisten kunnen een drempel vormen voor internationale onderzoekers. NWO-medewerkers benoemen dat er meer aandacht mag zijn voor diversiteit bij NWO zelf (bijvoorbeeld minder een profiel met achtergrond vanuit de wetenschap). In het medewerkersonderzoek van 2024 geeft 63 procent van de medewerkers aan dat zij het eens zijn met de uitspraak dat de aandacht van NWO-D voor diversiteit in de werkomgeving bijdraagt aan het succes van de organisatie. Dit percentage was 6 procentpunt gestegen sinds de meting in 2023. Het belang van aandacht voor diversiteit in de organisatie wordt dus door de organisatie onderschreven. Uit interviews met NWO-medewerkers blijkt dit ook; zij geven aan dat er stappen gezet worden in het kader van NWO als lerende organisatie, en dat het belangrijk is om als NWO op het gebied van diversiteit en inclusie een voorbeeldfunctie te vervullen.

Door de klankbordgroep bij dit onderzoek wordt benoemd dat er niet alleen aandacht moet zijn voor diversiteit bij het indienen van onderzoeksvoorstellen, maar minstens zoveel aandacht voor diversiteit in de beoordelingscommissies. Hier besteedt NWO in de praktijk ook aandacht aan, en dit wordt ook erkend. Aanvragers geven aan dat ze zien dat NWO een expliciet beleid voert ten aanzien van diversiteit en inclusie, maar vragen zich wel af of deze beleidsmaatregelen altijd even effectief zijn. In de groepsinterviews met aanvragers werd gediscussieerd over de rolverdeling tussen NWO en de universiteiten: sommigen vinden dat diversiteit vooral bij werkgevers hoort (als daar de selectie goed plaatsvindt, weerspiegelt deze zich vanzelf in de aanvragen), anderen dat NWO actief doelen moet stellen om verandering te bereiken.

Kortom, de intentie en inspanningen zijn zichtbaar, maar de uitvoering en meetbaarheid kunnen sterker en breder. We bevelen NWO daarom aan om aandacht te besteden aan diversiteit in hun call-teksten en deze aandacht niet alleen te beperken tot gender. Daarnaast bevelen we aan om procedures en taalvereisten na te lopen op toegankelijkheid voor internationale onderzoekers. Een goed startpunt om meer aandacht te hebben voor diversiteit is om in de eigen organisatie hier stevig op in te zetten en ook naar buiten toe zichtbaar te maken wat de beleidsmaatregelen en resultaten op dit vlak zijn.

De rol van financier

Op de rol van financier hebben veel geïnterviewden aandachtspunten meegegeven. Die komen vooral naar voren op het gebied van de volgende aspecten:

1. **Versnippering van middelen en capaciteit.** De verschillende financieringslijnen, met hun eigen subprogramma's, leiden tot versnippering van middelen en capaciteit binnen NWO. Doordat er voor de verschillende programma's andere eisen en procedures zijn, kan de capaciteit binnen de organisatie niet altijd efficiënt worden ingezet. NWO heeft hierin al een efficiëntieslag ingezet, door het aantal kleinere subsidies terug te dringen. Hierdoor wordt de door het veld gewaardeerde variatie en mogelijkheid tot maatwerk in instrumenten wel verminderd. In de vorige evaluatie van NWO werd ook als aanbeveling meegegeven dat gemonitord moest worden hoe de aanvraagprocedures efficiënter kunnen worden ingericht, om de aanvraagdruk te verlagen. Deze aanbeveling (aanbeveling 12, zie ook hoofdstuk 6) is goed opgevolgd.
2. **Complexiteit en regeldruk.** Universiteiten ervaren dat de eisen aan aanvragen steeds complexer worden en er op steeds meer criteria moet worden gerapporteerd (zoals hoe om te gaan met kennisveiligheid, diversiteit en valorisatie). Als deze aspecten op instellingsniveau kunnen worden afgesproken, kan dit verlichting van de aanvraagdruk bieden, zowel aan de kant van de aanvrager als van de beoordelaar. Daarnaast werd benoemd dat er bij het nastreven van harmonisatie van financieringskosten wel voldoende ruimte moet blijven om flexibel in te spelen op behoeften en mogelijkheden voor samenwerking. NWO heeft naast de genoemde efficiëntieslag een aantal initiatieven genomen om binnen het financieringsinstrumentarium meer flexibiliteit aan te brengen, bijvoorbeeld door meer kortlopende financieringen te honoreren. NWO zet vooral stappen in het terugdringen van het aantal (kleinere) financieringsinstrumenten. De complexiteit en regeldruk in aanvragen zelf verminderen daarmee niet. We bevelen aan om vanuit het bestuur bij efficiëntieslagen de noodzakelijke ruimte te scheppen voor flexibiliteit binnen de bestaande structuren of daar zo nodig de structuren voor aan te passen.[23] Een van de mogelijkheden is om te verkennen of aan bepaalde criteria (bijvoorbeeld omgang met kennisveiligheid) ook op instellingsniveau kan worden voldaan in plaats van per individuele aanvraag.

22 Zelfevaluatie NWO.

23 Zie ook onze reflectie op het opvolgen van aanbeveling 12 uit de vorige evaluatie.

3. **Aanvraagdruk.** De procedures voor aanvragen worden als zwaar en tijdrovend ervaren, met bij sommige financieringslijnen lage honoreringspercentages, wat ontmoedigend werkt.[24] Door het hoge aantal aanvragen en de beperkte middelen (vooral bij de Open Competitie en Talentlijnen) ervaren aanvragers dat er vaak gekozen wordt voor de minst risicovolle projecten en de reeds bekende (gevestigde) wetenschappers, zo geven zij aan in de interviews. Zij dienen risicovolle voorstellen, projecten die net afwijken van de norm op een of meerdere onderdelen, liever ergens anders in, omdat ze ervaren dat deze bij NWO toch niet door de procedure heen komen. De implementatie van kleinere subsidies, zoals de XS-subsidies, komt tegemoet aan de behoefte om meer ruimte te bieden voor pioniersonderzoek. Deze worden ook positief ontvangen in het veld. Wellicht hebben de onderzoekers die aangeven geen ruimte te ervaren voor het indienen van risicovoller onderzoeksvoorstellen, nog geen mogelijkheid gehad om binnen de XS-subsidies in te dienen. De aanvraagdruk blijft dus hoog en is tijdens de evaluatieperiode niet verminderd, deels door externe factoren, zoals groei van instellingen. NWO speelt hier binnen zijn mogelijkheden goed op in door variëteit in financieringsinstrumenten aan te bieden.
4. **Communicatie en voorspelbaarheid.** NWO is doorlopend bezig met het verbeteren van de communicatie en transparantie over de processen, zo blijkt uit de eerste ambitie uit de Strategie 'Wetenschap werkt!' en dit wordt beaamd door interviews met NWO-medewerkers. Door het veld wordt dit echter nog niet altijd herkend. De communicatie rondom calls wordt soms als onvoorspelbaar ervaren, bijvoorbeeld doordat planningen wisselen per jaar, er ad hoc wijzigingen worden aangebracht en communicatie onvoldoende tijdig plaatsvindt. Daarnaast leidt het gebruik van veel verschillende formulieren en formats tot inefficiëntie en verwarring in het proces. Ook wordt aangegeven dat er regelmatig onduidelijkheid is over wie het aanspreekpunt is voor specifieke vragen, wat leidt tot vertragingen in het proces. Concluderend stellen we daarom dat ondanks de continue inspanningen van NWO op het vlak van heldere en transparante communicatie, dit door het veld nog niet altijd wordt herkend. Een peiling onder onderzoekers over de specifieke behoeften rond de communicatie zou NWO kunnen helpen om de voorspelbaarheid te vergroten. Ook kan een jaarlijkse call-kalender op de website, waarin duidelijk staat welke call wanneer opent en sluit, uitkomst bieden.
5. **Toegankelijkheid en gelijkheid.** Cofinancieringseisen en interne universiteitsselecties beperken deelname van kleinere partijen en jonge onderzoekers, zo geven aanvragers aan. Daarnaast ervaren zij dat in consortia de gevestigde onderzoekers een belangrijke rol krijgen, terwijl het werk vaak wordt uitgevoerd door startende onderzoekers, die daar niet de erkenning voor krijgen. Startende onderzoekers ervaren dat gevestigde onderzoekers in dit systeem alleen maar succesvoller worden, en het moeilijk is om ertussen te komen. Een voorbeeld hiervan is de eis voor een 'inbeddingsgarantie', waarbij de instelling verklaart dat de onderzoeker bij toekenning van een Veni- of Vidi-beurs bij de instelling het onderzoek kan uitvoeren en in het geval van een Vidi-beurs een tenure-trackaanstelling of vaste aanstelling krijgt.[25] Jonge onderzoekers benoemen dat het voor hen lastiger is een dergelijke garantie te ontvangen, terwijl het doel van een dergelijke garantie juist is om duurzame inbedding van talent te garanderen. Uit de signalen uit de interviews maken wij op dat de toegankelijkheid van de instrumenten verbeterd kan worden, met name op het terrein van toegankelijkheid voor startende onderzoekers. Minder nadruk op strategische of netwerkgebonden factoren en meer focus op de inhoud van het voorstel kunnen de toegankelijkheid voor startende onderzoekers mogelijk verhogen.
6. **Samenstelling en functioneren commissies.** Het vinden van commissieleden voor beoordelingscommissies wordt steeds moeilijker. De vergoeding voor het werk is relatief laag, zeker in verhouding tot de gevraagde werkzaamheden, volgens geïnterviewde beoordelaars.[26] Daarnaast wordt dit type werkzaamheden bij de eigen instelling niet expliciet gewaardeerd: 'Je wordt niet beoordeeld op vergaderen.' Er wordt veel voorbereiding gevraagd in het lezen en beoordelen van voorstellen, en deze op de juiste manier toekennen of afwijzen. Aan dit laatste aspect wordt steeds meer aandacht besteed, omdat NWO steeds meer te maken krijgt met (dreiging van) juridische stappen van niet-gehonoreerde aanvragers, zo geven ook NWO-medewerkers aan. Respondenten, met name uit de hoek van de aanvragers en instellingen, vinden dat beoordelingscommissies vaak te breed zijn samengesteld, waardoor er onvoldoende vakinhoudelijke kennis is om voorstellen goed te beoordelen. Dit leidt ertoe dat specialistische of innovatieve ideeën minder goed worden herkend en dat de beoordeling soms meer gebaseerd lijkt op schrijf- of presentatievaardigheden dan op inhoudelijke kwaliteit.

24 De hoge aanvraagdruk is een bekend en terugkerend thema. Het Rathenau Instituut publiceerde hier in 2024 een factsheet over, waarin zij concludeerden dat de aanvraagdruk verhoogd is over de afgelopen jaren: Aanvraagdruk bij NWO | Rathenau Instituut.

25 NWO-Talentprogramma | NWO.

26 De vergoeding is in 2024 volgens informatie vanuit NWO ruim geïndexeerd. Deze indexatie wordt niet benoemd door beoordelaars.

Om kwaliteit van voorstellen goed te kunnen beoordelen, is de samenstelling van de beoordelingscommissie van groot belang. Momenteel is deze niet altijd optimaal, bijvoorbeeld als het gaat om diversiteitsaspecten, en achtergrond van de commissieleden. Dit komt mede door de beperkte aantrekkelijkheid van deelname aan een beoordelingscommissie, zowel door de (ervaren) lage vergoeding door NWO als door de lage waardering vanuit de instelling waar men voor werkt. NWO kan hierop inspelen door te onderzoeken hoe zij leden van beoordelingscommissies beter tegemoet kunnen komen, bijvoorbeeld financieel of door hen nog meer te ondersteunen in de uit te voeren werkzaamheden. Kennisinstellingen kunnen tevens kijken hoe zij het werk van wetenschappers in beoordelingscommissies explicieter kunnen waarderen, zodat het voor hen meer loont om een uitnodiging voor deelname aan een beoordelingscommissie aan te nemen.

7. **Mismatch tussen financiering en werkelijke kosten.** Betrokkenen geven in de interviews aan dat vaak niet alle projectkosten kunnen worden gedekt. Zo lopen de uurtarieven zoals die door NWO gehanteerd worden, niet gelijk op met de salarisschalen van de kennisinstellingen, en is er ook niet altijd sprake van indexering van subsidies. Deze signalen worden met ons gedeeld, ook al zijn er in het 'Akkoord bekostiging wetenschappelijk onderzoek'[27] afspraken gemaakt over de personele kosten die worden bekostigd vanuit NWO, gebaseerd op de cao's van universiteiten en umc's. Universiteiten benoemen dat zij de (ervaren) tekorten aanvullen vanuit de eerste geldstroom, wat de minder kapitaalkrachtige instellingen benadeelt. Een aantal geïnterviewden geeft aan onderzoekers actief te ontmoedigen om NWO-middelen aan te vragen, als al een groot deel van de onderzoekers financiering heeft ontvangen, omdat dit dan bijvoorbeeld te zwaar drukt op de afdelingsbegroting. Voor sommige instellingen en bedrijven vormen cofinancieringseisen een drempel, vooral bij hoge matchingpercentages (tot 30-50 procent). Ondanks het doorlopende akkoord tussen NWO en kennisinstellingen ervaren instellingen een mismatch met de kosten, die zelfs leidt tot ontmoediging van personeel om aanvragen in te dienen. Wij raden NWO en OCW aan om tijdens de jaarlijkse herziening van de bedragen, parallel aan de cao-onderhandelingen, te bezien of er eventuele bijstellingen nodig zijn om goed aan te sluiten bij de (hernieuwde) cao-afspraken en wat hier, vanuit hun verschillende rollen, de mogelijkheden toe zijn.
8. **Beleid en instrumenten** zijn niet altijd passend bij langetermijnonderzoek. De financiering houdt te weinig rekening met de lange termijn, waarbij grote, strategische onderzoeksprogramma's (twintig tot dertig jaar) niet passen in financieringscycli van vier à vijf jaar. Dit is ook het geval bij grote infrastructuren, waar een initiële financiering voor is van tien jaar, maar daarna beperkte onderhoudsfinanciering beschikbaar is (sinds 2025 is er een opwaarderingsfinanciering mogelijk voor het verlengen van de operationele levensduur van grootschalige wetenschappelijke infrastructuren). Tijdens de evaluatieperiode heeft NWO de langetemijnprogramma's onder het KIC-instrumentarium uitgezet en ook in de NGF-projecten waar NWO bij betrokken is, is er aandacht voor langetermijnonderzoek. We concluderen dan ook dat NWO voldoende inspanning levert om aandacht te hebben voor langetermijnonderzoek, door naast de kortere financieringscycli de mogelijkheid tot langeretermijnfinanciering te bieden. We raden NWO aan om ook voor ongebonden onderzoek, en niet alleen thematisch onderzoek, te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een manier van financiering die kan bijdragen aan langetermijnonderzoek.
9. **Monitoring.** Het besteden van middelen zoals afgesproken wordt geborgd door een combinatie van interne controles bij de uitvoerende instellingen en monitoring door NWO zelf. Deze monitoring gebeurt bijvoorbeeld door middel van verantwoordingsrapportages. Vanuit het veld wordt aangegeven dat deze monitoringsrapportages vaak een formaliteit zijn en dat het meer waarde zou hebben om meer op maatschappelijke doorwerking te sturen in financieringslijnen gericht op maatschappelijke impact. Op die manier kan er beter geëvalueerd worden wat de daadwerkelijke deliverables van een project zijn, en kan bijvoorbeeld ook beter gemonitord worden of iemand de volgende keer weer financiering kan ontvangen of niet. Over een (eenduidige) manier waarop dit zou moeten plaatsvinden, zonder een nieuwe bureaucratische procedure op te starten, hebben de betrokkenen momenteel geen suggesties. Een mogelijkheid is te onderzoeken hoe de resultaten van NWO-gefinancierd onderzoek beter gemonitord kunnen worden, zodat onderzoekers kunnen aantonen wat er met de financiering bewerkstelligd is en dit bij volgende aanvragen eventueel kan worden meegewogen. Hiertoe worden al initiatieven ondernomen vanuit NWO, zoals periodiek contact met onderzoekers van lopende projecten via zogenoemde gebruikerscommissies in het domein TTW.

27 Akkoord bekostiging wetenschappelijk onderzoek 2008 | NWO.

Een aantal grote dilemma's komt in de interviews terugkerend ter sprake, die meer gaan over fundamentele keuzes rondom de verdeling van onderzoeksmiddelen. Doordat er verschillende wensen en ervaringen zijn van aanvragers en andere betrokkenen, is het lastig om een eenduidige conclusie te trekken over het functioneren van NWO als financier. Voor een aantal grotere vraagstukken of dilemma's lijkt er geen oplossing te zijn die voor alle betrokkenen tot een bevredigend resultaat leidt. Wij sommen deze vraagstukken hieronder op, maar hebben hier op basis van onze evaluatie geen oplossingsrichtingen voor kunnen formuleren. Dit komt mede doordat de gemaakte keuzes afhankelijk zijn van politieke en beleidsmatige keuzes, die we binnen de scope van deze evaluatie niet nader onderzocht hebben.

- **Thematisch versus ongebonden onderzoek.** Door thematisch onderzoek te financieren, kan beter worden ingespeeld op de grote maatschappelijke opgaven. Een deel van het veld vreest echter dat er te weinig ruimte overblijft voor fundamenteel, nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek, hoewel er ook binnen thematisch geïnitieerd onderzoek ruimte is voor dit fundamentele en nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek. Aan de andere kant ervaren bedrijven dat zij soms weinig invloed hebben op onderzoeksthema's of uiteindelijke formulering van onderzoeksvragen, waardoor dit in de praktijk niet altijd even bruikbare resultaten voor hen oplevert. Beperkte invloed van bedrijven is echter voor het kunnen doen van onafhankelijk onderzoek juist belangrijk. De mate waarin thematisch versus ongebonden onderzoek wordt gefinancierd is ongeveer gelijk aan elkaar, en fluctueert over de jaren. Er is door de jaren heen geen duidelijke expliciete groei van thematisch onderzoek ten opzichte van ongebonden onderzoek te onderscheiden.[28]
- **Loting versus competitie.** Door de lage honoreringspercentages en de grote tijdsinvestering bij het indienen van voorstellen vindt een groot deel van het veld de financiering via NWO onbevredigend, waarbij moet worden opgemerkt dat niet alle kritiek daarop toe te schrijven is aan het functioneren van NWO zelf. Er gaat veel capaciteit (zowel bij NWO als aan de zijde van de aanvragers en beoordelaars bij instellingen) 'verloren' in het systeem. Doordat er beperkte middelen beschikbaar zijn, wordt door een deel van de respondenten geopperd om te loten. Dit biedt echter ook geen garantie op bevredigender uitkomsten, omdat het ontvangen van een beurs dan mogelijk minder gezien wordt als indicatie van hoge kwaliteit. In Nederland is de oproep om te gaan loten niet onbekend en vinden er ook af en toe experimenten plaats met loting. Respondenten uit ons onderzoek geven bijvoorbeeld aan dat loting voor een middengroep van aanvragen wellicht goede mogelijkheden biedt. Een commissie selecteert dan de excellente voorstellen en de voorstellen die niet aan de kwaliteitseisen voldoen; uit de overige indieningen kan dan geloot worden. NWO volgt deze met interesse en onderzoekt waar loting van toegevoegde waarde kan zijn.[29]
- **Middelenverdeling door NWO** of bij instellingen zelf. Het feit dat NWO de middelen verdeelt, leidt ertoe dat de selectie van wie een goede wetenschapper is en wie niet, door NWO gedaan wordt. Dit is niet per se ontstaan vanuit de wens van NWO, maar een consequentie van de dominante rol die NWO heeft gekregen in het verdelen van onderzoeksmiddelen. Respondenten benoemen dat universiteiten zo hun HR-selectie aan NWO uitbesteden. Een aantal respondenten oppert dat instellingen zelf al een strenge selectie gemaakt hebben van hun personeel en al hoge kwaliteit in huis hebben, waardoor selectie door NWO dubbelop is. Zij pleiten voor financiering vanuit de kennisinstellingen zelf en niet door een instituut als NWO.
- **Domeinindeling herzien.** Een deel van de respondenten vindt de opdeling in domeinen niet meer van deze tijd, mede omdat de verdeling van middelen tussen domeinen niet altijd als eerlijk beschouwd wordt, en er in toenemende mate sprake is van interdisciplinair onderzoek. Maar als de verdeling van middelen langs domeinen wordt losgelaten, is een minimum aan onderzoeksmiddelen per wetenschapsdomein niet meer gegarandeerd. De middelenverdeling is historisch ontstaan en blijft per domein stabiel met jaarlijks beperkte bijstellingen. Uit onderzoek van het Rathenau Instituut blijkt dat het ENW-domein relatief (ten opzichte van omvang van het domein qua aantallen onderzoekers) veel financiering ontvangt. Wel wordt daarbij de kanttekening geplaatst dat de vergeleken indicatoren sterk kunnen verschillen tussen domeinen en daarmee lastig te vergelijken zijn.[30]
- **Samenwerking versus individueel.** NWO legt steeds meer nadruk op samenwerking tussen wetenschappers vanwege de vernieuwing die door samenwerking op grensvlakken zou kunnen ontstaan. Maar waar in sommige wetenschapsvelden samenwerking de norm is, geldt dit niet universeel voor alle disciplines. Een deel van de aanvragers geeft dan ook aan dat samenwerking niet als voorwaarde voor financiering gesteld moet worden, maar juist daarbuiten gestimuleerd moet worden. Ook zou de

28 Gebaseerd op aantal toegewezen projecten per financieringslijn, zoals geschetst in Zelfevaluatie NWO 2025. Ook wordt in de zelfevaluatie aangegeven: "Over de jaren heen is de verhouding waarin NWO ongebonden onderzoek (Open Competitie, Talent) en thematisch onderzoek (Samenwerking, Praktijkgericht (SIA), Onderwijsonderzoek (NRO)) financiert ongeveer 50:50."

29 Zie bijvoorbeeld: *Loten voor onderzoeksbeurzen: armoedig of mooie ambitie? | DUB*.

30 Rathenau Instituut (2023). NWO-programma's voor vrij onderzoek – Mogelijke grondslagen voor budgetverdeling. Den Haag: Rathenau Instituut. Auteurs: P. Diederen en J. de Jonge.

focus niet alleen op samenwerking tussen instellingen maar ook binnen instellingen moeten worden gelegd. Ook bij onderzoekers die aan dezelfde onderzoeksinstelling werken, kunnen samenwerkingen ontstaan tussen disciplines die nog niet samenwerken en onderzoekers die elkaar nog niet kennen; daarvoor is niet per se een indiening vanuit meerdere organisaties nodig.

- **Uniformisering of maatwerk.** Door procedures te uniformiseren, kan de interne organisatie efficiënter werken en zijn procedures helder en zoveel mogelijk gelijk voor de financieringslijnen. Door te veel te uniformiseren, verliest NWO echter de mogelijkheid tot maatwerk en flexibiliteit, die juist in sommige programma's zo gewaardeerd wordt en ook ruimte biedt voor innovatieve en meer risicovolle projecten. Ook wordt er inzake de beoordeling benoemd dat te veel uniformiseren niet bevorderlijk is, omdat de vakgebieden te veel van elkaar verschillen om voorstellen via dezelfde procedures te beoordelen.

NWO weegt zorgvuldig af op welke onderdelen meer of minder in te zetten en hoe te komen tot een juiste balans. Wat de juiste balans is, is onderdeel van gesprek tussen NWO en betrokken stakeholders, en onderhevig aan economische en maatschappelijke ontwikkelingen en politieke en beleidsmatige keuzes. We bevelen aan de bovenstaande onderdelen periodiek te blijven onderzoeken: zet NWO in op de juiste activiteiten met zijn inspanningen, zoals op het gebied van thematisch versus ongebonden onderzoek, de indeling (en middelenverdeling) tussen domeinen, competitie en samenwerking? Dit sluit aan bij de ambitie van NWO in de strategie 'Wetenschap werkt!', om onderzoek uit te zetten naar het wetenschapssysteem als geheel en de rol van NWO daarin (Research on Research), om meer evicence-based te werk te kunnen gaan. In dit onderzoek hebben wij geen eenduidig antwoord gekregen op de geschetste vraagstukken.

4.1.3 Concluderend over de financierende rol

NWO beoogt bij te dragen aan een robuust onderzoeksstelsel, waarin onderzoeksfinanciering wordt toegekend aan het meest geschikte onderzoek (zoals beschreven in de beleidstheorie). Over het algemeen zorgt de zorgvuldige inhoudelijke toetsing door experts ervoor dat kwalitatief sterke voorstellen bovenaan eindigen. Het beoordelingsproces stelt beoordelaars in staat om uitschieters aan beide kanten (kwalitatief uitmuntend en kwalitatief minder sterk) goed te onderscheiden. De lage slagingspercentages en hoge toegangsdrempels (matching, complexiteit) zorgen er echter voor dat onderzoekers aangeven sommige projecten niet bij NWO in te dienen, maar elders. Ook is de uniformisering van procedures en de grote mate van het 'dichtregelen' via procedures niet bevorderlijk voor het ontplooien van meer risicovolle projecten en zijn de strikte kaders niet voor alle disciplines goed werkbaar.

Een belangrijk aandachtspunt als het gaat om een 'robuust onderzoeksstelsel' is tot slot de beperkte monitoring en begeleiding van lopende projecten: er is weinig structurele accountability voor het aantonen van resultaten of de besteding van middelen conform het voorstel, waardoor de zichtbaarheid en toetsbaarheid van kennisopbrengsten uit NWO-financiering beperkt zijn.

Een gezonde onderzoekscultuur is tevens een van de centrale ambities van NWO. Toegankelijkheid en beleid rondom een gezonde cultuur, bij NWO en de instellingen, staan hierbij centraal. NWO neemt internationaal een voortrekkersrol in met initiatieven zoals open science en vernieuwende beoordelingsvormen, waaronder het evidence-based cv. Voor open science en kennisveiligheid wordt vanuit respondenten het belang van de overkoepelende expertise bij NWO gezien en slaagt NWO erin om via programma-eisen veranderingen teweeg te brengen in het veld. Voor aspecten van de onderzoekscultuur als Erkennen en Waarderen, diversiteit en inclusie of wetenschappelijke integriteit is de verantwoordelijkheid breder verspreid in het wetenschapsstelsel en is de vraag of NWO dit via eisen kan afdwingen.

Samengevat vervult NWO zijn rol als onderzoeksfinancier dus zeer professioneel en grotendeels inhoudelijk gefocust. Als kanttekening daarbij plaatsen we dat het tot nog toe nog niet is gelukt de aanvraagdruk naar beneden te brengen en het honoreringspercentage structureel te verhogen (hoewel dit niet alleen toe te schrijven is aan NWO). Ook ervaren wetenschappers minder kansen voor early career-wetenschappers en minder kansen voor risicovolle of innovatieve onderzoeken. De middelen komen dus niet vanzelfsprekend terecht bij het meest geschikte onderzoek.

Aanbeveling 2
We bevelen aan om vanuit het bestuur NWO bij efficiëntieslagen in het aanvraagproces de noodzakelijke ruimte te scheppen voor flexibiliteit binnen de bestaande structuren, zoals procedures en wijze van toekenningen, of daar zo nodig de structuren voor aan te passen. Een van de mogelijkheden is om te verkennen of aan bepaalde criteria (bijvoorbeeld omgang met kennisveiligheid) ook op instellingsniveau kan worden voldaan in plaats van per individuele aanvraag. Minder nadruk op strategische of netwerkgebonden factoren en meer focus op de inhoud van het voorstel kunnen de toegankelijkheid voor startende onderzoekers mogelijk verhogen.

Aanbeveling 3
Een peiling onder onderzoekers binnen een jaar over de specifieke behoeften rond de communicatie zou NWO kunnen helpen om de voorspelbaarheid te vergroten. Ook kan een jaarlijkse call-kalender op de website, waarin duidelijk staat welke call wanneer opent en sluit, uitkomst bieden.

Aanbeveling 4
Monitoring van onderzoeksresultaten: onderzoek als NWO binnen een jaar hoe de resultaten van het door NWO gefinancierde onderzoek beter gemonitord kunnen worden, zodat onderzoekers kunnen aantonen wat er met de financiering bewerkstelligd is en dit bij volgende aanvragen eventueel kan worden meegewogen.

Aanbeveling 5
Research on Research: onderzoek als NWO periodiek of nog de juiste balans wordt gevonden als het gaat om de onderdelen waar NWO inspanning op levert, zoals thematisch versus ongebonden onderzoek, de indeling (en middelenverdeling) tussen domeinen, competitie en samenwerking.

4.1.4 NWO als uitvoerder

NWO heeft ook een rol als uitvoerder van onderzoek, in de negen NWO-instituten, de NWO-I-organisatie. Deze instituten zijn recent alle geëvalueerd[31] en zijn geen onderdeel van deze evaluatie. We evalueren wel de samenhang tussen de rollen, en de plaats van NWO-I in de NWO-governance (zie hoofdstuk 5). In dat kader geven we hierna een aantal feitelijkheden aan over de NWO-I-organisatie in de evaluatieperiode.

De instituten ontvangen van de Raad van Bestuur een basisfinanciering; in 2024 bedroeg deze 172 miljoen euro. Dit is vergelijkbaar met (de systematiek van) de eerstegeldstroomfinanciering die de universiteiten en hogescholen direct vanuit OCW ontvangen. Naast de basisfinanciering kunnen de instituten, net als universiteiten, umc's, hogescholen en KNAW-instituten, aanvullende subsidies aanvragen via de financieringslijnen van NWO-D. Het aandeel van alle NWO-gefinancierde onderzoeksprojecten waarvan de projectleider afkomstig is uit een van de NWO-instituten, bedraagt over de jaren 2020-2024 steeds ongeveer 3 procent.[32]

De NWO-instituten nemen een belangrijke strategische positie in als het gaat om samenwerking met het bedrijfsleven en het beheren van grote infrastructuren. Zij kunnen daarmee een motor zijn voor kennis voor de komende jaren op een hoog niveau.

4.1.5 NWO als verbinder

NWO vervult de laatste jaren steeds nadrukkelijker een verbindende (of nexus-)rol binnen het wetenschapssysteem. Naast de financierende rol van NWO werd in het Strategisch Plan 2023–2026 'Wetenschap werkt!' ook expliciet gekozen om 'verbinder' als een van de drie kernrollen te benoemen, naast 'financier' en 'uitvoerder' (onderzoeker via instituten). De verbindende rol van NWO heeft zijn wortels in de lang bestaande samenwerkingspraktijk binnen de Nederlandse wetenschap, maar is pas sinds 2023 formeel vastgelegd als volwaardige strategische pijler. Deze positionering is voortgekomen uit een strategische heroriëntatie en eerdere reputatieonderzoeken, maar is nog steeds onderwerp van discussie als het gaat om de juiste omvang en invulling ervan.[33]

NWO benoemt het zelf zo: 'Als verbinder vervullen we een belangrijke brugfunctie tussen onderzoekers, overheden, politiek, kennisinstellingen, bedrijfsleven en andere kennisgebruikers.'[34] Verbinding wordt ingezet als middel om onderzoek te versterken en relevant te maken voor maatschappelijke en economische opgaven. Het strategisch doel is om structureel de samenwerking te stimuleren tussen disciplines en sectoren, zodat complexe uitdagingen – zoals klimaatverandering, energietransitie en gezondheidsvraagstukken – inter- en transdisciplinair kunnen worden aangepakt.

31 *Evaluaties NWO-instituten | NWO*.

32 Zie tabel 5.2 Zelfevaluatie NWO.
33 Rapportage Reputatieonderzoek NWO 2023.
34 *NWO-strategie 2023-2026 | NWO*.

De volgende elementen staan centraal bij de invulling van de rol van verbinder:

- **Een brug slaan tussen partijen:** NWO zorgt ervoor dat de onderzoekers in contact komen met relevante partners uit bedrijfsleven, overheid en maatschappij. Dit doet NWO bijvoorbeeld door het organiseren van netwerk- en matchmakingsmomenten, zoals congressen, workshops en thematafels.
- **Samenwerkingsverbanden stimuleren:** Bij projecten en programma's wordt samenwerking vaak verplicht of nadrukkelijk aangemoedigd. Daartoe worden bijvoorbeeld randvoorwaarden in calls opgenomen, zoals eisen aan multidisciplinaire consortia of betrokkenheid van maatschappelijke en private partners.
- **Thema's en agenda's verbinden:** NWO koppelt onderzoeksprogramma's aan maatschappelijke opgaven, zoals klimaat, energie, gezondheid en digitalisering. Daarnaast zet NWO programma's op die samenwerking vereisen, zoals de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) en het Kennis- en Innovatieconvenant (KIC).
- **Open science en kennisdeling bevorderen:** Er wordt voor gezorgd dat onderzoeksresultaten breed toegankelijk zijn en ook buiten de wetenschap worden benut, onder meer via gebruikerscommissies, platforms en digitale infrastructuren. Deze specifieke thema's worden mede gestimuleerd door de regieorganen (NRO, SIA, KIN, Open Science NL), die een verbindende rol spelen op specifieke aandachtsgebieden.
- **Een internationale verbinding bewerkstelligen**, door deelname aan en coördinatie van grootschalige onderzoeksnetwerken en infrastructuren, zoals CERN en Horizon Europe, maar ook als lid van de governing board van Science Europe en de Global Research Council.
- **Ambassadeurschap:** De maatschappelijke waarde van wetenschap en van de rol van NWO wordt zichtbaar gemaakt, bijvoorbeeld als voorzitter van de Kenniscoalitie.

De uitvoering vindt plaats door het combineren van financiële instrumenten met samenwerkingsvereisten, waardoor nieuwe netwerken ontstaan die vaak ook na afloop van gefinancierde projecten blijven bestaan.

Het reputatieonderzoek NWO[35] laat zien dat de verbindende rol wordt erkend, maar dat NWO primair wordt gezien als financier en minder als verbinder op nationaal-strategische thema's. Het advies van de bevraagde stakeholders in het reputatieonderzoek is om de verbindende rol 'bescheiden en doelgericht' te houden, zodat de kerntaak van financier niet in het gedrang komt. In zijn zelfevaluatie benoemt NWO ook dat stakeholders adviseren dat NWO zijn verbindende activiteiten vooral als onderzoeksfinancier en wetenschapsambassadeur dient te benaderen.

Uit het reputatieonderzoek komt verder naar voren dat stakeholders NWO zien als een logische ambassadeur van de wetenschap, omdat zijn missie, het brede overzicht over het Nederlandse wetenschapsveld en de rol binnen de Kenniscoalitie goed aansluiten bij deze functie. De kern van de ambassadeursrol ligt in het uitdragen van het belang van wetenschap, waarbij beleidsbeïnvloeding beperkt blijft tot onderzoeksgelden en kwesties die direct de kwaliteit van onderzoek raken. NWO beschikt over een sterke reputatie, inhoudelijke kennis, een goed netwerk en een waardevolle bijdrage aan het veld, wat de organisatie geschikt maakt voor deze taak. De voorwaarde die stakeholders stellen voor NWO om deze rol goed te kunnen vervullen, is het onderhouden van laagdrempelig en informeel contact met zijn doelgroep en rolinvulling vanuit een gelijkwaardige samenwerking, zodat NWO de 'gunfactor' krijgt om als ambassadeur van de wetenschap op te treden.[36]

Infrastructuur is een belangrijke randvoorwaarde voor onderzoek in alle onderzoeksgebieden. De financiering van grootschalige wetenschappelijke infrastructuur vanuit de GWI-financieringslijn is dan ook een belangrijke pijler in het creëren van mogelijkheden tot onbelemmerd samenwerken. De inrichting van de roadmaps, waarna via zelforganisatie samenwerking van consortia tot stand komt, werkt goed en zorgt voor discipline-overstijgende samenwerking. Ook de uitbreiding naar voorstellen die bestaande infrastructuren kunnen upgraden, is een belangrijke positieve ontwikkeling in het verlengen van de levensduur van grootschalige wetenschappelijke infrastructuren.

Ook in onze interviews wordt breed erkend dat NWO partijen bij elkaar brengt die anders minder snel de samenwerking zouden opzoeken. Dit geldt voor universiteiten, hogescholen, bedrijven, TO2-instellingen en maatschappelijke organisaties. Via de opzet van programma's, subsidievoorwaarden en thematische samenwerking stimuleert NWO het ontstaan van nieuwe netwerken en samenwerkingsverbanden. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de Nationale Wetenschapsagenda (NWA), het Kennis- en Innovatieconvenant (KIC), onderzoek naar specifieke thema's die ingaan op complexe vraagstukken van deze tijd, internationale samenwerking via grootschalige wetenschappelijke infrastructuur, en het Regieorgaan SIA voor praktijkgericht onderzoek.

35 Rapportage Reputatieonderzoek NWO 2023.

36 Idem.

Verbeterpunten verbindende rol

Naast de positieve rol als verbinder komen er ook duidelijke verbeterpunten naar voren. De thematische inslag biedt kansen, die nog niet altijd worden benut. De verbindende rol (brugfunctie tussen onderzoekers, overheden, politiek, kennisinstellingen, bedrijfsleven en andere kennisgebruikers) wordt door velen als minder sterk of minder zichtbaar ervaren. Daar zijn goede voorbeelden van, zoals de programmatische aanpak bij NWA en KIC waarbij consortia van wetenschap en maatschappelijke partijen effectief tot stand kwamen. Toch ontbreekt een consequent instrumentarium voor verbinding, bijvoorbeeld op regionaal niveau of in het actief samenbrengen van disciplines buiten de call-procedures. Er bestaan bijvoorbeeld wel (wetenschappelijke) congressen voor de verschillende bètadisciplines met dit doel, maar daarover wordt door respondenten teruggekoppeld dat het doel van deze congressen (inhoudelijk en op het gebied van onderzoeksfinanciering) niet geheel helder is en beter benut zou kunnen worden. Ook is er binnen het SGW-domein bijvoorbeeld minder ruimte om een dergelijk congres te organiseren, omdat de bekostiging van de organisatie hiervan vanuit de toch al beperkte middelen zou moeten komen.

In het proces van verbinding stimuleren wordt aangegeven dat workshops en matchmaking niet altijd als effectief worden ervaren: ze komen soms te laat in het proces, zijn te gesloten of sluiten onvoldoende aan bij de doelgroep. Bovendien zijn er door de specifieke thema's waarop wordt ingestoken, minder mogelijkheden voor onderzoekers binnen andere thema's. Daarom bevelen we aan dat de verbindende rol van NWO nog beter kan worden afgebakend, zodat deze vooral de financiersrol ondersteunt, in plaats van dat samenwerking alleen voorwaardelijk is voor financiering.

Het vormen van consortia vraagt specifieke competenties van onderzoekers, en schrikt soms ook af, omdat het direct als groot en complex beschouwd wordt. Daarmee is deze aanpak moeilijker voor jongere onderzoekers en voor mensen die graag een kleiner onderzoek willen starten, zonder bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties erbij te betrekken. Het feit dat de competenties deels verschillen (consortiumvorming, netwerk opbouwen, excellent onderzoeksvoorstel schrijven) hoeft geen problemen op te leveren, als er een goede balans bestaat tussen de twee typen onderzoek. Deze lijkt er met de huidige 50:50-verdeling inderdaad te zijn. Wel kan NWO in de communicatie naar stakeholders en bedrijfsleven de drempel voor deelname verlagen door meer bekendheid aan de thematische programma's te geven.

Er zijn kansen voor NWO om actiever te verbinden op de raakvlakken tussen schakels in de kennis- en innovatieketen: tussen universiteiten en TO2-instellingen, tussen TO2-instellingen en hogescholen, en tussen hogescholen of TO2-instellingen en bedrijfsleven. Maar een gelijkwaardige samenwerking tussen wetenschap en praktijk blijft uitdagend, zo blijkt bijvoorbeeld uit de inspanningen voor het KIN-programma. Respondenten binnen en buiten NWO benoemen dat het aanvragen met een maatschappelijke partner of het samen optrekken als gelijkwaardige samenwerkingspartner een uitdaging blijft, omdat de nadruk toch ligt op de wetenschappelijke insteek vanuit NWO als wetenschapsorganisatie. Ook de gelijkwaardigheid tussen hogescholen en universiteiten blijft een aandachtspunt, dat zich ook uit in het inbedden van SIA binnen NWO (zie paragraaf 5.3), bijvoorbeeld rond de vraag of de eigenheid van praktijkgericht onderzoek voldoende overeind blijft in dergelijke samenwerkingen.

Respondenten, met name vanuit de hoek van toegepast onderzoek, geven mee dat zij vinden dat NWO kan verbeteren in het komen tot coherente onderzoeksprogramma's. Als voorbeeld worden NGF-projecten genoemd, waarbij NWO de call-procedures uitvoert. In de beoordeling worden deze volgens respondenten aangevlogen volgens traditionele call-procedures, waarbij de overkoepelende programmatische aanpak niet altijd als centraal uitgangspunt wordt genomen.

Als het gaat om de verbindende rol is in dit evaluatieonderzoek ook op diverse plaatsen en door diverse personen gewezen op de rol van de voorzitter van NWO, en dan in het bijzonder zijn opstelling in het publieke debat. Een deel van onze respondenten heeft veel waardering uitgesproken voor de zichtbaarheid van de voorzitter en hoe het belang van de wetenschap naar voren wordt gebracht. De toegankelijke opstelling, de kennis van zaken en het beeld dat van NWO wordt geschetst, komen goed over en leiden tot waardering zowel binnen als buiten het veld. Maar er zijn bij de geïnterviewden en binnen de governancedriehoek ook kritische geluiden te horen over de rol van de voorzitter van NWO waar het gaat om zijn rol naar buiten. Daarbij is de algemene teneur dat de voorzitter zich in de media als persoon profileert op een wijze die niet overal op instemming kan rekenen, vooral in de wetenschappelijke wereld. Een aantal wetenschappers heeft, onder andere door middel van een op social media gedeelde brief, aandacht gevraagd voor media-uitingen van de voorzitter van NWO. In deze uitingen merken zij, aan de hand van enkele voorbeelden, op dat de NWO-voorzitter in zijn columns en interviews zich (in hun eigen woorden) te weinig bewust is van zijn positie als NWO-voorzitter en de effecten hiervan op de samenleving.

Een genoemd voorbeeld zijn uitingen over sociale veiligheid die als bagatelliserend zijn ervaren, en de wekelijkse columns in het Parool die de voorzitter op persoonlijke titel schrijft, waarbij één column in het bijzonder weerstand heeft opgeroepen, vooral omdat hierin stevige kritiek werd geuit op een wetenschapper.[37] Dat de voorzitter deze columns 'op persoonlijke titel' schrijft, wordt niet zo beleefd als is bedoeld, en raakt daarmee NWO. Dit heeft geleid tot ophef bij een aantal wetenschappers, die zoals hierboven beschreven ook publiek is geworden.

Samengevat heeft NWO zijn verbindende rol de afgelopen jaren aanzienlijk versterkt, met zichtbare resultaten in netwerkvorming en thematische samenwerking. Om deze rol verder te laten groeien, is het belangrijk de focus te verscherpen, interne barrières te doorbreken, gelijke kansen tussen domeinen te waarborgen en de aansluiting bij het gehele kennisveld te verbeteren. Om de verbindende rol goed te kunnen vervullen, zodat deze ook door het veld aan NWO gegund wordt, bevelen we aan dat NWO zorg draagt voor goede communicatie met de doelgroep en het stimuleren van gelijkwaardige samenwerking. Daarmee kan NWO deze strategische pijler verder verbeteren, zonder dat het ten koste gaat van zijn kernfunctie als financier van onderzoek.

4.1.6 Verhouding tussen de drie rollen van NWO

De drie rollen van NWO versterken elkaar in potentie, maar in de praktijk worden vooral die van financier en uitvoerder het meest zichtbaar en effectief ingevuld. NWO wordt vertrouwd als subsidieverstrekker en als instituut-eigenaar van onderzoeksinstituten op hoog niveau. Er is een strikte scheiding tussen NWO-D en NWO-I om belangenverstrengeling te voorkomen, wat goed functioneert dankzij de betrokken bestuurders die hier strikt en transparant over zijn, en de duidelijke procedures. De uitvoeringsrol – het werk van de instituten – draagt direct bij aan de onderzoeksinfrastructuur en de strategische positie van Nederland. De institutenorganisatie kent als uitvoerder ook een belangrijke verbindende rol, omdat NWO-instituten onderzoekers, onderzoeksagenda's en de nationale infrastructuur samenbrengen. Bij een deel van de betrokkenen vanuit NWO leeft de wens om meer synergie te realiseren tussen NWO-I en NWO-D, zonder de inhoudelijke onafhankelijkheid te verliezen. Dit is deels bewerkstelligd door de structuurwijziging in de governance van NWO, als het gaat om de personele unie tussen het bestuur van NWO-D en NWO-I (zie hoofdstuk 5).

NWO geeft in de zelfevaluatie aan dat de drie rollen niet los van elkaar gezien kunnen worden: 'Verbinden leidt vaak tot financieren en omdat NWO de rol van financier goed vervult, wordt de rol van verbinder ook gegund.' Wij erkennen inderdaad dat de verbindende (ook vanuit de uitvoerende rol) en financierende rol met elkaar verweven zijn en dat de rollen elkaar versterken. De verbeterpunten voor de verbindende rol liggen met name in het versterken van deze verbindende rol, het onderscheiden van de financierings- en verbindingsfunctie (aangaande samenwerkingsvoorwaarden) in procedures, en het ontwikkelen van een partnerschapsgerichtere houding richting onderzoekers.

Betrokkenen geven aan dat zij vinden dat de rol van NWO als financier en als verbinder in sommige gevallen beter gescheiden kan worden. Nu is het vaak zo dat NWO tijdens een callprocedure tegelijk het geld verdeelt én faciliteert wie met wie samenwerkt, bijvoorbeeld door consortiumvorming te stimuleren of deelnemers aan te dragen. Voor sommige partijen voelt dat als een vermenging van rollen, waardoor er twijfel kan ontstaan over de onafhankelijkheid of eventueel het garanderen van gelijke kansen. Door de verbindende rol los te zien van de beoordelende/financieringsrol – bijvoorbeeld door in een eerdere fase neutraal (bijvoorbeeld thema-gebonden of domeinspecifiek) te netwerken en aan matchmaking te doen, en pas daarna de financiering te laten beoordelen – kan NWO transparanter werken en het vertrouwen vergroten.

Daarnaast kan structurele samenwerking op bestuurlijk niveau met universiteiten en hogescholen versterkt worden, waarbij NWO meer als partner optreedt en regelmatig in gesprek treedt met kennisinstellingen. Een meer partnerschapsgerichte houding betekent dat NWO meer optreedt als samenwerkingspartner voor onderzoekers, instellingen en andere betrokkenen – en niet alleen als beoordelaar of 'loket' voor subsidieaanvragen. Het gaat hierbij dus met name om een verbindende rol in de door NWO gefinancierde projecten. Dat kan NWO bijvoorbeeld doen door actiever mee te denken in de verschillende fasen van een project (bij het formuleren van vragen, het monitoren van de inhoudelijke voortgang, en het vertalen van resultaten naar impact), door regelmatiger en gelijkwaardiger contact met projectleiders, zodat het gesprek niet alleen over regels en verantwoording gaat, maar ook over inhoud, voortgang en mogelijke kansen, en door meer in te zetten op het samen leren van de afgeronde projecten: wat werkte goed, wat kan beter, en hoe kunnen de resultaten breder gedeeld worden? Opties daarvoor zijn het ook inzetten op informele afstemmomenten en het elkaar tussentijds (blijven) informeren.

37 op 23 november 2024

Dit soort gesprekken wordt ook al gevoerd door NWO, en daarbij wordt opgemerkt hoe waardevol het is om zo inzicht te krijgen in verschillen tussen wat senior onderzoekers en bestuurders ervaren en hoe jongere onderzoekers over zaken denken. We bevelen NWO aan om dit soort rechtstreekse gesprekken te blijven voeren om meer partnerschapsgericht te werk te kunnen gaan. Door deze houding te verbeteren kan de verbindende rol, rondom de financiering, ook beter ingevuld worden. Hiermee wordt de rol van verbinder dus aanvullend op die van financier.

Ook worden er veel verschillende onderdelen onder de verbindende rol geschaard, waardoor deze weinig afgebakend is. De verbindende rol vraagt ook om capaciteit en daarmee om middelen. Bij gelijkblijvende middelen betekent dit dat deze capaciteit ten koste gaat van andere rollen, zoals de financiersrol. Ook vanuit die invalshoek is het goed om de rol van verbinder stevig af te bakenen: wat hoort bij het takenpakket van NWO, en wat kan (beter) opgepakt worden door andere organisaties?

4.1.7 Concluderend over de verbindende rol

De centrale positie van NWO in het wetenschapsstelsel noopt tot meer transparantie, een open blik naar buiten en volwaardige en gelijkwaardige interacties met de overige actoren in het stelsel. NWO lijkt op dit moment te veel naar binnen gericht en laat naar buiten toe weinig twijfel of afwegingen zien. NWO moet laveren tussen een brede waaier aan belangen: vanuit verschillende wetenschapsdisciplines, sectoren, tussen wel of niet samen optrekkende kennisinstellingen, met elkaar concurrerende opvattingen over welke wetenschapsmethoden leiden tot nieuwe of de beste inzichten, het spanningsveld tussen onpartijdige versus inhoudelijke expertise voor een rechtvaardig beoordelingsproces, maatschappelijke ontwikkelingen en verwachtingen rondom nut en noodzaak van wetenschap, ideeën over voor wie en door wie wetenschap beoefend wordt of politieke druk op welke wetenschap wel of niet gestimuleerd zou moeten worden. Het is voor NWO onmogelijk om iedereen tevreden te stellen, en een zeer grote uitdaging om het financieringsinstrumentarium af te stellen op alle wensen.

NWO zet vanuit zijn verbindende rol in op onbelemmerd samenwerken en coherente agenda's, wat gepresenteerd is als een van de speerpunten in de beleidstheorie. Hierin komt het verknopen van de drie rollen van NWO samen. De drie rollen van NWO versterken elkaar om aan deze ambitie tegemoet te komen, maar de huidige invulling van de rol als verbinder kent nog een aantal open eindes en kan, bij gebrek aan uitwerking en kaderstelling, breed of nauw ingevuld worden. De neiging bestaat om activiteiten te ontplooien onder de noemer van 'verbinden', terwijl die ook binnen de andere rollen van NWO kunnen worden ondergebracht, waarmee de rol als 'verbinder' diffuus wordt. Waar wel ruimte wordt gezien voor een actieve verbindende rol van NWO, is als dit onderdeel is van zijn rol als financier die wetenschappelijke samenwerking in het gehele veld bevordert en zo de verbinding tussen wetenschap en maatschappij weet te versterken.

Met de verbindende rol stimuleert NWO samenwerking, hoewel dat vaak als ondersteunend aan de financierdersrol wordt gezien, in plaats van als een zelfstandige, strategische kracht. Activiteiten zoals workshops lijken niet altijd goed aan te sluiten bij de behoeften van het veld, omdat ze soms te laat plaatsvinden of met een beperkte, steeds dezelfde groep ('usual suspects'). NWO wil samenwerking stimuleren door minder randvoorwaarden aan de samenwerkingsvormen te stellen, zodat aanvragers zelf de mate en vorm van samenwerking kunnen invullen en zich op de inhoud kunnen focussen. In de praktijk blijkt dat de randvoorwaarden, zoals deelname van specifieke typen instellingen, nog regelmatig de samenwerking of de deelname belemmeren. Zo ervaren TO2-instellingen soms drempels door tariefvoorwaarden. TO2-instellingen kennen een andere manier van financiering (door het ministerie van EZ) dan bijvoorbeeld universiteiten, en werken tegen andere, vaak hogere, tarieven.

Als het gaat om het nastreven van coherente agenda's, wordt een duidelijke programmatische aanpak nog te weinig herkend, doordat bij het werken met individuele beoordelingen in call-procedures niet altijd de programmatische aanpak als centraal uitgangspunt wordt genomen. Deze samenhangende programmering vanuit strategische onderzoeksthema's zou uiteindelijk moeten leiden tot wetenschappelijke en maatschappelijke impact. In specifieke gevallen, zoals bij het programma Grootschalige Wetenschappelijke Infrastructuur (GWI), lukt het goed om tot een coherente, gezamenlijk gedragen programmering te komen. Op andere terreinen, vooral waar het gaat om het beoordelen van toegepast onderzoek, is het voor NWO lastiger om programmatisch te werken, waardoor initiatieven en projecten soms naast elkaar bestaan zonder sterke onderlinge verbinding.

Een ander aspect dat in het kader van de verbindende rol vaak is genoemd in de interviews, is dat het voor NWO en de breedte van het werkveld goed zou zijn namens NWO ook andere, inhoudelijke, stemmen van wetenschappers en deskundigen te laten horen die zichtbaar zijn in de media. Te denken valt aan een bestuurlijke visie op een actuele ontwikkeling in een nationaal dagblad, een reactie op wetenschappelijk 'nepnieuws' of een wisselcolumn van wetenschappers die een grote subsidie hebben aangewend voor een relevante maatschappelijke ontwikkeling.

Aanbeveling 6
Baken de rol van verbinder goed af en neem daarbij tegelijkertijd een actievere verbindende rol aan in het bredere Nederlandse wetenschapsveld . Zorg als NWO voor goede wederzijdse communicatie met het wetenschapsveld, zodat de ambassadeursrol (die genoemd wordt als invulling van de verbindende rol) NWO ook gegund wordt. Daarbij wordt benadrukt dat NWO door te faciliteren en een podium te scheppen, de onderzoekers zelf meer in het voetlicht kan zetten.

Aanbeveling 7
We bevelen aan dat NWO, en daarmee ook de RvT, zich buigt over de wijze waarop NWO bestuurlijk in de media zichtbaar is op een zodanige wijze dat dit ondersteunend is aan de doelstellingen van NWO. Het vraagt van de eigenaar en de Raad van Toezicht een zorgvuldige afweging om vanuit de verbindende rol enerzijds voldoende tegenspraak te bieden en anderzijds zorg te dragen voor het gewenste leiderschap binnen NWO.

Aanbeveling 8
Opvolgend aan aanbeveling 6 is het voor NWO belangrijk om de samenwerking niet alleen als een voorwaarde voor financiering te stimuleren, maar juist om wetenschappers samen te brengen, zodat zij zelf mogelijke samenwerking kunnen ontplooien. Zo heeft samenwerking een bredere scope, dus ook buiten de context van de financieringslijnen, waardoor kansrijke initiatieven ontstaan op de langere termijn.

4.2 Doelmatigheid

Voor het bepalen van de doelmatigheid kijken we in evaluaties doorgaans naar de verhouding tussen middelen en effecten van programma's of beleid. Er zijn echter rondom het vaststellen van de doelmatigheid van financiering van onderzoek en innovatie meerdere methodologische uitdagingen. Ten eerste is er de onvoorspelbaarheid van uitkomsten die inherent is aan onderzoek. Onderzoek en innovatie moeten ook mogen 'mislukken' of vergen tussentijdse bijstelling van doelen en uitkomsten als gevolg van voortschrijdend inzicht. Zo levert onderzoek dat niet geheel volgens het onderzoeksvoorstel tot van tevoren verwachte uitkomsten leidt, eveneens waardevolle inzichten op. Zeker met fundamenteel onderzoek is het bovendien vrijwel onmogelijk om te stellen of en wanneer nieuwe kennis 'van waarde' wordt. Onderzoeksfinanciering van NWO voorziet bovendien ook in de opleiding van promovendi en stelt onderzoekers in staat zich te bekwamen in nieuwe methodieken of onderzoekspraktijken en kent dus uitkomsten die niet direct in klassieke wetenschappelijke output uit te drukken zijn, maar wel bijdragen aan de versterking van het fundament van de wetenschap. De doelmatigheid van NWO vaststellen in termen van een optimale verdeling tussen middelen en effecten is dan ook niet mogelijk.

Sturing op beheerslasten

Een andere aanvliegroute biedt wel mogelijkheden om uitspraken te doen over doelmatigheid. Als NWO zijn doelen en die van OCW weet te bereiken, en er signalen zijn dat er vanuit NWO of OCW actief op doelmatigheid gestuurd wordt en er controlemechanismen aanwezig zijn die een doelmatige besteding van middelen beogen, is het aannemelijk dat NWO ook doelmatig heeft gefunctioneerd in de geëvalueerde periode. Uit het evaluatieonderzoek kwamen aanwijzingen naar voren dat er vanuit NWO en OCW aandacht is voor een doelmatige besteding van publieke middelen. Zo is er in meerdere evaluaties van de financieringsinstrumenten expliciet aandacht voor doelmatigheid(skenmerken). Ook heeft NWO zich in het kader van efficiëntieverbeteringen tot doel gesteld om het aantal kleinere subsidies terug te brengen. In de evaluatieperiode is het budget per toegewezen project gestegen, door grotere projecten te honoreren, waarin samenwerking tussen meerdere onderzoekers (en vaak ook andere partijen) de norm is.[38]

38 NWO (2025). Zelfevaluatie.

Uit de zelfevaluatie komt bovendien naar voren dat OCW aan NWO vraagt om te sturen op een beheerslastenpercentage van onder de 6% procent. Het gemiddelde voor de onderzochte periode lag op 5,6 procent, al laat de prognose voor 2024 uit de zelfevaluatie ook een flinke stijging zien in het beheerslastenpercentage naar 5,88 procent. Evaluaties van losse instrumenten geven een fijnmaziger beeld. Zo komt uit de evaluatie van de NWA naar voren dat het financieren van interdisciplinair, transdisciplinair en ketenbreed onderzoeksprogramma hogere beheerslasten (van om en nabij de 9 procent) met zich meebrengt dan financieringslijnen voor monodisciplinair onderzoek.[39] Ook bij het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek is de trend te zien dat de ontwikkeling van de beheerslasten in absolute zin parallel liep met de ontwikkeling van het personeelsbestand en met de groei van baten.[40] Ook NWO-breed laat de zelfevaluatie een sterke link zien tussen de groei van baten en het personeelsbestand. De sterke band tussen beheerslasten en personeelsbestand suggereert dat vereenvoudiging van processen zich vooralsnog in weinig doelmatigheidswinst lijkt te vertalen.

Toewijzingspercentages laten een gemengd beeld zien per financieringslijn, maar blijven over het geheel genomen gelijk. Wel zijn het NWA-programma en het regieorgaan NRO sterk gegroeid en heeft NWO een belangrijke rol ingenomen om de uitvoering van het wetenschappelijk deel van NGF-consortia uit te voeren. Ook zijn de Summit-grant, Open Science NL en Klimaat Initiatief Nederland (KIN) opgestart tijdens de evaluatieperiode. De vraag is of een groei van 33 procent van het medewerkersbestand wel in proportie is met de groei in middelen. Voor een deel betreft het immers middelen die via bestaande kanalen weggezet worden, waarbij er geen grote nieuwe financieringslijnen zijn opgestart. Het opstarten van deze complexere programma's en inrichten van een passende werkwijze kost echter tijd en capaciteit. Dit kan deels verklaren waarom een groei van 33 procent van het medewerkersbestand nodig was voor het opvangen van de stijging van baten.

Gesprekspartners, met name vanuit universiteiten, wijzen – soms expliciet, soms impliciet – wel op de verantwoordelijkheid die NWO heeft om niet alleen te sturen op de eigen middelen, maar ook oog te hebben voor de inspanning die instellingen moeten leveren om bijvoorbeeld te voldoen aan de vereisten van NWO-calls. Bij veel projecten dragen de kennisinstellingen aanzienlijke kosten voor infrastructuur of ondersteuning, oplopend tot wel een kwart van de toegekende financiering, die niet als projectkosten opgevoerd kunnen worden. Deze gesprekspartners geven aan dat de indruk ontstaat dat NWO zijn middelen vooral wil inzetten ten behoeve van onderzoekers, maar geen oog heeft voor de infrastructuur eromheen die evenzeer nodig is voor projecten. Aanvragers ervaren een spanningsveld, waarbij controllers vanuit NWO met nieuwe eisen komen en zij in toenemende mate moeten verantwoorden waarom uitgaven een essentieel onderdeel van projecten zijn. Dit gesprek lijkt in de plaats te komen van overleg op het bestuurlijke niveau over wat logischerwijze van instellingen of NWO verwacht mag worden. Er lijkt een spanningsveld te ontstaan omtrent de vraag: financiert NWO onderzoekers, of financiert NWO onderzoek? Welk instellingsdeel mag logischerwijze verwacht worden van kennisinstellingen, maar hoe staat dat ook in verhouding tot de financiële draagkracht van de partijen in het huidige systeem? Deze vraagstukken lijken in de toekomst meer van belang te worden. Ook benoemen geïnterviewden dat NWO veel capaciteit besteedt aan het inbouwen van controlemechanismen om risico's te mitigeren, zoals in de terugkoppeling aan aanvragers en in de vereisten aan aanvragen, waarbij het de vraag is of dit de doelmatigheid ten goede komt.

Er is een parallel te trekken met andere signalen die gesprekspartners uitten: maatschappelijke partijen en mkb-bedrijven die belemmeringen ervaren in cofinancieringseisen waar ze niet aan kunnen voldoen, of selectieprocedures waarvoor een voortraject binnen instellingen wordt opgetuigd. Deze ingrepen leiden weliswaar tot boekhoudkundige verbeteringen binnen de muren van NWO, maar hebben impact op het gehele kennis- en innovatie-ecosysteem erbuiten.

Honoreringspercentage

Het honoreringspercentage van de financieringsinstrumenten is een andere door NWO gehanteerde indicator die indicatief is voor de doelmatigheid van de processen van NWO. Deze percentages worden gebruikt als indicator voor de hoeveelheid tijd en moeite die aanvragers, maar ook beoordelaars, referenten en NWO, steken in het schrijven van aanvragen en hoe dit zich verhoudt tot de toekenning van middelen. Bij lage honoreringspercentages gaat veel tijd en moeite verloren met het schrijven en beoordelen van voorstellen ten opzichte van de tijd en moeite die uiteindelijk daadwerkelijk in onderzoek kan worden gestoken. NWO en de kennisinstellingen hebben een gezamenlijk plan[41] opgesteld om de druk op het wetenschapssysteem te verlagen. Hiertoe zijn verschillende acties ondernomen, zoals de invoering van het beoordelen in twee fasen in het Talentprogramma, met een vooraanvraag met evidence-based cv en daaropvolgend volledig voorstel door de geselecteerde onderzoekers. Ook worden er in de Open

39 Evaluatiecommissie Nationale Wetenschapsagenda, Excellentie door verbinding: Externe evaluatie Nationale Wetenschapsagenda (2022), 48.
40 Dialogic, Evaluatie NRO (2024).
41 Brief vanuit NWO en VSNU (nu UNL) over het Integraal plan 'verlagen druk op het systeem', te raadplegen via: *bijlage-verlagen-druk-op-het-wetenschaps-systeem.pdf*.

Competitie in alle domeinen indienbeperkingen toegepast om het streefpercentage te halen, en in andere financieringslijnen wordt actief samenwerking gestimuleerd vóór het indienen van een aanvraag, om het aantal aanvragen in te perken. Desondanks is het in de periode 2020-2024 nog niet gelukt de honoreringspercentages te laten stijgen tot de gewenste hoogte van ten minste gemiddeld 25 procent bij de individuele beurzen in de Talentlijn en Open Competitie. In bijlage 4 zijn de honoreringspercentages per financieringslijn opgenomen, over de evaluatieperiode. Het gemiddelde honoreringspercentage is iets gestegen, maar blijft bij de Talentlijn en Open Competitie onder de 25 procent. De stijging is vooral waar te nemen bij programma's waarin samenwerking wordt gestimuleerd. Dat betekent dat nog relatief veel tijd en moeite verloren gaat bij aanvragers in het schrijven (en beoordelen) van onderzoeksvoorstellen. Alle pogingen ten spijt, neemt het aantal aanvragen bij NWO nog steeds toe; de tweefasenstructuur in de beoordeling heeft juist ook aanleiding gegeven voor een toename in aanvragen.[42] Het toenemende aantal aanvragen bij NWO hangt waarschijnlijk ook deels samen met de toename aan wetenschappelijk personeel; over de evaluatieperiode stijgt het aandeel wetenschappelijk personeel gemiddeld met 6 procentpunt per jaar.[43] In een dergelijke context is het terugdringen van het aantal aanvragen en het omhoogbrengen van het toewijzingspercentage een stevige uitdaging.

4.2.1 Concluderend

Op basis van de stijgende beheerslasten en de achterblijvende honoreringspercentages lijkt er een risico te zijn op wat de wetenschappelijke literatuur 'goal displacement' noemt. Daarbij raakt het oorspronkelijke doel, een robuust onderzoeksstelsel, op de achtergrond ten opzichte van een focus op interne processen, regels of structuren. Door sturing door middel van (doelmatigheids)indicatoren worden kleine efficiencyslagen gemaakt ten koste van groter effectiviteitsverlies. Door externe (politiek-bestuurlijke) druk komt het voldoen aan (onmogelijke) verwachtingen in de plaats van het creëren van publieke waarde. Het is daarom aanbevelenswaardig voor NWO om de blik naar buiten te richten en in gesprek te gaan met onderzoekers, niet alleen op medewerkersniveau, maar op alle bestuurlijke niveaus. Reeds bestaande overleggen kunnen nog meer worden benut om zicht te krijgen en te houden op de doorwerking van NWO op het hele stelsel. Dit om vast te kunnen blijven stellen dat NWO-financiering optimaal bijdraagt aan de doelen die OCW met NWO nastreeft: het versterken van het fundament, ruimte geven aan divers talent en het vergroten van de maatschappelijke impact van onderzoek.

Hoewel er dus nog veel tijd en moeite verloren gaat in het gehele wetenschapsstelsel, kan tegelijkertijd gesteld worden dat het aannemelijk is dat NWO zelf doelmatig heeft gefunctioneerd. Hoewel dit niet uit te drukken valt in traditionele termen van middelen versus opbrengst, wordt wel actief gestuurd, gemonitord en geëvalueerd op doelmatigheid van zowel individuele instrumenten als NWO in het geheel. Buiten de eerdergenoemde aandachtspunten zijn er geen signalen van ondoelmatigheden gebleken uit de beschikbare evaluaties of de interviews.

Concluderend kan gesteld worden dat de sturing vanuit OCW op een als acceptabel vastgesteld beheerslastenpercentage, evenals de transparante rapportage over ontwikkelingen in beheerslasten, sterke aanwijzingen zijn die het plausibel maken dat NWO in de voorliggende periode doelmatig heeft gewerkt.

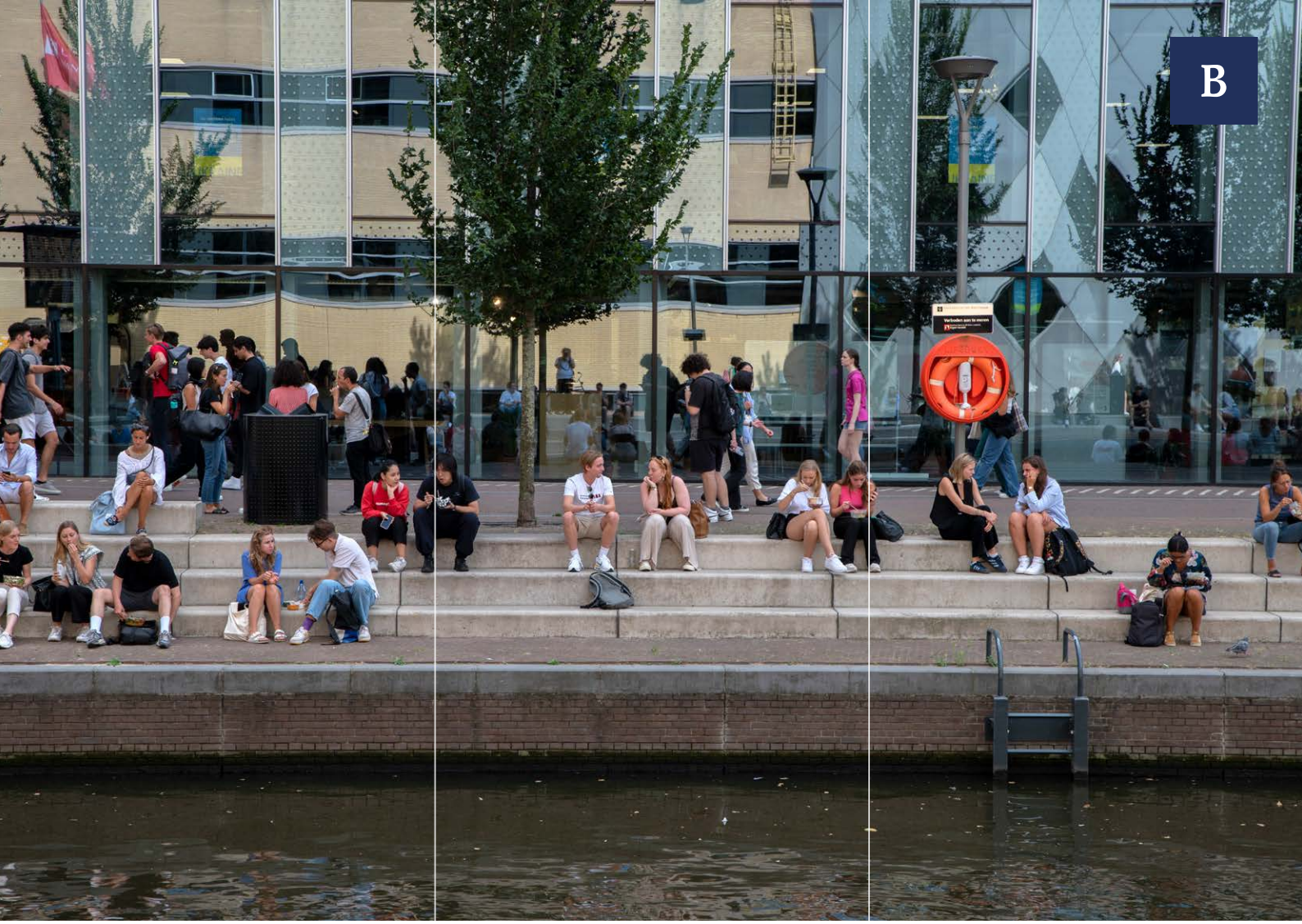
Aanbeveling 9

Wij adviseren NWO om meer te laten zien van de interne overwegingen en discussies (al dan niet op basis van een evaluatie) die de basis vormen voor de inrichting van het financieringsinstrumentarium. Uit interviews komt een glimp naar voren van die worsteling. Met inzicht bieden in de overwegingen en afwegingen die binnen NWO worden genomen, kan weliswaar niet aan alle wensen worden voldaan, maar kan wel begrip worden gekweekt bij stakeholders voor de positie van NWO in het stelsel en de noodzaak om bepaalde inrichtingskeuzes te maken.

Aanbeveling 10

Monitor de gevolgen die door NWO gemaakte inrichtingskeuzes hebben voor het gehele onderzoeksstelsel, en leg daar als NWO en OCW rekenschap over af. NWO is een belangrijke schakel in een groter stelsel. Beslissingen over het financieringsinstrumentarium komen met (gewenste of ongewenste) effecten terecht bij ontvangers van onderzoeksfinanciering. Breng bij aanvang van veranderingen of bij nieuwe initiatieven de mogelijke gevolgen zoveel mogelijk in kaart. Laat als NWO ook zien hoe input uit het veld of signalen worden meegenomen (of waarom bewust niet) op basis van een evaluatie, gesprekken of feedbackrondes. Dat gebeurt aantoonbaar al, bijvoorbeeld in de Talentlijn, maar is niet altijd zichtbaar voor het veld.

42 NWO (2025). Zelfevaluatie NWO.
43 Berekend op basis van cijfers van het Rathenau Instituut: *www.rathenau.nl/nl/wetenschap-cijfers/wetenschappers/personeel-aan-de-universiteiten-en-umcs/academische-carriere-van-wetenschappers*.



HOOFDSTUK 5

Organisatie en governance

In dit hoofdstuk gaan we in op de evaluatievragen omtrent het functioneren van de governance van NWO.

5.1 Governancestructuur NWO

NWO is een zelfstandig bestuursorgaan onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW. NWO heeft vier wettelijke taken[44], zoals eerder beschreven in paragraaf 2.3.

5.1.1 Governance in de evaluatieperiode

In de vorige evaluatieperiode is de governance van NWO gewijzigd (in 2017). De publieke rechtspersoon met wettelijke taak[45] NWO bestaat nu uit twee onderdelen: een domeinorganisatie (NWO-D) en een instituten-organisatie (NWO-I). NWO-D bestaat uit vier domeinen, vier regieorganen en een aantal directies. De Raad van Bestuur van NWO is in een volledige personele unie tevens het stichtingsbestuur van NWO-I.

De RvB kent een voorzitter en een vicevoorzitter (beiden fulltime bestuurders) en voorts de voorzitters van de vier domeinen. De organisatie van NWO-D is ingericht volgens een matrixstructuur en telt circa 800 fte bij NWO-D en circa 1.700 fte bij NWO-I.[46]

De Raad van Bestuur van NWO vormt een personele unie met het stichtingsbestuur van NWO-I; de zes leden van de RvB van NWO vormen allen tevens het stichtingsbestuur van NWO-I; deze personele unie betreft uitsluitend het bestuur, niet de organisatieonderdelen. De voorzitter en de vicevoorzitter hebben fulltime-aanstellingen, de domeinvoorzitters hebben als lid van het NWO-bestuur een halftijdse aanstelling (of minder, zoals het voor NWO beschikbare aandeel van 0,2 fte bij het domein Medische Wetenschappen).[47] Een Raad van Toezicht (RvT) van zes leden houdt toezicht op het bestuur, de RvT wordt benoemd door de minister van OCW. Het toezicht door de RvT op het bestuur van NWO-I wordt alleen gehouden op die besluiten waarvoor conform de statuten van stichting NWO-I vooraf goedkeuring van de RvT benodigd is. Inhoudelijk neemt de RvT van NWO kennis van de jaarrekening van NWO-I en kan deze in de auditcommissie met de portefeuillehouder van het Stichtingsbestuur RvB NWO-I bespreken.

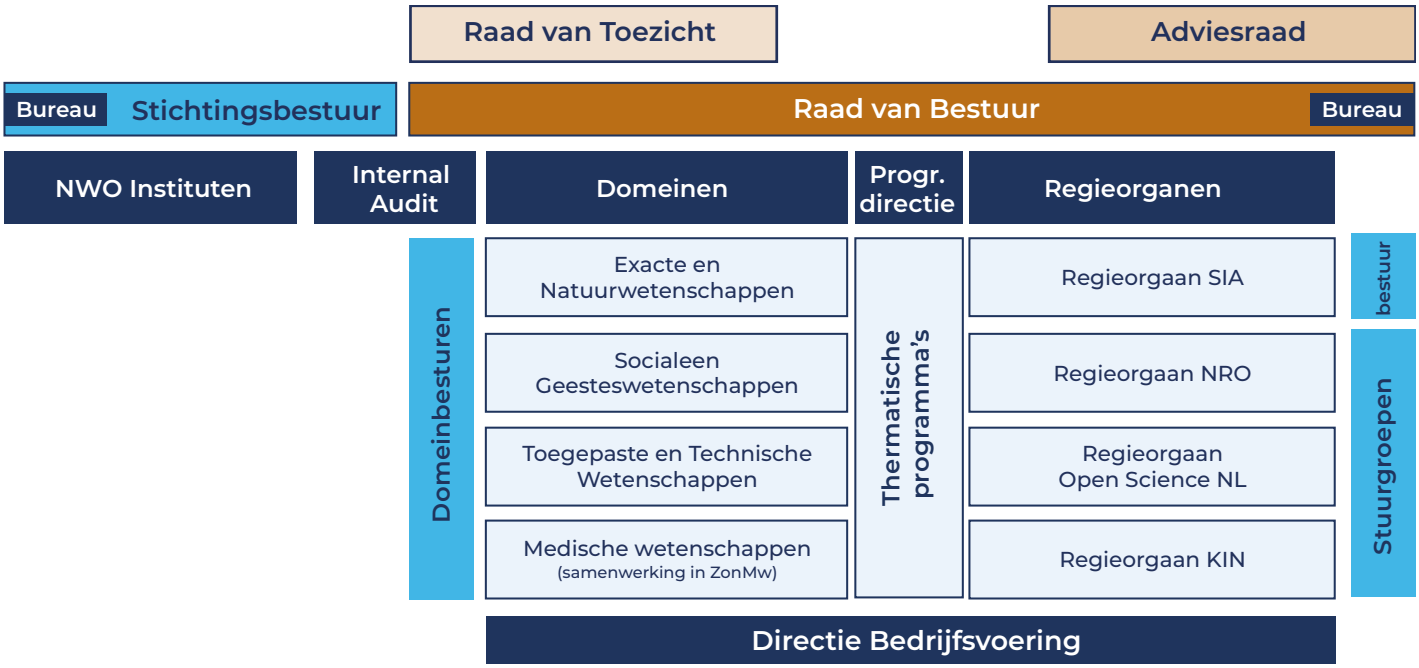
Bij de RvB-vergaderingen zorgt de directeur van het bureau Raad van Bestuur, die secretaris van de RvB is, voor de ondersteuning. Per agendapunt kan waar nodig een toelichting worden gegeven door een beleidsmedewerker die voor dat agendapunt aanwezig is. Daarnaast kunnen er toehoorders op uitnodiging van de RvB aanwezig zijn of wordt voor een bepaald onderwerp een verantwoordelijke directeur uitgenodigd De voorzitter van Regieorgaan SIA bijvoorbeeld heeft een open uitnodiging om de RvB-vergaderingen als toehoorder bij te wonen.

NWO heeft vier domeinen: Exacte en Natuurwetenschappen (ENW), Sociale enGeesteswetenschappen (SGW), Toegepaste en Technische Wetenschappen (TTW) enZorgonderzoek en Medische Wetenschappen (MW, onderdeel van het samenwerkingsverband ZonMw); zie Figuur 2. Elk domein heeft een domeinbestuur van circa zeven leden. Daarnaast is er per domein een directeur verantwoordelijk voor het bureau dat het domein ondersteunt. Een directeur bedrijfsvoering draagt zorg voor de bedrijfsvoering van geheel NWO-D. Ieder domein staat onder voorzitterschap van het betreffende lid van de RvB. Het domeinbestuur is door de RvB gemandateerd om subsidies toe te kennen; daarnaast zorgt het domeinbestuur voor verbinding met het veld.

De dwarsdoorsnijdende directie Thematische Programma's is verantwoordelijk voor thematische onderzoeksprogramma's in het kader van de Nationale Wetenschapsagenda (NWA), voor het Kennis- en Innovatieconvenant (KIC), voor het Nationaal Groeifonds (NGF) en voor internationale samenwerkingsprogramma's.

Naast de domeinen, de directie Thematische Programma's, het bureau RvB en de directie Bedrijfsvoering heeft NWO vier regieorganen: tijdelijke organisatieonderdelen die zijn opgericht om speciale aandacht te geven aan een actueel thema of specifiek onderzoeksveld. De regieorganen van NWO zijn het Nationaal Regiorgaan Onderwijsonderzoek (NRO, sinds 2012), het Regieorgaan SIA voor de bevordering van de kwaliteit en impact van het praktijkgericht onderzoek van hogescholen (sinds 2014 onderdeel van NWO), het Regieorgaan Open Science NL (sinds 2023) en het Klimaatonderzoek Initiatief Nederland (KIN, sinds 2023). Elk regieorgaan heeft een bestuur of stuurgroep met door de Raad van Bestuur van NWO gemandateerde bevoegdheden.

44 Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek, art. 3.
45 Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn een zelfstandige organisatie die een publieke taak uitvoeren die in de wet is vastgelegd, en ze worden gefinancierd met publiek geld.
46 Jaarverslag NWO 2024.
47 De voorzitter van ZonMw heeft een aanstelling van 0,5 fte, waarvan 0,2 fte betaald door NWO en 0,3 fte door het ministerie van VWS.



Figuur 2. **De governance van NWO (afbeelding uit Zelfevaluatie van NWO 2025, layoutbewerking Berenschot).**

Het directeurenteam, bestaande uit de directeur Bedrijfsvoering en financiën NWO-D en de directeuren van de domeinen ENW, SGW, TTW, ZonMw, directeur Thematische Programma's, directeur SIA en directeur Bureau RvB, stemt eens in de twee weken met elkaar af. De bedrijfsvoering van NWO-D wordt aangestuurd door de portefeuillehouder Bedrijfsvoering van de Raad van Bestuur, tevens vicevoorzitter. De functie directeur Bedrijfsvoering NWO-I is in de evaluatieperiode vervallen. De betreffende bedrijfsvoeringsafdeling van NWO-I valt nu onder verantwoordelijkheid van de vicevoorzitter in het Stichtingsbestuur, tevens via de bestuurlijke unie de portefeuillehouder bedrijfsvoering in de RvB van NWO.

In onderstaande afbeelding is de governancestructuur gevisualiseerd De verschillende onderdelen ervan worden op diverse andere plaatsen in dit evaluatierapport toegelicht.

5.1.2 Wijziging in de governance

Bundeling instituten en personele unie bestuur

In 2020 is de in 2017 gestarte doorontwikkeling gerealiseerd om de instituten te bundelen in een eigen governancevorm en meer onderdeel te maken van NWO als geheel. Deze doorontwikkeling is organisatorisch in 2024 voltooid. De negen onderzoeksinstituten zijn ondergebracht in een aparte rechtsvorm, de stichting NWO-I.[48] De werkzaamheden van de instituten vormen geen onderdeel van deze evaluatie.

De institutenorganisatie is een zelfstandige rechtspersoon (stichting) met een eigen stichtingsbestuur en organen. Voor deze evaluatie is relevant dat de RvB van NWO een volledige personele unie vormt met het bestuur van NWO-I, omdat de RvB is benoemd als stichtingsbestuur van NWO-I. De instituten hebben eigen personeel; daarnaast werkt personeel van NWO-D ook voor enkele overkoepelende taken van NWO: op het gebied van bedrijfsvoering en huisvesting.

Het bestuur van NWO-I vergadert maandelijks, waarbij de directeuren van twee instituten als gastlid aanwezig zijn als gelijkwaardige deelnemer. Zij leveren input vanuit de instituten op strategische bespreekpunten. Bij de inrichting van de nieuwe governance is de extra bestuurslaag van de directeur NWO-I en directeur Bedrijfsvoering NWO-I geschrapt, waardoor er meer betrokkenheid is van de RvB van NWO bij NWO-I. Daar wordt in interviews met direct betrokkenen positief op gereflecteerd.

De NWO-instituten worden gefinancierd vanuit een vaste basisbijdrage van NWO en door in competitie verdiende subsidies (van NWO en de EU). Daarnaast verkrijgt NWO-I andere subsidies, bijvoorbeeld van ASML voor ARCNL.

Er is vanuit NWO-I geen invloed op de financiering vanuit de domeinen. Van de drie rollen van NWO ziet NWO-I zichzelf vooral in de uitvoerende rol, die door de financier (NWO) mogelijk wordt gemaakt. Vanuit NWO-I wordt ook invulling gegeven aan de verbindende rol van NWO. Binnen NWO wordt die rol vooral uitgeoefend door het contact tussen instituten en domeinvoorzitters.

De structuurwijziging waarbij de extra bestuurslaag vanuit NWO-I en de directeur Bedrijfsvoering NWO-I is geschrapt, heeft de governance versterkt en de samenwerking tussen het bestuur van NWO en de instituutsdirecteuren van NWO-I verbeterd.

48 Op 1 januari 2025 is HFML-FELIX toegetreden tot NWO-I.

Werking van de aangepaste governance

De aanpassing van de governance in 2017 is in enkele jaren stapsgewijs ingevoerd en in 2021 voltooid. De aangepaste governance schept, zo is ons beeld uit dit onderzoek, meer duidelijkheid en ook is er meer sprake van verbinding tussen NWO-D en NWO-I vanwege de personele unie in het bestuur. Daarmee is er ook meer eenheid binnen NWO gekomen. Op inhoudelijke thema's, zoals kennisveiligheid, is mede vanwege de governance met een personele unie, meerwaarde bereikt. Wel zou daarin nog meer mogelijk zijn, vooral in de bedrijfsvoering.

Het al langer lopende vraagstuk omtrent de (verdere) afstemming tussen de beide institutenorganisaties NWO en KNAW heeft vanuit de nieuwe governance van NWO geen nieuwe impuls gekregen, terwijl daarover wel verwachtingen bestonden en in de vorige evaluatie ook aanbevelingen zijn gedaan (aanbevelingen 6 en 7). Wel is in 2020 door NWO en KNAW gezamenlijk de Permanente Commissie Nationale Instituten (PCNI) ingesteld; deze adviseert over inhoudelijke vormen van samenwerking en het portfolio. In het portfolio van instituten zelf is er op een beperkte wijziging na geen verandering opgetreden. Daarbij is in enkele interviews opgemerkt dat vanuit het ministerie van OCW inhoudelijke taken en ermee gepaard gaande financiering bij NWO worden neergelegd zonder dat KNAW en UNL zich daarover altijd hebben kunnen uitspreken of zonder dat met hen vooraf wordt afgestemd. Dat er vanuit OCW als eigenaar een meer nabije relatie bestaat zou niet moeten betekenen dat de afstemming met bijvoorbeeld KNAW en UNL minder relevant zou moeten zijn, zoals dat op onderdelen nu wel wordt ervaren.

Een aandachtspunt in de governance als het gaat om de personele unie is de vraag of het bestuur van NWO dat tevens het bestuur van NWO-I is, voldoende bestuurlijke aandacht aan zowel NWO-D als NWO-I kan geven. In het bestuur van NWO is een zekere onevenwichtigheid zichtbaar als het gaat om de hoeveelheid tijd die bestuurders voor de functie van lid van de RvB beschikbaar hebben. Er zijn twee bestuurders voor wie het bestuur een voltijdsfunctie is en vier bestuurders voor wie dit een halftijdse functie is, of zelfs minder, en waarbinnen zij ook voorzitter zijn van hun eigen domein. De totale bestuurlijke formatie is 3,5 tot 4 fte op een personeelsbestand van circa 2.700 medewerkers.[49] Voor een organisatie met deze omvang en complexiteit is dat aan de lage kant.

De vier domeinbestuurders worden geacht NWO als geheel te besturen, maar omdat zij zo specifiek vanuit een domein komen, is het risico aanwezig dat ze vanuit hun eigen domein spreken. Hoewel uit deze evaluatie niet naar voren is gekomen dat de domeinbestuurders vooral vanuit het belang van het eigen domein spreken, wordt deze veronderstelling wel door verschillende personen geuit. Zo is in diverse gesprekken benoemd dat de grote verschillen in omvang van een domein invloed zouden hebben op de wijze van besluitvorming. De domeinen hebben echter een gelijkwaardige rol in het bestuur qua omvang en besluitvorming, en de veronderstelling dat er verschillen zouden zijn is dan ook in deze evaluatie niet vast komen te staan. Wel komen verschillen naar voren die ook bij universiteiten herkenbaar zijn, zoals de dominantere rol van bètawetenschappen ten opzichte van sociale en geesteswetenschappen, als het gaat om het verschil in omvang en de mate van financiering en de niet altijd in de wetenschap en de samenleving aanwezige erkenning van de relevantie van geesteswetenschappen. Voor de samenwerking tussen het domein MW en ZON (ZorgOnderzoek Nederland) geldt dat ZON door VWS wordt gefinancierd en het gebiedsbestuur Medische Wetenschappen (MW) door NWO (met middelen die NWO ontvangt van OCW), en dat qua omvang de middelen die ZON van VWS krijgt meer zijn dan de middelen die het domein MW krijgt van NWO. Gelet op deze verdeling ligt voor ZonMw het zwaartepunt bij ZON, en daarmee indirect bij taken en opdrachten van VWS. Medewerkers hebben een dienstverband bij ZonMw en niet bij NWO; wel zijn er enkele dubbelaanstellingen. In de vorige evaluatie is opgemerkt dat de kennis en ervaringen omtrent de wijze van financiering bij ZonMw en de omvang van de wetenschapsproductie in dit domein (namelijk 40 procent) mee kunnen worden genomen bij het verder ontwikkelen van de wetenschapsstrategie.[50] In de evaluatieperiode is niet gebleken dat deze aanbeveling is opgevolgd.

5.1.3 Concluderend

De wijziging van de governance in de evaluatieperiode waar het gaat om de personele unie tussen het bestuur van NWO-D en NWO-I heeft voor meer duidelijkheid gezorgd en tot meer verbinding geleid. De samenwerking op bestuurlijk niveau is daardoor versterkt en leidt daardoor tot een breder blikveld en een borging van gezamenlijke belangen. De inrichting van de bedrijfsvoeringsorganisatie is sterker door de verbintenis tussen NWO-I en NWO-D, wat efficiencyvoordelen geeft en waardoor inhoudelijke kennis en ervaring meer gedeeld kunnen worden.

49 Jaarverslag NWO 2024.

50 Aanbeveling nummer 8.

Tegelijkertijd is er een aanzienlijke taakverzwaring opgetreden voor de bestuursleden en is de balans tussen de zes leden als het gaat om de omvang van de bestuurlijke functie, binnen het bestuur niet in een gelijkwaardige verhouding (variërend van 1,0 voor twee bestuurders, 0,5 voor drie bestuurders en 0,2 voor één bestuurder). Dat leidt tot een onevenwichtigheid in het bestuur, omdat de bestuurders met de fulltimefunctie uit de aard der zaak meer gelegenheid hebben goed geïnformeerd te zijn dan de anderen, en ook een zwaarder en breder takenpakket hebben. Hoewel mogelijk efficiënt en kostenbewust is een bestuurlijke formatie van 3,7 fte waarbinnen ook het stichtingsbestuur van NWO-I valt, voor een organisatie met deze omvang en complexiteit aan de lage kant. Een bijkomend aspect is dat nu slechts één van de regieorganen een plaats heeft aan de bestuurstafel, namelijk de voorzitter van Regieorgaan SIA, die deelneemt als toehoorder. Voor een meer integrale besturing, passend bij de koers van NWO, zou een herziening van de governance aan de top op basis van een analyse van de werking van de governance en de principes op basis waarvan wordt bestuurd, onderzocht kunnen worden.

We concluderen dat er op basis van de genoemde bevindingen omtrent de bestuurlijke inrichting, en ook op basis van de forse groei van de organisatie in betrekkelijk korte tijd, reden is om de bestuurlijke structuur opnieuw te bezien.

Aanbeveling 11

We bevelen aan om in 2026 de governance van NWO op bestuurlijk niveau opnieuw vanuit de brede strategie van NWO te bezien. Denk aan opties als een breder samengesteld bestuur en een dagelijks bestuur. Daarbij behoort ook het onderzoeken van de vraag in hoeverre onderdelen van NWO buiten de domeinstructuur een vaste plaats aan de bestuurstafel dienen te hebben, zoals regieorganen of strategische programma's.

Aanbeveling 12

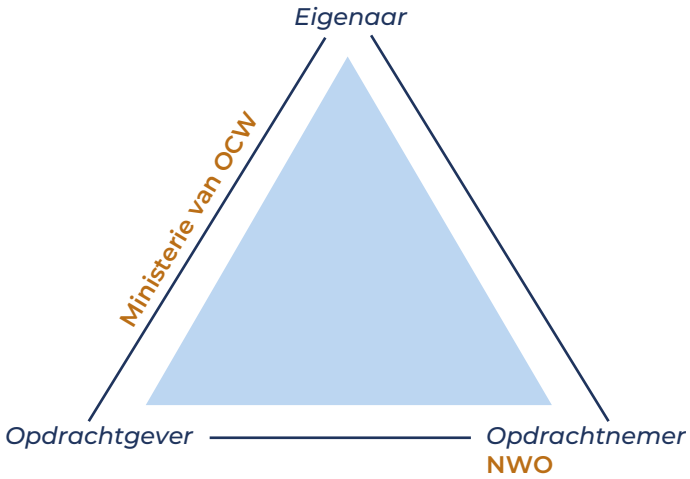
Het verbinden van andere partijen in het Nederlandse wetenschapsveld, zoals universiteiten, hogescholen, de KNAW en haar instituten, en ook de toegepaste onderzoeksinstellingen, kan een grote meerwaarde hebben in de nu versnipperde inrichting, maar kan bovenal de onderlinge samenwerking vergroten. NWO zal als het de centrale en overkoepelende rol zou willen pakken waar het nu al enigszins op lijkt, daarin bij uitstek het voortouw moeten nemen. Daarmee krijgt ook de verbindende rol een diepgaandere inhoud, die dan ook het hele stelsel zou betreffen. In 2026 zouden daarvan de eerste resultaten merkbaar kunnen zijn.

5.2 Driehoek governance van de zbo

5.2.1 Toelichting op de driehoek

NWO is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' (2015) bevat kaders voor het sturingsmodel van ministeries naar de betreffende zbo's. Een belangrijk kader is dat in de regel de rollen van eigenaar en van opdrachtgever van een zbo binnen een departement op hoog ambtelijk niveau voldoende functioneel gescheiden zullen worden belegd. In de circulaire zijn drie overzichten van de verschillende rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer opgenomen, met daarin de taken en de herkomst van deze taken in wet- en regelgeving.

In Figuur 3 is de driehoek van de actoren in de governance weergegeven:



Figuur 3. **Driehoek governance zbo.**

De **eigenaar** (ministerie van OCW) is verantwoordelijk voor de instandhouding van de organisatie, heeft zeggenschap over de vast te stellen doelstellingen ('belangen'), de wettelijk uit te voeren taken en het toezien op of bewaken van de duurzaamheid en continuïteit van NWO (toekomstbestendigheid, goed werkgeverschap). De eigenaar dient er steeds zorg voor te dragen dat NWO over voldoende middelen beschikt om de wettelijke en statutaire taken uit te kunnen voeren en dat het aan zijn schulden jegens derden kan voldoen. Vanuit de rol als eigenaar is het ministerie van OCW de opdrachtgever van deze evaluatie.

De **opdrachtgever** (ministerie van OCW) is verantwoordelijk voor de opdrachtformulering en het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene (politieke) ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht voor NWO. De opdrachtgever volgt daarin de aanwijzingen van de Tweede Kamer, en de besluitvorming en aanwijzing door de minister van OCW.

Daarnaast heeft de opdrachtgever een rol bij de monitoring en – in afstemming met de opdrachtnemer – het maken van rapportageafspraken, zodanig dat de opdrachtgever de uitvoering tijdig ter hand kan nemen.

De ministeries van EZ en VWS hebben een rol bij de uitvoering van wettelijke taken en de beleidsmatige invulling van de opdracht aan NWO. Het ministerie van OCW heeft hierin een coördinerende rol.

De **opdrachtnemer** is NWO, in het bijzonder de Raad van Bestuur. De opdrachtnemer is in ieder geval verantwoordelijk voor de bestendigheid van de interne organisatie, het doelmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken die gemaakt zijn met de opdrachtgever en eigenaar en het afleggen van verantwoording daarover. Daarbij heeft de opdrachtnemer de rol/verantwoordelijkheid om de opdrachtgever vanuit goed risicomanagement tijdig te betrekken bij ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht, de begroting of het financieel beheer, en het afleggen van verantwoording hierover.

5.2.2 Samenwerking tussen OCW en NWO in regelgeving

In 2023 hebben OCW en NWO de uitgangspunten van hun samenwerking als gevolg van de vorige evaluatie vastgelegd in de notitie Uitgangspunten Samenwerking OCW-NWO (vastgesteld op 12 april 2023). Deze is mede gebaseerd op de uitkomsten en de aanbevelingen uit de vorige evaluatie van NWO om de onderlinge relatie opnieuw tegen het licht te houden. In de notitie genoemde aspecten zijn het beter scheiden van de rol van eigenaar en opdrachtgever en het betrekken van andere directies binnen OCW en andere ministeries (zoals EZ) bij de opdrachtgeversrol.

In de betreffende notitie is het uitgangspunt dat OCW gaat over het ‘wat’ en NWO over het ‘hoe’. Daarbij is gezamenlijk optrekken en afstemming nodig met inachtneming van de zelfstandigheid van NWO, waarbij NWO voldoende ruimte moet hebben om aan het bereiken van de doelstelling nader invulling te geven. Zo ziet OCW NWO als de logische en aangewezen partij om zichtbaar te zijn in het wetenschapsveld en om deel te nemen aan maatschappelijke debatten daarbinnen en om intensieve dialogen aan te gaan in het veld.

5.2.3 Samenwerking tussen OCW en NWO in de praktijk van de driehoek

Met de driehoek wordt de zbo-driehoek bedoeld zoals besproken in subparagraaf 5.2.1. In de zbo-driehoek is er één partij die meerdere rollen heeft; het ministerie van OCW is zowel eigenaar als (mede)opdrachtgever. In de genoemde notitie Samenwerking OCW-NWO zijn meerjarige werkafspraken gemaakt tussen OCW, de voorzitter van de RvB en de voorzitter van de RvT van NWO.[51]

Opdrachtgeversrol

De opdrachtgeversrol is bij OCW belegd bij de directie Onderzoeks- en Wetenschapsbeleid. Voor de opdrachtgeversrol vindt vanuit OCW afstemming plaats met het ministerie van EZ. De afstemming met EZ vindt vooral plaats op het vlak van innovatie en waar de terreinen van EZ en OCW elkaar raken, en niet voor wat betreft de gehele opdrachtgeversrol die OCW vervult.

De opdrachtgever bepaalt de inhoudelijke opdracht aan NWO; hiertoe stemmen de ministeries van OCW en EZ met elkaar af. De inhoud van de opdracht is in formele zin het beleidskader van OCW, afgeleid van de afspraken in het vastgestelde regeerakkoord en de wetgeving vastgesteld door de Tweede Kamer. De opdracht en de aanpassingen die daarop kunnen plaatsvinden, worden in samenspraak tussen NWO en OCW bepaald.

In de praktijk heeft NWO een grote rol bij het vormgeven van de opdracht, wat als opdrachtnemer begrijpelijk is. NWO doet ook zelf voorstellen. Daarop wordt in het algemeen door OCW welwillend gereageerd, waarna de opdrachtgever een akkoord geeft; feitelijk gebeurt dit dus in samenspraak. Deels valt dat te verklaren doordat er vanuit NWO een beter beeld bestaat van wat vanuit de sector nodig is of wat NWO als een maatschappelijke kans ziet. Van dat laatste is een voorbeeld het voorstel van NWO om een aantal internationale topwetenschappers van buiten Europa en vanwege geopolitieke overwegingen naar Nederland te halen Dat heeft geresulteerd in het hoofdzakelijk door NWO ontwikkelde Tulp Fonds[52], dat in gelijke mate door OCW en NWO is bekostigd. Daarmee is de relatie tussen OCW en NWO, zoals die staat beschreven in de NWO-wet, dus minder die van een opdrachtgever die vooraf aangeeft wat deze van de opdrachtnemer verlangt (anders dan in algemene termen), maar meer die van een opdrachtnemer die voorstellen doet die de opdrachtgever accordeert. Wel kan de inhoudelijke opdracht door uitspraken van de Tweede Kamer wijzigingen ondergaan: via accentverschuivingen of incidentele opdrachten.

51 Uitgangspunten Samenwerking OCW-NWO, finale versie, 12 april 2023.
52 Tulp Fonds opent deuren voor internationale topwetenschappers in ons land | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.

In de vorige evaluatie is als aanbeveling het volgende meegegeven: 'Gun NWO de ruimte om echt als zelfstandig bestuursorgaan te fungeren: stel beleidsdoelen vast, maar laat NWO zoveel mogelijk vrij in de wijze waarop de doelen worden gerealiseerd.'[53] Daarmee is deze aanbeveling, voor zover die op deze wijze was bedoeld, dus opgevolgd. In het ontwerp van de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden van het zbo blijft het van belang dat OCW ook zelf de agenda bepaalt. Binnen het stelsel bevinden zich ook de hogescholen, verenigd in de Vereniging Hogescholen, de KNAW en de universiteiten, verenigd in UNL die meer aan de voorkant door OCW en NWO betrokken zouden kunnen worden.

De opdrachtgevende rol van OCW is dus effectief ingevuld als een open en wederkerige samenwerking met NWO, waardoor strategische flexibiliteit en aansluiting bij actuele kansen en behoeften mogelijk zijn, maar OCW kan een actievere rol pakken door meer initiërende betrokkenheid bij het afstemmen van de beleidsagenda met NWO.

Eigenaarsrol

In 2017 bracht de Algemene Bestuursdienst de publicatie 'Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst' uit, als reactie op een brief van de secretarissen-generaal aan de toenmalig kabinetsinformateur Herman Tjeenk Willink, om de werking van de driehoek te verbeteren.[54] Uit onderzoek naar de rollen in die driehoek wordt over de eigenaarsrol gezegd: 'Van oudsher werd de rol van de eigenaar voornamelijk vervuld door de financiële afdeling en betrof het vooral de financieel-economische sturing, maar in meer recente jaren is de rol steeds vaker toebedeeld aan de (plaatsvervangend) secretaris-generaal en zijn er speciale teams of afdelingen opgericht voor eigenaarsadvisering.'[55]

In de vorige evaluatie is opgemerkt dat er een striktere scheiding aangebracht diende te worden tussen de rollen van opdrachtgever en eigenaar, in lijn met bovengenoemde publicatie. De commissie beval het volgende aan[56]: 'Het is gebruikelijk dat het eigenaarschap van (onder de Kaderwet vallende) zbo's wordt belegd bij de SG van het departement waaronder het ressorteert, en het opdrachtgeverschap bij de domeinverantwoordelijke DG.'

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Het eigenaarschap is niet bij de SG belegd maar bij de DG Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap, die tevens opdrachtgever is. In de rol van eigenaar wordt de directeur-generaal Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie (DGHBWE) door eigenaarsadvisering ondersteund. Eigenaarsadvisering is een onderdeel van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ).

Twee keer per jaar vindt er een driehoeksoverleg plaats tussen OCW (eigenaarsrol) en bestuur en RvT van NWO. In dit overleg worden aspecten van de interne organisatie besproken. Als het gaat om benoemingen van het bestuur, dan wordt het wervingsproces vooraf met OCW besproken. De Raad van Toezicht brengt een voordracht uit aan OCW; tussentijds vindt afstemming met OCW plaats. In de regel neemt OCW de voordracht over, waarna OCW de benoemende partij is. Leden van de Raad van Toezicht worden door OCW geworven, in afstemming met de RvT van NWO. Omdat in de wervingsprocessen de RvT een aanzienlijke rol heeft, is het van belang dat OCW vanuit de eigenaarsrol sturing op het proces kan uitoefenen. In de evaluatieperiode heeft OCW meerdere keren geïntervenieerd op het benoemingsproces en stuurt daarop zeer stevig, zo geeft OCW aan. Als het gaat om het invullen van de toezichthoudende rol, dan is de RvT daarvoor als eerste verantwoordelijk. Dat geldt niet alleen als het gaat om aspecten als rapportages en begrotingen, maar ook als het gaat om gesprekken en interventies die de RvT nodig acht, bijvoorbeeld rond de verbindende rol zoals beschreven in subparagraaf 4.1.5.

Opdrachtnemersrol

In deze evaluatie is de opdrachtnemersrol op diverse plaatsen aan de orde gekomen, zoals in hoofdstuk 4 over het functioneren van NWO in zijn verschillende rollen.

Bij de opdrachtnemersrol behoort ook de interne organisatie van NWO in het licht van de wijze waarop de opdracht wordt uitgevoerd. Binnen de scope van dit evaluatieonderzoek was een onderzoek naar de interne organisatie van NWO niet wenselijk en niet mogelijk. Om die reden is in dit evaluatieonderzoek niet specifiek gekeken naar de interne organisatie van NWO, behalve als die aan andere evaluatieonderdelen raakt. Vanuit die invalshoek zijn er inzichten verkregen via de medewerkerstevredenheidsonderzoeken en door de interviews met de huidige en voormalige medewerkers. Ook is via gesprekken met de aanvragers en referenten inzicht gekregen in de werking van de interne organisatie. Hieronder lichten we een aantal in het oog springende aspecten uit.

53 Aanbeveling 17 uit De nieuwe weg van NWO, 2020.
54 Algemene Bestuursdienst, ministerie van BZK, Verbeter de werking! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, 2017.
55 Prof. dr. Sandra van Thiel met Zoë Rouwhorst, Eigenaarsadvisering: spin in het web of tussen twee vuren en: *Leren van evalueren: een onderzoek naar ZBO-evaluaties - Staat van de Uitvoering*.
56 Dit betreft aanbeveling 16: maak onderscheid tussen de eigenaars- en opdrachtgeversrol in de relatie met OCW en beleg de rollen op verschillende plekken (respectievelijk bij de SG en de inhoudelijk meest betrokken DG).

Als breed beeld is op deze wijze verkregen dat de organisatie *efficiënt werkt* en goede en effectieve procedures heeft die ook worden gehandhaafd, dat medewerkers een professionele werkwijze en opstelling hebben en dat er helderheid bestaat over de verwachtingen van en naar het veld toe. De organisatiewijziging als gevolg van de governancestructuur maar ook de vorming van de directie Thematische Programma's heeft bijvoorbeeld de aanvragers meer helderheid gebracht. Er bestaat onder de aanvragers van wie de aanvraag niet is toegekend uiteraard teleurstelling over deze beslissing, maar dit heeft meer te maken met de afkeuring op zich dan dat dit betrekking zou hebben op de kwaliteit van de interne organisatie.

Een aspect dat regelmatig is genoemd, betreft de mate van *autonomie* die er is voor de professionals die bij NWO werken. Hier ligt ook een relatie met de omvang van de organisatie, die de afgelopen jaren snel is gegroeid. In termen van beheersing leidt een dergelijke groei – niet onlogisch – ook tot meer controlemechanismen die worden uitgeoefend door centrale en bedrijfsvoeringsafdelingen. In een aantal gesprekken is aan de orde gekomen dat professionals in het primaire proces daardoor minder ruimte ervaren in het uitvoeren van hun werkzaamheden. Dit punt is door diverse personen met verschillende functies binnen NWO benoemd. Naast de forse groei ontstaat, mede door de afnemende financiering (zoals bij universiteiten) en andere aspecten bovendien een toenemende aanvraagdruk. De aanvraagdruk is op zichzelf een thema dat in conceptueel en organisatorisch opzicht aandacht vraagt en ook in hoofdstuk 4 nader is uitgewerkt.

In de beleidstheorie is 'gezond werkklimaat' benoemd als een van de doelstellingen voor de interne organisatie. Uit de door NWO uitgevoerde zelfevaluatie is een kopje (4.5) opgenomen: 'het realiseren van een veilige en inclusieve organisatiecultuur'. Hierin worden de genomen maatregelen beschreven die betrekking hebben op aspecten rond sociale veiligheid en inclusiviteit. Over de organisatiecultuur als geheel – wat is de gewenste cultuur en welk beeld heeft NWO daarvan – wordt niets aangegeven. Uit de medewerkersonderzoeken 2022 en 2024 blijkt op totaalniveau een vrij constante score van rond de 7,5. Genoemde aandachtspunten zijn werkdruk, efficiency en in mindere mate ontwikkelmogelijkheden. Dat zijn geen resultaten die afwijken van die van vergelijkbare organisaties. Omdat de organisatie NWO in betrekkelijk korte tijd een groot aantal veranderingen heeft ondergaan, zoals een forse groei in het aantal medewerkers en een toenemend aantal controlemechanismen, is in een aantal gesprekken ook aandacht gevraagd voor de cultuur.

Daarbij zijn aspecten genoemd als meer gewenste professionele onafhankelijkheid, het als gevolg van de groei ontstaan van meer lagen in de organisatie en de al genoemde controlemechanismen.

5.2.4 Concluderend

De opdrachtgevende rol van OCW richting NWO wordt in de praktijk gekenmerkt door een samenwerkingsgerichte en flexibele relatie, waarbij NWO als opdrachtnemer veel ruimte krijgt om zelf inhoudelijke voorstellen te doen op basis van sectorbehoeften en maatschappelijke kansen. OCW reageert hier over het algemeen positief op en accordeert deze voorstellen, zoals zichtbaar is bij het Tulp Fonds-initiatief. Formeel blijft de opdracht gebaseerd op het beleidskader van OCW en afgestemd met EZ waar beleidsterreinen elkaar raken, maar feitelijk is er minder sprake van een vooraf strak gedefinieerde opdracht en meer van een co-creatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit sluit aan bij de eerdere evaluatieaanbeveling om NWO ruimte te geven als zelfstandig bestuursorgaan, een aanbeveling die in deze periode is opgevolgd. De opdrachtgevende rol van OCW is effectief ingevuld als een open en wederkerige samenwerking met NWO, waardoor strategische flexibiliteit en aansluiting bij actuele kansen en behoeften mogelijk zijn.

Zoals aangegeven kan de opdrachtgeversrol, bezien vanuit het ministerie van OCW, meer inhoud krijgen en daarmee uitstijgen boven het nemen van besluiten over voorstellen van NWO. Dat vraagt om een meer actieve betrokkenheid van OCW en een beleidsagenda die met NWO wordt afgestemd.

Aanbeveling 13

Behoud de open samenwerking, maar zorg ervoor dat OCW ook proactief de eigen agenda blijft formuleren en periodiek strategische prioriteiten expliciet vastlegt, om balans te bewaren tussen het beleidskader en de initiatieven vanuit NWO. OCW kan samen met NWO en het ministerie van EZ nadenken over de inrichting van het wetenschapsstelsel en de inhoudelijke uitdagingen die zich de komende jaren voordoen. Daarbij dient dan het gehele wetenschapsveld betrokken te worden.

We concluderen dat de rol van de eigenaar ondanks de aanbeveling uit de vorige evaluatie niet op de juiste plaats is belegd, zoals bedoeld in de genoemde circulaire. De eigenaarsrol is belegd bij de DG die tevens opdrachtgever is, en niet bij de SG. Daarmee zijn de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol belegd in één functie binnen OCW, wat niet conform de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' is.

De DG die beide rollen vervult, wordt daarbij wel ondersteund door eigenaarsadvisering van OCW (onderdeel van de Dienst Financieel-Economische Zaken van OCW). Los van het genoemde governanceaspect bestaat zo het risico dat aspecten van de opdrachtgevers- en eigenaarsrol door elkaar gaan lopen. Ook kan zo het risico bestaan dat er vanuit OCW onvoldoende tegenkracht wordt geboden aan NWO als het gaat om de eigenaarsrol.

Aanbeveling 14
Een aanbeveling aan het ministerie van OCW is om de eigenaarsrol in te richten bij de SG of eventueel de plaatsvervangend SG van het ministerie van OCW. Organiseer daarbij de adviesrol van de afdeling Eigenaarsadvisering van het ministerie. Geef deze rol ook daadwerkelijk inhoud op de cruciale aspecten, zoals benoemingen en het functioneren van de organisatie, en delegeer deze rol niet.

De evaluatie laat zien dat NWO in zijn opdrachtnemersrol overwegend efficiënt en professioneel functioneert. Hiermee komt NWO tegemoet aan zijn ambitie om een lerende, duurzame organisatie, te zijn, zoals blijkt uit de geformuleerde doelstellingen in de beleidstheorie. Uit medewerkersonderzoeken blijkt een stabiel, positief werkklimaat, waarbij aandachtspunten vooral liggen bij werkdruk, efficiency en ontwikkelmogelijkheden. Tegelijkertijd zijn er signalen dat snelle groei, centralisatie en toegenomen controlemechanismen de professionele autonomie van medewerkers in het primaire proces kunnen beperken, terwijl de aanvraagdruk verder toeneemt. Er is daarnaast weinig expliciete beleidsmatige aandacht voor de gewenste organisatiecultuur, ondanks genomen maatregelen rond sociale veiligheid en inclusiviteit. NWO vervult zijn opdrachtnemersrol goed en professioneel, maar de balans tussen beheersing en professionele autonomie vraagt aandacht, evenals het expliciet formuleren van een gewenste organisatiecultuur en het omgaan met stijgende aanvraagdruk.

We hebben desgevraagd niet vanuit kennisinstellingen vernomen dat zij NWO als goed dan wel als minder goed voorbeeld zien als het gaat om een gezonde onderzoeks- of organisatiecultuur, of dat NWO wordt gezien als voorbeeld dat tot volgen aanzet. Het feit dat NWO hier actief mee bezig is, werkt in ieder geval niet averechts. Zelf intern inzetten op een gezonde organisatiecultuur draagt tenslotte ook bij aan de legitimiteit om als onderzoeksfinancier normerend op te kunnen treden op het gebied van onderwerpen zoals diversiteit en inclusie, duurzaamheid, of Erkennen en Waarderen.

We bevelen aan dat NWO nader naar de interne organisatie kijkt en daarin de volgende aspecten onder de loep neemt: specifiek de inrichting van de interne organisatie, de oorzaken van de groei in de beheerslasten, de mate waarin controlemechanismen nodig en aanwezig zijn, het interne projectmatige werken en het matigen van de overhead, die in de opdracht van OCW maximaal 6 procent mag zijn. Een ander aspect daarbinnen zijn de organisatiecultuur en de mate waarin deze aanpassing behoeft als gevolg van de opgaven waar NWO voor staat, en de interne organisatieveranderingen.

Aanbeveling 15
Formuleer en communiceer als NWO een helder beeld van de gewenste organisatiecultuur, evalueer periodiek de impact van controlemechanismen op de autonomie van professionals en ontwikkel strategieën om werkdruk en aanvraagdruk te beheersen, zodat kwaliteit en wendbaarheid behouden blijven.

We constateren op basis van dit onderzoek dat het voor NWO, maar ook voor de RvT en de eigenaar en opdrachtgever, de vraag is geworden of het gewenst is dat de voorzitter van NWO zich in de media profileert met uitspraken over zaken die buiten de scope van NWO liggen of zaken die binnen die scope liggen, en die in beide gevallen controverse oproepen. Maar het is ook de vraag of het voor iemand in de functie van voorzitter van NWO überhaupt mogelijk is om op persoonlijke titel te publiceren, zonder dit los te zien van de functie als voorzitter.

5.3 Inbedding SIA

Als bouwsteen voor een robuust onderzoeksstelsel heeft NWO als ambitie gesteld om het praktijkgericht onderzoek aan hogescholen in de wettelijke taakstelling van NWO te verankeren. NWO verbreedt daarmee zijn taak naar het onderzoek aan hogescholen, inclusief het bevorderen van impact en het stimuleren van samenwerking, tussen en binnen hogescholen en met andere kennisinstellingen.[57] Als onderdeel van deze evaluatie is de onderzoeksvraag opgenomen hoe de voortgang van de structurele inbedding van SIA binnen NWO gedurende de evaluatieperiode is verlopen. In deze paragraaf gaan we daar nader op in.

In de evaluatie van SIA[58] werd aanbevolen dat er een wetswijziging zou moeten plaatsvinden zodat onderzoek aan hogescholen een plek zou moeten krijgen in de NWO-wet. Daarnaast beveelt de commissie aan om praktijkgericht onderzoek (vooralsnog) als zelfstandig domein in het bestuur van NWO een plek te geven. Met een wetswijziging wordt volgens de evaluatiecommissie een duidelijk doel gesteld, dat democratische legitimiteit geeft aan het proces dat SIA en NWO samen doorlopen. Tijdens deze evaluatie is een wetswijziging – voor zover wij weten – nog niet in gang gezet, mogelijk ook in afwachting van de evaluatie NWO. In het convenant[59] is afgesproken een eventuele wijziging in 2025 te onderzoeken; de voorbereiding hiervan loopt.

SIA en ontwikkeling in het praktijkgericht onderzoek

Uit onze interviews blijkt dat er nog wel wat hobbels zijn te nemen om SIA goed binnen NWO te integreren, te beginnen met een goede afbakening van wat praktijkgericht onderzoek is en wat hogescholen hierin doen en wat universiteiten hierin doen. De ontwikkeling van het praktijkgericht onderzoek is in volle gang, terwijl de ontwikkeling van het academisch onderzoek al een jarenlange historie heeft, die veel meer is uitgekristalliseerd. Het gevaar van integreren is dat er zaken weggegooid worden die nog in ontwikkeling zijn.

De angst bestaat bij een deel van de betrokkenen in het hbo dat als je de middelen voor onderzoek op een hoop veegt, het geld dan voornamelijk naar de universiteiten zal gaan. Aan de andere kant wordt ook tegengeworpen dat juist de hogescholen geld bij de universiteiten gaan 'wegkapen'. Er bestaat het beeld dat als je beide typen onderzoek als doelgroep binnen NWO gaat beschouwen, er een soort regression to the mean zal plaatsvinden, waarbij de onderscheidende kenmerken van universitair en praktijkgericht onderzoek steeds minder naar voren komen en je minder kritische massa kunt maken op de specifieke sterke punten van praktijkgericht onderzoek of universitair onderzoek.

Het Regieorgaan SIA functioneert goed en men is positief over de rol die SIA speelt in de ontwikkeling van praktijkgericht onderzoek en de instrumenten die het hiervoor aanwendt. Vanuit het hbo-veld wordt ook gezegd dat de ervaring vanuit de financieringsinstrumenten vanuit SIA door NWO benut kan worden in bijvoorbeeld beoordelingsprocedures om meer te leren over werkzame elementen. SIA is goed in het inspelen op behoeften, bijvoorbeeld door snel in te spelen op actuele ontwikkelingen. Zo creëren ze win-winsituaties voor meerdere partijen. De durf om daarop in te spelen, is kenmerkend voor SIA. Als het gaat om valorisatie speelt SIA ook een belangrijke rol. Juist in het breder neerzetten van valorisatie binnen NWO kan goed gebruikgemaakt worden van de kennis van SIA. Deze sterke punten van SIA worden ook door betrokkenen binnen de NWO-organisatie geroemd: het vraaggestuurd denken, verbinden van slagkracht, kwaliteit op het gebied van thema's en het onderhouden van een nauwe relatie en sterke binding met hogescholen, springen er positief uit.

Inbedden van praktijkgericht onderzoek nog geen vanzelfsprekendheid

Hogescholen worden in toenemende mate betrokken, bijvoorbeeld via de VVereniging Hogescholen die gevraagd wordt om mee te denken over nieuwe financieringslijnen. Op bestuurlijk niveau is er contact tussen de VH en NWO. Als het gaat om financiering, dan loopt dit voor 75 procent via SIA en voor het overige via andere NWO-onderdelen, met name de directie Thematische Programma's en het domein SGW (via het programma Promotiebeurs voor Leraren).

Dit zijn grotendeels dus nog wel gescheiden wegen. In sommige domeinen is er meer sprake van samenwerking tussen hbo en wo dan in andere. In de domeinen ZonMw en TTW en ook binnen Thematische Programma's wordt bijvoorbeeld beschreven dat er al veel samenwerking vanuit universiteiten is met het hbo (en ook het mbo). Het is goed om die samenwerking actief te ondersteunen.

De samenwerking tussen hogescholen en universiteiten is nog niet altijd vanzelfsprekend. De inbedding vraagt om het continu onder de aandacht brengen van het praktijkgericht onderzoek binnen de NWO-organisatie. SIA heeft er soms last van om in de 'mal van NWO' te zitten. Er zijn wel wat zaken verbeterd, zoals de ruimte voor hogescholen om binnen NWA in te dienen.

57 Strategie 'Wetenschap werkt!'.
58 Commissie-Van der Vlist (2022). Naar een volgende fase: Derde evaluatie regieorgaan SIA 2022.
59 Convenant Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek SIA 2023-2028.

Maar toch blijft bij een aantal betrokkenen in het veld nog het beeld bestaan dat SIA het kleinere broertje is, waarbij volgens meerdere geïnterviewden buiten SIA met enig dedain gekeken wordt naar het hbo en praktijkgericht onderzoek. Er lijkt een soort blauwdruk te zijn in het denken van NWO, die lastig is om te veranderen. De nadruk op fundamenteel en excellent onderzoek lijkt volgens respondenten vooralsnog de boventoon te blijven voeren, wat het lastig maakt om de kennisketen te verbreden naar hbo en TO2. De cultuuromslag die voor een goede inbedding van het praktijkgericht onderzoek nodig is gaat traag, maar cultuurverandering heeft tijd nodig. Met de ingeslagen weg krijgt praktijkgericht onderzoek een steeds belangrijker positie in het Nederlandse wetenschapsveld.

Verschillende keuzes in de structuur voor inbedding van SIA

Betrokkenen binnen NWO schetsen de keuzes die gemaakt moeten worden om SIA te integreren. In de huidige NWO-structuur lopen verschillende elementen door elkaar: instrument, discipline, thema en doelgroep. De vraag is hoe je SIA daarin goed integreert. Dat kan op verschillende manieren: door vast te houden aan de domeinstructuur en het daar onder te brengen, of door meer op doelgroepen te richten en dan een onderdeel 'praktijkgericht onderzoek' in te richten. Die gesprekken worden gevoerd en daar is nog geen keuze in gemaakt. De integratie van SIA wordt daarmee ook als een kans gezien om keuzes te maken in de organiserende principes van de gehele NWO, om er een simpeler en meer geïntegreerd geheel van te maken.

In de NWO-organisatie zijn er nog stappen te zetten als het om de inbedding van SIA gaat. De personeelszaken en ondersteunende diensten worden centraal vanuit NWO geregeld, maar medewerkers van SIA voelen zich (nog) vooral betrokken bij SIA, en minder bij NWO. Betrokkenen vanuit NWO (vanuit verschillende functieniveaus) geven aan dat de werkculturen tussen SIA en NWO verschillen. Ook benoemen zij dat er verschillende structuren door elkaar lopen en dat juist de inbedding van SIA kansen biedt om te komen tot een simpeler en beter geïntegreerd geheel.

De vraag die speelt is of het beter is om SIA volledig te integreren in een groot geheel, bij een financier die hiermee al veel kennis en ervaring heeft, of om het toch meer los van elkaar te laten bestaan binnen dezelfde organisatie. Als je SIA als apart orgaan blijft beschouwen, dan is er weinig sprake van integreren. Op dit moment wordt dat bijvoorbeeld gekenmerkt doordat de voorzitter van SIA niet als volledig lid deelneemt in de RvB maar als toehorend lid, terwijl de domeinvoorzitters allen tevens lid van de RvB zijn.[60] SIA krijgt wel een steviger positie binnen NWO, maar deze wordt nog niet als gelijkwaardig beschouwd en moet nog groeien, zo benoemen betrokkenen vanuit NWO (inclusief SIA) en daarbuiten. Wel is de directeur van SIA sinds 2023 lid van het directeurenteam NWO.

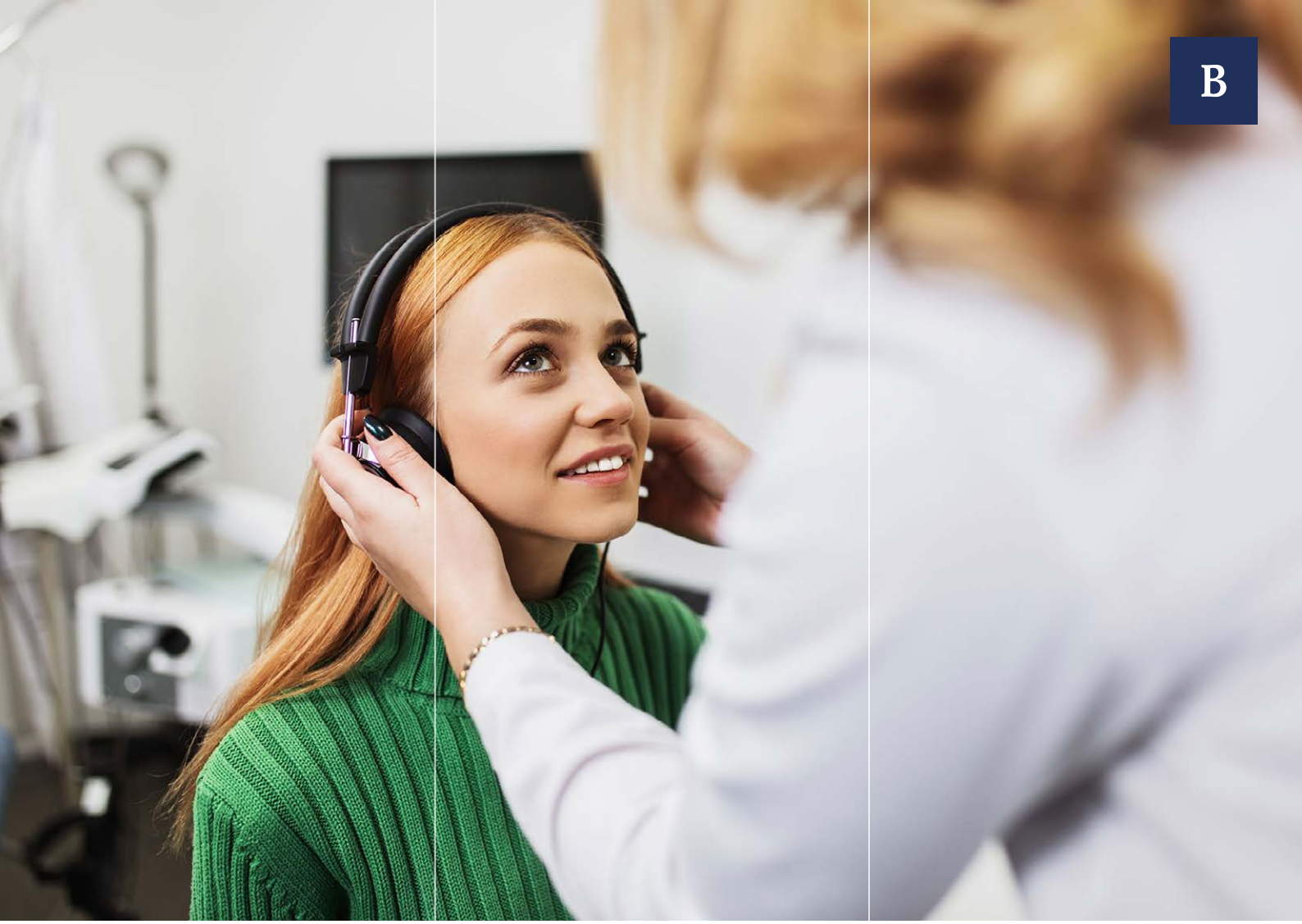
5.3.1 Concluderend

Het proces van structurele inbedding van SIA binnen NWO verloopt geleidelijk en met duidelijke voortgang, maar kent nog aanzienlijke uitdagingen. Er is brede waardering voor de rol van SIA in het stimuleren van praktijkgericht onderzoek en het vraaggestuurd werken, evenals voor de nauwe relatie met hogescholen en de sterke antenne voor actuele ontwikkelingen. Positieve stappen zijn gezet, zoals het vergroten van indieningsmogelijkheden voor hogescholen (bijvoorbeeld binnen de NWA) en de aansluiting van de directeur SIA bij het NWO-directeurenteam. Tegelijkertijd blijven er hobbels, zoals het (vooralsnog) ontbreken van een wetswijziging die praktijkgericht onderzoek expliciet opneemt in de NWO-taakstelling, een nog niet vanzelfsprekende samenwerking tussen hbo en universiteiten, en het beeld bij sommige betrokkenen dat SIA niet als volwaardig onderdeel van NWO wordt gezien. Culturele en structurele verschillen tussen SIA en NWO bemoeilijken de volledige integratie, net als de noodzaak tot heldere keuzes over organisatorische principes (domeingericht versus doelgroepgericht werken). Het traject naar volledige inbedding van SIA binnen NWO is ingezet en levert waardevolle kansen voor versterking van praktijkgericht onderzoek, maar vraagt om structurele en culturele verankering, inclusief formalisering in wetgeving en gelijke positie binnen governancestructuren.

Aanbeveling 16

Ondersteun het proces van structurele inbedding van SIA binnen NWO door de voorbereidingen voor een wetswijziging concreet te maken, expliciet te kiezen voor een organisatorisch model dat integratie faciliteert, en actief te werken aan een cultuuromslag binnen NWO, zodat praktijkgericht onderzoek vanuit het hbo volwaardig en gelijkwaardig wordt gewaardeerd naast universitair en fundamenteel onderzoek. Hierbij kan het benutten van SIA's expertise in valorisatie en vraaggestuurd werken een centrale rol spelen.

60 In de NWO-wet is een aantal van vier domeinvoorzitters af te leiden; een eventuele aanpassing van dit aantal vraagt mogelijk om een wetswijziging. Er staat: "De raad van bestuur bestaat uit een voorzitter en ten hoogste vijf overige leden, waarvan één van die leden de portefeuille bedrijfsvoering en financiën heeft", en: "De voorzitters van de vier domeinbesturen zijn lid van de raad van bestuur."



HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie

Onderdeel van deze evaluatie is de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie van NWO in de periode 2013-2019. In dit hoofdstuk beschrijven we de opvolging van deze aanbevelingen en onze conclusie daarover.

6.1 Opvolging aanbevelingen

In deze paragraaf bekijken we of en hoe er opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie, en proberen we inzicht te verschaffen in de vraag of de wijzigingen die plaats hebben gevonden ook hebben geleid tot betere resultaten. De onderzoeksvraag met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen luidde als volgt: Op welke wijze zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd? Wat zijn de redenen waarom bepaalde aanbevelingen eventueel niet of slechts ten dele zijn opgevolgd?

We baseren ons voor de opvolging van aanbevelingen op drie bronnen. Ten eerste rapporteerde NWO zelf over de opvolging van aanbevelingen in de zelfevaluatie die onderdeel uitmaakt van deze evaluatie. Veel van de aanbevelingen en de wijze waarop die al dan niet zijn opgevolgd, zijn ten tweede ook impliciet of expliciet tijdens de interviews en focusgroepen aan bod gekomen. Ten derde bevatten de documenten verder inzicht in de opvolging van de aanbevelingen van de vorige evaluatie. Wij wegen deze inbreng zwaarder dan de uitspraken zoals gedaan in de zelfevaluatie.

In de hoofdstukken hiervoor is waar dat opportuun was aangegeven of er een specifieke aanbeveling uit de vorige evaluatie is geweest en wat daarmee in de afgelopen jaren is gedaan. Onderstaand wordt in die situatie kort verwezen naar de betreffende tekst. Waar dat niet het geval is, wordt er hieronder nader op ingegaan.

Hiernavolgend zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie integraal en genummerd opgenomen; daarna geven wij per aanbeveling ons verkregen beeld weer.

1. *Creëer zoveel mogelijk stabiliteit in de organisatie, zodat er ruimte ontstaat om de resultaten van de reorganisatie te optimaliseren. Laat het bestuur (onder de nieuwe voorzitter) een programma opzetten om dat te realiseren. Neem in dat programma ook verbeterpunten op om te komen tot meer doelmatigheid, meer duidelijkheid voor wetenschappers en organisatieverbeteringen naar Europees voorbeeld.*

Aan deze aanbeveling is ten dele opvolging gegeven. Uit de zelfevaluatie komt naar voren dat er al initiatieven, zoals Vesalius, liepen die meer harmonisatie tussen de financieringsinstrumenten tot doel hadden, en daarmee meer doelmatigheid. Ook in de strategie voor 2023-2026 wordt verder ingezet op een efficiëntere inrichting van processen, alsook op een versteviging van het informatiemanagement. De zelfevaluatie geeft eveneens aan dat er enkele optimalisaties in de organisatie hebben plaatsgevonden bij zowel de domeinen als de thematische programma's. Omdat de zelfevaluatie in opdracht van OCW geen appreciaties of zelfbeoordeling mocht bevatten, is daarin niet vermeld of deze tot verbetering hebben geleid.

Uit dit evaluatieonderzoek leiden wij af dat er aanzetten zijn gedaan voor het creëren van meer stabiliteit in de organisatie. Tegelijkertijd merken we op dat er sprake is van meer bureaucratie, mede doordat het medewerkersbestand met bijna eenderde is gegroeid. De aanbeveling is dus wel (deels) uitgevoerd, maar gezien de omvangrijke groei vraagt dit opnieuw aandacht. Er is een nieuwe aanbeveling gedaan om opnieuw naar de interne organisatie kijken.

2. *Zorg voor een goede balans tussen wetenschappelijke excellentie en maatschappelijke impact. Veranker thematisch onderzoek op dezelfde wijze als ongebonden onderzoek in de organisatie, maar beoordeel ze niet op dezelfde merites. Gebruik de beoordelingscriteria van de pijler in Europa als inspiratie. Versterk de expertise om thematisch onderzoek te programmeren en beoordelen (onder andere op maatschappelijke impact), om het even sterk te maken als het programmeren en beoordelen van wetenschappelijke excellentie.*

Deze aanbeveling zal NWO voor de aanzienlijke uitdaging hebben gesteld om te bepalen wat nu precies de 'goede balans' is tussen excellentie en maatschappelijke impact. De onderzoekers hebben met gesprekspartners gesproken die hun zorgen uitten over de hoeveelheid middelen die beschikbaar zijn voor excellent fundamenteel onderzoek, maar ook met gesprekspartners voor wie NWO nog niet ver genoeg gaat in het als voorwaarde stellen van maatschappelijke en economische impact. NWO bevindt zich midden in dat krachtenveld.

Thematisch onderzoek is inmiddels stevig verankerd in de organisatie. NWO heeft eveneens drie impactbenaderingen geformuleerd op basis waarvan voorstellen kunnen worden beoordeeld op het benutten van mogelijkheden voor maatschappelijke impact. Intern zijn de kennis en expertise op gebied van programmering en beoordeling van thematisch onderzoek gebundeld. Ook uit interviews komt naar voren dat de aandacht voor impact van onderzoek verstevigd en geïnternaliseerd is. Daarmee is opvolging gegeven aan deze aanbeveling en zijn er aanwijzingen dat er goede stappen zijn gezet in het programmeren en beoordelen van thematisch onderzoek binnen NWO.

3. *Onderzoek of de financieringsinstrumenten van NWO in de communicatie naar buiten ingedeeld kunnen worden langs de eerste twee pijlers (Excellent Science en Global Challenges and Industrial Competitiveness) uit het model van de Europese kaderprogramma's. Benut die mogelijkheid om duidelijker te maken welke mogelijkheden er zijn om onderzoek over de volle breedte van de kennisketen (inclusief hogescholen en TO2) te bekostigen. Verken met EZK en RVO hoe het Nederlandse equivalent van de derde pijler Innovative Europe (waarvoor RVO, en niet NWO verantwoordelijk is) en de activiteiten van NWO optimaal op elkaar kunnen worden aangesloten.*

Aan deze aanbeveling is opvolging gegeven, maar de is keuze gemaakt om de indeling anders vorm te geven. Er is voor gekozen om het thematisch onderzoek het gehele spectrum van fundamenteel onderzoek naar praktijkgericht onderzoek te laten beslaan en de financieringsinstrumenten langs vijf financieringslijnen in te richten. Het voordeel van deze aanpak is dat via instrumenten als NWA, KIC en NGF er samenwerking tussen de universiteiten en de hogescholen, en tussen de kennisinstellingen en het bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties, van de grond komt. Het is dan ook een uitlegbare keuze om de aanbeveling niet een-op-een over te nemen.

Er kleven echter ook nadelen aan deze keuze. Meermaals, en zowel vanuit de hogescholen, de TO2-instellingen als maatschappelijke partners, is opgemerkt dat de kwaliteitsbeoordeling van aanvragen met uiteenlopende partners nog te veel gebaseerd is op klassieke wetenschappelijke criteria. Dat terwijl aan hogescholen of TO2-instellingen de hoeveelheid promovendi of citaties er minder toe doen. Ook eisen of gebrek aan mogelijkheden met betrekking tot (co)financiering blijven een horde voor deelname door TO2-instellingen, maar ook maatschappelijke partners of het bedrijfsleven. Aanvragen en toekenningen betreffen als gevolg hiervan nog steeds in meerderheid consortia met een universiteit als hoofdaanvrager.

4. *Overweeg een langere benoemingstermijn en een asynchroon benoemingspatroon voor de voorzitters van de domeinbesturen, om zo de stabiliteit van NWO te bevorderen. Optimaliseer de verdeling van taken tussen de domeinvoorzitters en de andere leden van het domeinbestuur.*

Deze aanbeveling is in gang gezet. De benoemingstermijnen liggen echter vast in de NWO-wet, die hiertoe zal moeten worden aangepast. De opvolging van deze aanbeveling heeft daarmee nog niet volledig tot resultaat geleid. Wel is het asynchrone benoemingspatroon van de domeinvoorzitters geïmplementeerd. Ook is in de zelfevaluatie opgenomen dat de portefeuilleverdeling tussen de leden van de domeinbesturen opnieuw is vastgesteld.

5. *Voer op korte termijn intern open gesprekken met alle geledingen van de organisatie, met name over zaken waar de transitie wellicht nog niet helemaal voltooid is. Overweeg hiervoor eventueel een onafhankelijke gespreksleider in te schakelen. Bouw voor de langere termijn structurele overlegmomenten met medewerkers in.*

Structurele communicatie verloopt volgens de zelfevaluatie al onder meer via het NWO-festival, de nieuwjaarsreceptie, plenaire sessies, berichtgeving via het intranet en live en online 'zeepkist'-sessies. Ook hebben individuele medewerkers contact met RvB-leden, domeinbestuurders en directeuren bij de voorbereiding van agendapunten, worden er medewerkersonderzoeken uitgevoerd en is er structureel overleg via de medezeggenschap. Wel merken we op dat van deze communicatiekanalen alleen de medezeggenschap geschikt is voor een open gesprek met (vertegenwoordigers van) alle geledingen van de organisatie. Medewerkers geven aan dat stappen worden gezet voor een open feedbackcultuur, maar ook dat nog niet alle signalen doordringen tot de top van de organisatie. Er is geen opvolging gegeven aan de aanbeveling om een onafhankelijke gespreksleider in te schakelen.

6. *Ontwikkel een langjarige visie op de institutionele positionering van de NWO-instituten. Zorg voor een inhoudelijke borging van de instituten in de Raad van Bestuur. Intensiveer de relatie met de institutenorganisaties van de KNAW.*

7. *Zorg – in samenspraak met de KNAW – dat het portfolio van instituten ook op de lange termijn responsief en dynamisch blijft. Benut daarvoor de aangekondigde permanente commissie, ook om witte vlekken te identificeren. Onderzoekslijnen en instituten moeten vernieuwd en bijgesteld kunnen worden, en eventueel zelfs verdwijnen, om te beantwoorden aan de ontwikkelingen in wetenschapsgebieden en maatschappelijke noden.*

In 2020 hebben NWO en KNAW de Permanente Commissie Nationale Instituten (PCNI) ingesteld. De PCNI adviseert de besturen van NWO en KNAW over ontwikkelingen die van belang zijn voor het gezamenlijke portfolio aan instituten. Zo adviseerde de PCNI in te zetten op twee onderwerpen: een nationaal instituut voor data-infrastructuur, -opslag en -beheer, en een instituut voor klimaatonderzoek. Aan het eerste is nog geen invulling gegeven, al voorziet het KNAW-instituut DANS in wetenschappelijke dataopslag; aan het tweede advies is opvolging gegeven door oprichting van het Regieorgaan Klimaatonderzoek Initiatief Nederland (KIN).

Naast twee instituten adviseerde de PCNI op basis van de gevoerde discussies dat er in het Nederlandse wetenschapsveld ten aanzien van nieuwe initiatieven op dit moment vooral behoefte is aan een vernieuwingsslag, hier samengevat als 'nationale instituten nieuwe stijl': instituten die een sterke aanjagende, verbindende, coördinerende en samenbrengende rol hebben op brede en complexe domeinoverstijgende thema's. De huidige instituten zijn nog steeds veelal langs disciplinaire (of, in geval van NWO, zelfs subdisciplinaire) lijnen vormgegeven. Daar staat tegenover dat binnen de huidige instituten wel vooraanstaand onderzoek binnen de desbetreffende discipline uitgevoerd kan worden.

Elke zes jaar wordt voor het proces dat is ingericht om het institutenportfolio up-to-date te houden, een externe toets gedaan waarin het institutenportfolio tegen het licht wordt gehouden en geëvalueerd. Om flexibiliteit te stimuleren zijn bovendien middelen beschikbaar gesteld voor een strategisch vernieuwingsfonds. Daarmee kunnen NWO-instituten investeren in nieuwe infrastructuur of experimentele onderzoeksrichtingen. Deze middelen worden na de periode van deze evaluatie ingezet.

Aan de aanbevelingen is ten dele opvolging gegeven. De inhoudelijke verbinding met de Raad van Bestuur is verstevigd; met de oprichting van de netwerkorganisatie KIN is een platform voor samenwerking gecreëerd. Door de verbreding van de samenwerking van de Radboud Universiteit rond de onderzoeksfaciliteit HFML-FELIX met meerdere universiteiten is er een nieuw NWO-instituut tot stand gebracht.

Daar staat tegenover dat de scheiding tussen de NWO- en KNAW-instituten de ontwikkeling van een langjarige visie mogelijk in de weg staat. Er is in het portfolio van KNAW-NWO-instituten over de evaluatieperiode weinig dynamiek te zien behalve de genoemde toevoeging van HFML-FELIX. Er is deels sprake van een scherpe verdeling, met wiskundige en natuurkundige instituten (inclusief een astronomie-instituut ASTRON en een instituut voor ruimteonderzoek (SRON)) onder de NWO-paraplu. De biologische (met uitzondering van het NIOZ dat een onderzoekslijn (marien-) biologisch onderzoek heeft) en geesteswetenschappelijke instituten die zich richten op taal, cultuur en geschiedenis, vallen daarentegen onder de KNAW-paraplu. De sociale wetenschappen, ten slotte, zijn goed vertegenwoordigd bij de KNAW, al heeft NWO-I het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving. Dat is meteen het enige NWO-instituut buiten de exacte wetenschappen.

Deze scherpe afbakening staat in contrast met de dagelijkse praktijk van integratie van inzichten in de verschillende wetenschapsgebieden in de onderzoeksagenda's, die wereldwijd gaande is. Zo dragen kwantumfysica, neurologie, evolutionaire biologie, en sociologie bij aan inzichten in het ontstaan van gedrag, slaan computerwetenschappers en taalwetenschappers de handen ineen om taal te ontrafelen of large language models te verfijnen en denken zowel sociale, computer- als geesteswetenschappers na over de impact van (G)AI op mens en maatschappij. Het KIN is een mooi voorbeeld van hoe een dringende, maar complexe maatschappelijke opgave vanuit een veelheid aan disciplines benaderd kan en wellicht ook moet worden. Om hierop wendbaar in te kunnen spelen en de aansluiting bij de internationale ontwikkelingen in het wetenschapsveld te behouden, zijn signalen van buiten NWO afgegeven dat een hechtere samenwerking tussen NWO en de KNAW voor wat betreft de instituten gewenst is.

8. *Versterk de samenwerking met ZonMw binnen het bestaande convenant. Benut de kennis van ZonMw bij het verder ontwikkelen van instrumenten en beoordelingsprocedures die passen bij een multidisciplinaire benadering voor de hele keten.*

De samenwerking tussen NWO en ZonMw is volgens de zelfevaluatie van NWO op losse punten versterkt. Het verschil tussen ZonMw en de drie domeinen binnen NWO is echter groot: zowel in de wijze van financiering als in de besturing. Dit is een langer lopend thema waar in de evaluatieperiode weinig substantieel is veranderd.

9. Zorg ervoor dat de balans tussen de onafhankelijkheid ('objectivity') en inhoudelijke deskundigheid ('proximity') in beoordelings-procedures niet te veel doorslaat naar onafhankelijkheid (met als gevolg bureau-cratisering, verlies aan flexibiliteit en juridisering van procedures, omdat selectieprocessen zoveel mogelijk van tevoren worden vastgelegd). Leg het inhoudelijke oordeel zoveel mogelijk bij de inhoudelijk meest verwante wetenschappelijke 'peers'.

Dit is een aanbeveling waarvan lastig vast te stellen is of er opvolging aan gegeven is. Waar precies de gewenste balans ligt tussen objectivity en proximity, is een ingewikkelde en inhoudelijke afweging. Nabijheid creëert risico's van mogelijke belangenverstrengeling en onafhankelijkheid creëert mogelijk inhoudelijke afstand. Aanvragers van NWO-subsidies ervaren het weleens als oneerlijk om niet beoordeeld te worden door inhoudelijke experts maar door commissies, samengesteld uit deelnemers met verschillende achtergronden. Gesprekspartners met ervaring in andere systemen dan de Nederlandse prijzen juist de onafhankelijkheid van de beoordelingscommissies. Zij wijzen bij het inzetten van wetenschappelijke peers (zoals de referenten) op het risico van belangenverstrengeling tussen de eigen onderzoeksactiviteiten en de beoordeling van 'concurrenten' in een zeer competitieve context die wordt gekenmerkt door strijd om schaarse middelen.

Daarnaast is het voor NWO een uitdaging om voldoende referenten en commissieleden te blijven vinden. Slechts een deel van de benaderde commissieleden antwoordt nog positief, en ook die ervaren het proces als een zware belasting boven op een toch al overvolle agenda en hoge werklast. Dat brengt een praktische uitdaging met zich mee in de zoektocht naar balans tussen onafhankelijkheid en deskundigheid.

10. Leg verantwoording af door heldere en toegankelijke informatie te verstrekken over de evaluatie van calls, selectieprocessen en projectresultaten.

NWO evalueert zijn financieringsinstrumenten, de instituten en beleidsinitiatieven door onafhankelijke onderzoeksbureaus en publiceert de eindrapporten daarvan op zijn website. Deze evaluaties zijn van hoge kwaliteit en worden via een evaluatiekalender geprogrammeerd. Veel van de evaluaties van losse financieringsinstrumenten zijn ook als bron voor deze evaluatie gebruikt.

De zelfevaluatie zegt niets over de heldere en toegankelijke informatie met betrekking tot de selectieprocessen. Het beeld bij aanvragers is nog steeds dat de terugkoppeling summier is en weinig inzichtelijk. Beoordelaars geven hierover aan dat zij, om eventuele juridische stappen te voorkomen, zich soms genoodzaakt voelen om hun feedback beperkt te houden. De toelichting op beslissingen, met name bij afwijzingen, moet zo zorgvuldig worden beschreven dat ervoor wordt gekozen om met name negatieve feedback uiteindelijk wat af te zwakken.

Uit de zelfevaluatie komt naar voren dat NWO ook een openbare projectendatabank heeft ontwikkeld, waarin elk project vindbaar is en inmiddels een persistent identifier heeft, waarmee op basis van de grant ID publicaties en datasets gevonden en gekoppeld kunnen worden. Dit is een ontwikkeling die breder plaatsvindt onder wetenschapsfinanciers, en vermoedelijk ook plaats had gevonden zonder de aanbeveling uit de vorige evaluatie.

11. Monitor en evalueer alle instrumenten om de aanvraagprocedures te verbeteren of efficiënter te maken, op hun rol in het integrale plan voor het verlagen van de aanvraagdruk. Doe dat zeker voor voorselectie, maar ook voor maatregelen waar nu al mee geëxperimenteerd wordt, zoals de sandpit-procedure.

Aan deze aanbeveling is goede opvolging gegeven. Alle instrumenten worden periodiek geëvalueerd, evenals nieuwere initiatieven als voorselectie, sandpit-procedures of collaboratieve workshops. Om het lerend vermogen van de organisatie te versterken, is in 2024 het Monitoren, Evalueren en Leren-programma (MEL) opgezet. Op basis van de evaluaties is onder meer geconcludeerd dat via de workshops consortia meer de handen ineenslaan, waardoor het aantal aanvragen daalt en het toekenningspercentage navenant stijgt. Een punt van kritiek dat hierover uit de interviews naar voren komt, is dat NWO weinig oog heeft gehad voor de verschuiving (en niet vermindering) van werklast richting kennisinstellingen door voorselectieprocedures. Daarmee is weliswaar de werklast bij NWO verminderd, maar de werklast in het gehele wetenschapsstelsel niet.

12. *Zorg ervoor dat harmonisatie van financierings-instrumenten niet ten koste gaat van flexibiliteit om in te spelen op het uiteenlopende karakter van onderzoek, de behoeften van verschillende soorten partijen (universiteiten, hogescholen, onderzoeksinstituten), en de mogelijkheid om interdisciplinair samen te werken.*

Aan deze aanbeveling is niet geheel invulling gegeven. NWO heeft een aantal initiatieven genomen om binnen het financieringsinstrumentarium meer flexibiliteit aan te brengen, zowel door meer kortlopende financiering als meer mogelijkheden voor grote consortia te introduceren. Ook is de impact-benadering gediversifieerd per instrument.

Volgens medewerkers gaat de harmonisatie wel ten koste van de mogelijkheden om flexibel in te spelen op nieuwe ambities. Dat komt mede omdat de ambities verbreed zijn in de periode 2020-2024, in het betrekken van maatschappelijke organisaties in consortia, of als de hoofdaanvrager en het bedrijfsleven mogelijkheden moeten bieden om mee te doen. Vaak lopen de pogingen om meer flexibiliteit of aanpassingen voor elkaar te boksen stuk bij de juridische of financiële afdelingen, omdat de interne neiging is om risicomijdend te zijn en uniformiteit na te streven. Wat ontbreekt in situaties waarin NWO nieuwe ambities op zich neemt die vragen om een flexibelere insteek, is een strategische inzet vanuit het bestuur om ook de noodzakelijke ruimte te scheppen binnen de bestaande structuren of daar zo nodig de structuren voor aan te passen.

Het Rathenau Instituut constateerde in een evaluatie in 2023 dat de Open Competitie en Talentlijn nog weinig ruimte laten voor interdisciplinair onderzoek. Respondenten onder de aanvragers bevestigen dat beeld. Overigens zijn er naast deze financieringslijnen ook financieringslijnen waar wel aandacht is voor inter- en transdisciplinair onderzoek, zoals in de financieringslijn ‘samenwerking met kennisgebruikers en maatschappij’, waar NWA, KIC en NGF onder vallen. Ook is er de financieringslijn ‘Praktijkgericht’.

13. *Ga proactief het gesprek aan met OCW over de governance van NWO als ZBO, over de rolverdeling van eigenaar en opdrachtgever, over de RvT als intern toezichthouder en de relatie met de Raad van Bestuur.*

Hoofdstuk 5 adresseert de governance van NWO en paragraaf 5.4 gaat in op de rolverdeling tussen NWO als opdrachtnemer, het eigenaarschap en opdrachtgeverschap bij OCW, zoals voorgeschreven door de circulaire ‘Governance ten aanzien van zbo’s’. In hoofdstuk 5 is aangegeven dat er wel gesprekken over zijn gevoerd maar dat de governance in de driehoek om aandacht vraagt.

14. *Benut onder andere de NWA en het KIC om nog beter herkenbaar te worden voor een breed publiek en gebruik de NWA-formule in meer instrumenten, om zo de samenwerking tussen WO, HBO en TO2-instituten te versterken. Overweeg het voortouw te nemen in het formuleren van een nationale wetenschapsstrategie. Maak de nexusrol ook daarin waar, leg verantwoording af over de gemaakte strategische keuzes, en betrek het grote publiek daar actief bij.*

In de zelfevaluatie is aangegeven dat de RvB heeft geconcludeerd dat het beter is om de verbindende rol van NWO te laten blijken uit de activiteiten van de organisatie, zonder er veel nadruk op te leggen in de communicatie. Gesprekspartners geven aan dat er nog ruimte ligt voor de verbindende rol van NWO op het vlak van samenwerking tussen universiteiten, hogescholen en instituten voor toegepast onderzoek. Ook in de samenwerking tussen kennisinstellingen en maatschappelijke partners zien gesprekspartners mogelijkheden voor een versterking van de verbindende rol. Met inzet hierop kan in het vervolg opvolging worden gegeven aan deze aanbeveling. De oproep is wel om dit te doen, zonder dit altijd te verbinden aan voorwaarden voor financiering.

Aanbevelingen aan OCW:

15. *Zet in op substantiële additionele middelen voor NWO. Zorg dat die middelen over de volle breedte van de kennisketen – wo, hbo, TO2-instituten – benut kunnen worden, ongeacht de institutionele inbedding van de aanvragende onderzoeker. Indexeer – net als MinEZK – de bestaande middelen jaarlijks. Onderzoek de mogelijkheid om NWO langjarige financiële kaders te bieden (vergelijkbaar met de zevenjarige kaderprogramma's van de Europese Commissie), zodat rust en ruimte ontstaat voor de onderzoekers om de gekozen thema's en doelen (met maatschappelijke partners) verder uit te werken.*

De middelen die NWO ontvangen heeft, laten een substantiële groei zien voor de onderzochte periode. Tegelijkertijd is door de hoge inflatie van de afgelopen jaren het doen van onderzoek duurder geworden, zo geven kennisinstellingen aan. Meer middelen bij NWO in combinatie met stagnerende investeringen in kennisinstellingen heeft als ongewenst neveneffect gehad dat meer onderzoekers zich gedwongen zagen om in te zetten op aanvragen bij NWO, waardoor de additionele middelen zich niet hebben doorvertaald in verlaagde aanvraagdruk. Daarnaast geven gesprekspartners aan dat individuele onderzoekers sterker afhankelijk zijn geworden van incidentele onderzoeksbeurzen van NWO voor hun carrièreperspectief. Daarmee is het tegenovergestelde bereikt van het beoogde doel van de aanbeveling: het creëren van ruimte en rust voor stabiele inzet op gekozen thema's en doelen. De onderzoekers hebben niet kunnen constateren of er onderzoek is uitgevoerd naar de mogelijkheid om NWO langjarige financiële kaders te bieden.

16. *Maak onderscheid tussen de eigenaars- en de opdrachtgeversrol in de relatie met NWO, en beleg de verantwoordelijkheid voor die rollen op verschillende plekken (respectievelijk bij de SG en de inhoudelijk meest betrokken DG) binnen OCW. Overweeg daarbij om een gecoördineerd opdrachtgeversoverleg voor NWO in te stellen, waar ook andere departementen op DG-niveau in vertegenwoordigd zijn.*

Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Het onderscheid tussen de verschillen rollen in de driehoek is onvoldoende afgebakend, waardoor de verschillende rollen op onderdelen door elkaar zijn gaan lopen. Vanuit de Rijksoverheid is ook via uitgevoerde onderzoeken gewezen op het belang dat rollen organisatorisch van elkaar worden gescheiden en op het juiste niveau worden ingevuld. Dat valt het meest op in de eigenaarsrol, waarbij de balans tussen eigenaar en uitvoerder niet voldoende in evenwicht is. In paragraaf 5.2 beschrijven we de uitvoering van de verschillende rollen in de driehoek uitvoerig.

17. *Gun NWO de ruimte om echt als zelfstandig bestuursorgaan te fungeren; stel beleidsdoelen vast, maar laat NWO zoveel mogelijk vrij in de wijze waarop de doelen worden gerealiseerd.*

Deze aanbeveling is opgevolgd. NWO heeft meer ruimte van OCW gekregen en deze ruimte ook genomen, waarbij op enkele onderdelen de rol van opdrachtgever en eigenaar nog wat meer sturing mag krijgen, zoals in paragraaf 5.2 van deze evaluatie is beschreven.

Aanbeveling aan OCW en NWO samen:

18. *Investeer in de onderlinge relatie. Vele waarnemers geven aan dat hier verbetering nodig en mogelijk is; er blijven nu kansen liggen. Er is voor beide partijen veel te winnen door een frisse start te maken en onderling het gesprek breed aan te gaan, zeker ook op het hoogste bestuurlijke niveau. Benut de scheiding tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap om hernieuwde afspraken te maken over welke vaste gesprekken met wie worden gevoerd. Betrek de Raad van Toezicht en andere departementen hier ook bij, gebruikmakend van de ervaringen van andere departementen (VWS, Defensie, EZK) bij de aansturing van ZBO's.*

Deze aanbeveling is voortvarend opgepakt. In 2022 is er overeenstemming bereikt over de uitgangspunten en herijking van de samenwerkingsrelaties in de driehoek eigenaar, opdrachtgever en NWO. Gesprekspartners vanuit zowel OCW als NWO geven aan dat de onderlinge samenwerking verbeterd is ten opzichte van de voorgaande periode. Er zijn afspraken gemaakt over de frequentie van onderlinge overlegmomenten, en deze zijn op verschillende niveaus ingeregeld. Er is niet gebleken dat er gebruik is gemaakt van de ervaringen van de ministeries van VWS, Defensie of EZ(K) bij de aansturing van zbo's, al kan dat ook komen omdat de zbo's van VWS en EZ(K) onderling zeer sterk van elkaar verschillen en Defensie geen zbo's heeft.

6.2 Conclusie opvolging aanbevelingen

De opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie door NWO geeft een gemengd beeld. Sommige aanbevelingen zijn voortvarend opgevolgd; bij andere aanbevelingen is dat niet het geval. Het beeld wordt wat troebeler bij de aanbevelingen die deels zijn opgevolgd, of waar lopende initiatieven of veranderingen zijn gepresenteerd als opvolging van een aanbeveling. We constateren ook dat veel van de aanbevelingen meerduidig en niet altijd even specifiek zijn geweest.

Over het algemeen lijkt er aan de meeste aanbevelingen enige vorm van opvolging te zijn gegeven. Dit maken we op uit de zelfevaluatie en uit de gesprekken die we met betrokkenen voerden. Niet altijd is het helder of de uitgevoerde acties specifiek als opvolging van de aanbeveling zijn ingezet, of als reactie op ontwikkelingen of onderdeel van lopende activiteiten. Daarom is het aanbevelenswaardig in het kader van een transparante verantwoording en een sterk lerend vermogen om grondig te rapporteren over de opvolging van aanbevelingen of stevig te onderbouwen waarom dat niet is gebeurd. De zelfevaluatie was in opdracht van OCW alleen feitelijk, zonder appreciaties of zelfbeoordelingen. In dat licht had in de zelfevaluatie meer ruimte had kunnen en wellicht moeten worden besteed aan niet alleen de beantwoording van de onderzoeksvraag op welke wijze de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd zijn, maar ook of deze wijzigingen tot betere resultaten hebben geleid. Ook had dan in de zelfevaluatie beter aan bod kunnen komen waarom bepaalde wijzigingen niet hebben geleid tot verbeteringen of waarom bepaalde aanbevelingen eventueel niet of ten dele zijn opgevolgd en wat daarvan de achtergrond was of de afwegingen van NWO zijn geweest. De summiere beantwoording en verantwoording kan zo het beeld oproepen van een zekere geslotenheid waarmee NWO de buitenwereld tegemoet treedt en een reserve om ook over meer onderliggende aspecten informatie te geven.

Aanbeveling 17
In het kader van een transparante verantwoording en een sterk lerend vermogen bevelen we aan om grondig te rapporteren over de opvolging van aanbevelingen of stevig te onderbouwen waarom dat niet is gebeurd.



HOOFDSTUK 7

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we onze conclusies en de aanbevelingen die daaruit voortvloeien. We gaan in op de doeltreffendheid, doelmatigheid en de governance van NWO.
In de presentatie van de conclusies toetsen we ook of de werkzame mechanismen (aannames), zoals die in de beleidstheorie in paragraaf 2.6 zijn gepresenteerd, in de praktijk zijn waargenomen.

7.1 Conclusies

7.1.1 Doeltreffendheid

We beschrijven hiernavolgend de mate waarin NWO in de evaluatieperiode doeltreffend en doelmatig heeft gefunctioneerd, als het gaat om de eigen ambities. We grijpen hiertoe terug op de belangrijkste elementen uit de beleidstheorie.

Gezonde onderzoekscultuur

NWO draagt met professioneel uitgevoerde en transparante beoordelingsprocedures bij aan een gezonde onderzoekscultuur. De organisatie stimuleert nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek en neemt internationaal een voortrekkersrol in met initiatieven zoals open science en vernieuwende beoordelingsvormen, waaronder het evidence-based cv. Voor open science en kennisveiligheid wordt vanuit respondenten het belang van de overkoepelende expertise bij NWO gezien en slaagt NWO erin om via programma-eisen veranderingen teweeg te brengen in het veld. Voor aspecten van de onderzoekscultuur, zoals Erkennen en Waarderen, diversiteit en inclusie of wetenschappelijke integriteit, is de verantwoordelijkheid breder verspreid in het wetenschapsstelsel en is het de vraag of NWO dit via eisen kan afdwingen. Desalniettemin blijft NWO actief zoeken naar geschikte aanpassingen in calls en implementeert verbeteringen om voor zover mogelijk aan te sluiten bij behoeften uit het veld, die vaak ook uiteenlopen.

Qua toegankelijkheid geven early career-onderzoekers en onderzoekers met risicovolle of vernieuwende projectideeën aan te ervaren dat zij minder kans maken op financiering, waarmee talentontwikkeling en vernieuwing onder druk staan. Hier wordt op ingespeeld door instrumenten als de XS-subsidies, die risicovoller onderzoek een kans moeten geven.

Robuust onderzoeksstelsel

NWO draagt met zijn financieringsactiviteiten substantieel bij aan de opbouw en instandhouding van een robuust onderzoeksstelsel, maar de doeltreffendheid wordt beperkt door enkele structurele uitdagingen. Er is zichtbaar meer aandacht voor de thematische onderzoeken met maatschappelijke relevantie, naast de programma's die ruimte bieden voor ongebonden onderzoek. De invulling van het begrip excellentie blijft echter sterk gericht op universitair fundamenteel onderzoek, waardoor onderzoekers die werken binnen onderzoeksinitiatieven die zich meer richten op praktijkgericht en impact-gedreven onderzoek, ervaren dat zij minder goed worden bediend. Onderzoekers ervaren dat de motivering bij afwijzingen niet altijd voldoende inzicht geeft, wat de transparantie beperkt.

Bovendien is de balans tussen ongebonden en thematisch onderzoek een terugkerend spanningsveld: meer thematische focus kan de maatschappelijke impact vergroten, maar roept in delen van het veld zorgen op over het behoud van ruimte voor vrij, ongebonden onderzoek.

Uit de cijfers blijkt dat het honoreringspercentage, met name voor het ongebonden onderzoek, de doelstelling van 25 procent niet (structureel) haalt. De aanvraagdruk blijft hoog, ondanks inspanningen om deze te beperken. Zoals eerder aangegeven, slaagt NWO er niet in om de gewenste honoreringspercentages voor alle instrumenten te bereiken. Dit is een probleem dat met name speelt bij de Open Competitie en Talentlijn. NWO heeft getracht het aantal aanvragen terug te dringen door betere informatievoorziening of meer mogelijkheden om doorlopend in te dienen. De verbeteringen hebben echter niet zichtbaar geleid tot een kleiner aantal aanvragen. De oorzaak voor het toenemende aantal aanvragen ligt echter grotendeels buiten NWO en wordt zowel beïnvloed door groei van instellingen (meer onderzoekers leidt tot meer aanvragen) alsook bezuinigingen bij kennisinstellingen (minder middelen vanuit de eerste geldstroom leidt tot hogere aanvraagdruk op andere middelen). Onderzoekers zijn als gevolg hiervan voor hun carrièreperspectief afhankelijker geworden van incidentele financiering van onder meer NWO.

De administratieve druk en moeite om voldoende referenten en commissieleden te vinden, verhogen de werkbelasting van betrokkenen. Het toenemende gebruik van uniforme processen levert efficiëntie op, maar kan het maatwerk voor specifieke situaties beperken. Vereenvoudiging ten behoeve van de doelmatigheid gaat daarmee in bepaalde gevallen ten koste van een verlies aan doeltreffendheid. De vereenvoudiging van het financieringsinstrumentarium van NWO lijkt ook slechts beperkt gepaard te zijn gegaan met een vermindering van het aantal voorwaarden en criteria die niet direct betrekking hebben op onderzoek; respondenten benoemen juist de toegenomen complexiteit die zij ervaren door het aantal criteria waar zij over moeten rapporteren. Tot slot vragen betrokkenen om hogere accountability voor besteding van NWO-middelen, waardoor de zichtbaarheid en toetsbaarheid van kennisopbrengsten uit NWO-financiering verbeterd kunnen worden.

Onbelemmerd samenwerken en coherente agenda's

NWO stimuleert samenwerking binnen de wetenschap en tussen wetenschap en maatschappij, maar de effectiviteit daarvan wordt beperkt door versnippering en een gebrek aan samenhang in strategische agenda's. De internationale verbindende rol van NWO kan verbeterd worden door explicieter beleid op het gebied van internationalisering, dat zich richt op langdurige, structurele internationale samenwerkingen. Over het algemeen geldt dat samenwerkingsverbanden die via NWO tot stand komen, vaak nog nationaal ingestoken en relatief kortlopend zijn. Als het gaat om coherente onderzoeksagenda's wordt door het organiseren van een gerichte aanpak voor thematische programma's bijgedragen aan een samenhangende programmering, planning en inzet van onderzoeksmiddelen. De aanname daarbij is dat er door samenwerking over grenzen heen (niet alleen grenzen tussen organisaties, landen of sectoren, maar ook grenzen tussen en binnen disciplines, en grenzen tussen fundamenteel, toegepast en praktijkgericht onderzoek) meer kans op vernieuwing ontstaat. De inspanningen van NWO op dit vlak, zoals de inzet op thematische programma's – naast de mogelijkheid om individueel, ongebonden aanvragen te kunnen doen –, worden breed gewaardeerd in het veld en gezien als kansrijk om bij te dragen aan het bereiken van maatschappelijke impact. Hoewel beleid op het gebied van een gezonde onderzoekscultuur, duurzaamheid en infrastructuur wel is ontwikkeld, blijft de implementatie en vertaling daarvan naar concrete, samenhangende programma's wisselend. Een duidelijke programmatische aanpak wordt in het veld nog te weinig herkend, doordat bij het werken met individuele beoordelingen in call-procedures niet altijd de programmatische aanpak als centraal uitgangspunt wordt genomen.

NWO heeft een goed overzicht van het wetenschapsveld en heeft daardoor een goed beeld van de verschillende vragen, behoeften en uitdagingen van samenwerkingspartners. Vanuit dit overzicht kan NWO de verbindende rol invullen en de samenwerking tussen partijen in het veld eenvoudiger maken. De verbindende rol is echter veelomvattend en weinig afgebakend. Het risico bestaat dat er te veel op het bord van de organisatie ligt, waardoor de activiteiten te versnipperd worden uitgevoerd. NWO stimuleert samenwerking, maar deze verbindende rol wordt vaak als ondersteunend gezien en minder als strategisch. Activiteiten om samenwerking te stimuleren, zoals workshops, sluiten soms onvoldoende aan op de behoeften van het veld. NWO wil samenwerking flexibeler maken door minder randvoorwaarden te stellen, maar in de praktijk werken verplichtingen, zoals deelname van specifieke instellingen, nog regelmatig belemmerend.

NWO communiceert zorgvuldig in zijn call-teksten. De wens vanuit het veld is dat NWO zich meer opstelt als partner, en meer proactief met het veld communiceert, niet alleen over resultaten en feitelijkheden maar ook over afwegingen en eventuele zorgen. Een meer programmatische aanpak, versterkte stakeholderbetrokkenheid en een scherpere strategische focus zouden de doeltreffendheid van NWO op het terrein van coherente programma's en samenwerking kunnen vergroten.

We concluderen dat de processen over het algemeen transparant en professioneel zijn, maar praktische uitdagingen, zoals versnippering van samenwerking, beperkte coherentie van onderzoeksagenda's en een lage beschikbaarheid van referenten, drukken op de uitvoeringskracht. Het ontbreken van goed op elkaar afgestemde, samenhangende onderzoeksagenda's komt vooral voort uit het feit dat NWO's activiteiten over veel losse initiatieven verspreid zijn en niet altijd vanuit één helder, programmagedreven kader worden aangestuurd.

Tot slot is het belangrijk om de verschillende rollen van NWO goed af te bakenen en op elkaar aan te laten sluiten, waarbij er zorg voor wordt gedragen dat de inzet op de verbindende rol niet te versnipperd raakt en ten koste gaat van de capaciteit voor de financiersrol.

De doelen van OCW

NWO heeft in de evaluatieperiode bijgedragen aan de realisatie van de doelstellingen van OCW, maar de mate van doeltreffendheid verschilt per themagebied. Op het vlak van het versterken van het fundament heeft NWO door middel van diverse financieringsinstrumenten bijgedragen aan een breed en toekomstbestendig onderzoeksstelsel, met ondersteuning voor fundamenteel, praktijkgericht en toegepast, thematisch en ongebonden onderzoek. De balans tussen deze typen onderzoek – en tussen de verschillende wetenschapsdomeinen – blijft echter een uitdaging. Terwijl thematisch onderzoek op sommige punten sterker wordt gefaciliteerd, wordt vanuit het veld gewezen op het risico dat vrij en nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek onder druk komt te staan.

Bij het ruimte geven aan divers talent zijn er stappen gezet in het bevorderen van inclusie en een bredere talentbasis, onder andere via programma's voor diversiteit en inclusieve beoordeling. Toch lijkt de focus in de praktijk met name op excellent universitair onderzoek te liggen of wordt dat in ieder geval zo ervaren, wat leidt tot spanning met de bredere ambities van OCW. Het bredere talentbegrip wordt wel erkend en ondersteund, maar is lastig te operationaliseren binnen de beperkte middelen. Dit leidt tot onvrede over de verdeling van kansen, vooral bij onderzoekers buiten de gevestigde academische orde.

Op het gebied van het vergroten van maatschappelijke impact heeft NWO met initiatieven als de Nationale Wetenschapsagenda, thematische calls en valorisatielijnen concrete impulsen gegeven om de relevantie van onderzoeksresultaten voor de samenleving te vergroten. Deze impact wordt inmiddels structureel meegewogen in beoordelingscriteria. Desondanks blijft het lastig om wetenschappelijke doorbraken snel en effectief te vertalen naar maatschappelijke toepassingen, mede door de complexiteit van samenwerkingen en de versnippering van agenda's. Een integraler, programmatisch kader zou de bijdrage aan de OCW-doelstellingen op dit vlak verder kunnen versterken.

7.1.2 Doelmatigheid

Concluderend kunnen we stellen dat NWO in de periode 2020-2024 doelmatig heeft gefunctioneerd. Vanuit OCW en NWO zelf wordt actief gestuurd op doelmatigheidskenmerken, met name het beheerslastenpercentage, dat onder de gestelde limiet van 6 procent blijft. Wel is er een stijgende trend waarneembaar, en blijkt uit onderzoek dat de beheerslasten hoger liggen bij programma's voor thematisch onderzoek. Uit monitoring, evaluatie en interviews zijn verder geen signalen naar voren gekomen van ondoelmatigheden. Wel zijn er zorgen rondom het lage honoreringspercentage, met name in de Open Competitie en Talentlijn. De tijd en moeite die gestoken wordt in onderzoeksvoorstellen blijft verhoudingsgewijs groot ten opzichte van onderzoek zelf.

7.1.3 Governance

Heldere positionering

Het succes van NWO wordt in belangrijke mate beïnvloed door de inzet, kwaliteit, bevlogenheid en diversiteit van de medewerkers. Ook vindt NWO het belangrijk dat wat zij naar buiten uitdragen – denk aan beleid op het terrein van diversiteit en inclusie, en duurzaamheid – ook in de eigen organisatie wordt geïmplementeerd en als goed voorbeeld dient voor kennisinstellingen. NWO heeft in de evaluatieperiode duidelijke stappen gezet in het ontwikkelen van beleid, systemen en processen die bijdragen aan een lerende en duurzame organisatie. Zo geven clusterplannen, een Theory of Change en een uitgebreide zelfevaluatie richting aan de strategische ambities, en wordt er intensiever gemonitord en geëvalueerd welke impact NWO op verschillende gebieden heeft. Deze inspanningen laten zien dat de basisstructuren voor een lerende duurzame organisatie met een gezonde werkcultuur aanwezig zijn. Ook wordt de organisatie door betrokkenen ervaren als prettig om voor te werken, met korte lijnen en toegankelijk bestuur. Daarmee sluit NWO goed aan bij de formele verantwoordelijkheden als zelfstandig bestuursorgaan onder OCW en positioneert het zich als een belangrijke speler binnen het Nederlandse onderzoekslandschap.

Toch wordt de doeltreffendheid beperkt door enkele structurele zwaktes. Voor het versterken van de positionering en governance is het van belang om de strategische koers stabieler te verankeren in processen en besluitvorming, de interne reflectiecapaciteit te vergroten en aandacht te hebben voor de wijze waarop rollen worden ingevuld.

Organisatie-inrichting

De organisatie van NWO is in de evaluatieperiode met een derde gegroeid zonder dat de organisatie fundamenteel is herzien op basis van de uitdagingen in de toekomst. Uit deze evaluatie komen aspecten naar voren over de organisatiecultuur maar ook de onderlinge verbanden binnen de organisatie NWO-D, zoals de door sommigen ervaren toenemende controle vanuit bedrijfsvoering. Wij bevelen aan dat NWO systematisch naar de volledige organisatie-inrichting en -cultuur kijkt op basis van de uitdagingen die de komende tien jaar op NWO afkomen.

Bestuurlijke inrichting

Het bestuur van NWO is niet evenwichtig samengesteld, omdat de formatieve inzet van bestuursleden en scope over het geheel van NWO van elkaar verschillen. Hierdoor ontstaat er in de praktijk een tweedeling tussen bestuursleden, wat ongewenst is. Ook is de RvB samengesteld vanuit de klassieke wetenschappelijke gebieden, terwijl er aanleiding is om de scope te verbreden. Dat gebeurt wel via bijvoorbeeld regieorganen, waaronder regieorgaan SIA, die de RvB-vergaderingen mogen bijwonen als toehoorder. Dat is echter niet hetzelfde als agenderen of meebesluiten. Het verbreden van de scope van de RvB van NWO is daarmee niet zichtbaar in de besturing. Dat er een wetswijziging nodig is om de besturing te veranderen is op zich juist, maar een nadere uitwerking van dit vraagstuk en eventuele voorbereidingen voor een wijziging hadden door OCW en NWO wel gemaakt kunnen worden.

Functioneren van de zbo-driehoek

Twee van de drie rollen in de driehoek zijn op zich helder belegd, zowel wat betreft inhoud en uitvoering van de opdracht als wat betreft de personele invulling; de eigenaarsrol is dat minder. Het beeld uit deze evaluatie is dat de eigenaarsrol om aandacht vraagt vanuit het benodigde evenwicht in de driehoek. De rolinvulling vanuit OCW is meer volgend dan kaderstellend. Dat uitvoeringstaken in de eigenaarsrol (ook) door de opdrachtgever worden gedaan is op zichzelf niet problematisch, als er vanuit de eigenaar maar voldoende op wordt geacteerd vanuit een eigen visie en sturing. Dat laatste lijkt niet het geval, waardoor er een onevenwichtigheid is in dit aspect van de governance.

7.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn hieronder geordend naar de subparagrafen zoals die in de paragraaf 'Conclusies' (7.1) zijn verwoord. De aanbevelingen zijn geordend langs de onderdelen (1) doeltreffendheid en doelmatigheid en (2) governance en organisatie.

7.2.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Aanbeveling 1. Houd de wendbaarheid van NWO vast door periodiek te monitoren of de financieringsinstrumenten nog aansluiten bij economische en maatschappelijke ontwikkelingen, met specifieke aandacht voor het beter toerusten van beoordelingsprocedures voor transdisciplinariteit en het aanscherpen van voorwaarden rond consortiumvorming.

Aanbeveling 2. We bevelen aan om vanuit het bestuur NWO bij efficiëntieslagen in het aanvraagproces de noodzakelijke ruimte te scheppen voor flexibiliteit binnen de bestaande structuren, zoals procedures en wijze van toekenningen, of daar zo nodig de structuren voor aan te passen. Een van de mogelijkheden is om te verkennen of aan bepaalde criteria (bijvoorbeeld omgang met kennisveiligheid) ook op instellingsniveau kan worden voldaan in plaats van per individuele aanvraag. Minder nadruk op strategische of netwerkgebonden factoren en meer focus op de inhoud van het voorstel kunnen de toegankelijkheid voor startende onderzoekers mogelijk verhogen.

Aanbeveling 3. Een peiling binnen een jaar onder onderzoekers over de specifieke behoeften rond de communicatie zou NWO kunnen helpen om de voorspelbaarheid te vergroten. Ook kan een jaarlijkse call-kalender op de website, waarin duidelijk staat welke call wanneer opent en sluit, uitkomst bieden.

Aanbeveling 4. Monitoring van onderzoeksresultaten: onderzoek als NWO binnen een jaar hoe de resultaten van het door NWO gefinancierde onderzoek beter gemonitord kunnen worden, zodat onderzoekers kunnen aantonen wat er met de financiering bewerkstelligd is en dit bij volgende aanvragen eventueel kan worden meegewogen.

Aanbeveling 5. Research on Research: onderzoek als NWO periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) of nog de juiste balans wordt gevonden als het gaat om de onderdelen waar NWO inspanning op levert, zoals thematisch versus ongebonden onderzoek, de indeling (en middelenverdeling) tussen domeinen, competitie en samenwerking.

Aanbeveling 6. Baken de rol van verbinder goed af en neem daarbij tegelijkertijd een actievere verbindende rol aan in het bredere Nederlandse wetenschapsveld. Zorg als NWO voor goede wederzijdse communicatie met het wetenschapsveld, zodat de ambassadeursrol (die genoemd wordt als invulling van de verbindende rol) NWO ook gegund wordt. Daarbij wordt benadrukt dat NWO door te faciliteren en een podium te scheppen, de onderzoekers zelf meer in het voetlicht kan zetten.

Aanbeveling 7. We bevelen aan dat NWO, en daarmee ook de RvT, zich op korte termijn buigt over de wijze waarop NWO bestuurlijk in de media zichtbaar is op een zodanige wijze dat dit ondersteunend is aan de doelstellingen van NWO. Het vraagt van de eigenaar en de Raad van Toezicht een zorgvuldige afweging om vanuit de verbindende rol enerzijds voldoende tegenspraak te bieden en anderzijds zorg te dragen voor het gewenste leiderschap binnen NWO.

Aanbeveling 8. In aanvulling op de aanbeveling over afbakening van de verbindende rol (aanbeveling 6) is het voor NWO belangrijk om de samenwerking niet alleen als een voorwaarde voor financiering te stimuleren, maar juist om wetenschappers samen te brengen, zodat zij zelf mogelijke samenwerking kunnen ontplooien. Zo heeft samenwerking een bredere scope, dus ook buiten de context van de financieringslijnen, waardoor kansrijke initiatieven ontstaan op de langere termijn.

Aanbeveling 9. Wij adviseren NWO om meer te laten zien van de interne overwegingen en discussies (al dan niet op basis van een evaluatie) die de basis vormen voor de inrichting van het financieringsinstrumentarium. Uit interviews komt een glimp naar voren van die worsteling. Met inzicht bieden in de overwegingen en afwegingen die binnen NWO worden genomen, kan weliswaar niet aan alle wensen worden voldaan, maar kan wel begrip worden gekweekt bij stakeholders voor de positie van NWO in het stelsel en de noodzaak om bepaalde inrichtingskeuzes te maken.

Aanbeveling 10. Monitor de gevolgen die door NWO gemaakte inrichtingskeuzes hebben voor het gehele onderzoeksstelsel, en leg daar als NWO jaarlijks rekenschap over af. NWO is een belangrijke schakel in een groter stelsel. Beslissingen over het financieringsinstrumentarium komen met (gewenste of ongewenste) effecten terecht bij ontvangers van onderzoeksfinanciering. Breng bij aanvang van veranderingen of bij nieuwe initiatieven de mogelijke gevolgen zoveel mogelijk in kaart. Laat als NWO ook zien hoe input uit het veld of signalen worden meegenomen (of waarom bewust niet) op basis van een evaluatie, gesprekken of feedbackrondes. Dat gebeurt aantoonbaar al, bijvoorbeeld in de Talentlijn, maar is niet altijd zichtbaar voor het veld.

7.2.2 Governance en organisatie

Aanbeveling 11. We bevelen aan om in 2026 een proces te starten om de governance van NWO op bestuurlijk niveau opnieuw vanuit de brede strategie van NWO te bezien. Denk aan opties als een breder samengesteld bestuur en een dagelijks bestuur. Daarbij behoort ook het onderzoeken van de vraag in hoeverre onderdelen van NWO buiten de domeinstructuur een vaste plaats aan de bestuurstafel dienen te hebben, zoals regieorganen of strategische programma's.

Aanbeveling 12. Het verbinden van andere partijen in het Nederlandse wetenschapsveld, zoals universiteiten, hogescholen, de KNAW en haar instituten, en ook de toegepaste onderzoeksinstellingen, kan een grote meerwaarde hebben in de nu versnipperde inrichting, maar kan bovenal de onderlinge samenwerking vergroten. NWO zal als het de centrale en overkoepelende rol zou willen pakken waar het nu al enigszins op lijkt, daarin bij uitstek het voortouw moeten nemen. Daarmee krijgt ook de verbindende rol een diepgaandere inhoud, die dan ook het hele stelsel zou betreffen. In 2026 zouden daarvan de eerste resultaten merkbaar kunnen zijn.

Aanbeveling 13: Behoud de open samenwerking tussen OCW en NWO, maar zorg ervoor dat OCW ook proactief de eigen agenda blijft formuleren en periodiek strategische prioriteiten expliciet vastlegt, om balans te bewaren tussen het beleidskader en de initiatieven vanuit NWO. OCW kan samen met NWO en het ministerie van EZ in 2026 of 2027 nadenken over de inrichting van het wetenschapsstelsel en de inhoudelijke uitdagingen die zich de komende jaren voordoen. Daarbij dient dan het gehele wetenschapsveld betrokken te worden.

Aanbeveling 14: Een aanbeveling aan het ministerie van OCW is om de eigenaarsrol op korte termijn in te richten bij de SG of eventueel de plaatsvervangend SG van het ministerie van OCW. Organiseer daarbij de adviesrol van de afdeling Eigenaarsadvisering van het ministerie. Geef deze rol ook daadwerkelijk inhoud op de cruciale aspecten, zoals benoemingen en het functioneren van de organisatie, en delegeer deze rol niet.

Aanbeveling 15. Formuleer en communiceer als NWO in 2026 of 2027 een helder beeld van de gewenste organisatiecultuur, evalueer periodiek de impact van controlemechanismen op de autonomie van professionals en ontwikkel strategieën om werkdruk en aanvraagdruk te beheersen, zodat kwaliteit en wendbaarheid behouden blijven.

Aanbeveling 16. Ondersteun het proces van structurele inbedding van SIA binnen NWO door in 2026 de voorbereidingen voor een wetswijziging concreet te maken, expliciet te kiezen voor een organisatorisch model dat integratie faciliteert, en actief te werken aan een cultuuromslag binnen NWO, zodat praktijkgericht onderzoek vanuit het hbo volwaardig en gelijkwaardig wordt gewaardeerd naast universitair en fundamenteel onderzoek. Hierbij kan het benutten van SIA's expertise in valorisatie en vraaggestuurd werken een centrale rol spelen.

Aanbeveling 17. In het kader van een transparante verantwoording en een sterk lerend vermogen bevelen we aan om jaarlijks grondig te rapporteren over de opvolging van aanbevelingen of stevig te onderbouwen waarom dat niet is gebeurd.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag	Hoofdstuk (pm)
Beleidstheorie	
1. Welk budget en welke middelen zijn aangewend om de doelen van NWO te realiseren?	Hoofdstuk 4 – NWO in uitvoering (input)
2. In hoeverre heeft NWO adaptief vermogen getoond gelet op de groei van de ontvangen baten?	Hoofdstuk 4 – NWO in uitvoering (input)
3. Voerde NWO gedurende de evaluatieperiode de wettelijke taken, die zijn vastgelegd in NWO-wet, naar behoren uit?	Hoofdstuk 4 – NWO in uitvoering (throughput en output)
4. Hoe zijn de strategieën van NWO vertaald naar specifieke activiteiten en op wat voor manier zijn deze activiteiten uitgevoerd?	Hoofdstuk 2 - Juridisch kader, doelstellingen en taken NWO (beleidstheorie) Hoofdstuk 4 – NWO in uitvoering (throughput en output)
5. A) In hoeverre heeft NWO in de evaluatieperiode doelmatig gefunctioneerd als het gaat om de uitvoering van activiteiten gerelateerd aan de eigen doelen en de doelstellingen van OCW?	Hoofdstuk 4 – NWO in uitvoering (throughput en output)
B) Wat waren obstakels en/of succesfactoren in het al dan niet vergroten van de doelmatigheid van NWO?	Hoofdstuk 7 - Conclusies en aanbevelingen (doeltreffendheid)
6. A) In hoeverre heeft NWO in de evaluatieperiode doeltreffend gefunctioneerd als het gaat om de eigen ambities zoals geformuleerd in de strategieën 2019-2023 en 2024-2026?	Hoofdstuk 4 – NWO in uitvoering (throughput en output)
B) Wat waren obstakels en/of succesfactoren in het al dan niet behalen van de doeltreffendheid van NWO?	Hoofdstuk 7 - Conclusies en aanbevelingen (doeltreffendheid)
7. A) In hoeverre heeft NWO in de evaluatieperiode bijgedragen aan de realisatie van de doelstellingen van OCW?	Hoofdstuk 4 – NWO in uitvoering (throughput en output)
B) Welke resultaten en effecten van het gevoerde beleid van NWO hebben hieraan bijgedragen?	Hoofdstuk 7 - Conclusies en aanbevelingen (doeltreffendheid)
C) In hoeverre sloten de doelstellingen van NWO aan op de doelstellingen van OCW?	Hoofdstuk 7 - Conclusies en aanbevelingen (doeltreffendheid)
8. In hoeverre sluiten de (wettelijke) taken en activiteiten van NWO aan bij de ontwikkelingen in het kennis- en innovatie-ecosysteem, nationaal en internationaal?	Hoofdstuk 4 – NWO in uitvoering (contextuele factoren en coherentie)
9. In hoeverre heeft NWO adaptief vermogen getoond gelet op de beleidsontwikkeling in het kennis- en innovatie-ecosysteem in de evaluatieperiode?	Hoofdstuk 3 – Context en omgeving van NWO
Governance	
10. In hoeverre slaagt NWO erin om de drie rollen als verbinder, financier en uitvoerder vorm te geven en hoe verhouden deze drie rollen zich tot elkaar?	Hoofdstuk 4 – NWO in uitvoering (throughput en output) Hoofdstuk 7 - Conclusies en aanbevelingen (doeltreffendheid)
11. In hoeverre functioneerde de governancestructuur van NWO doelmatig en doeltreffend in de evaluatieperiode? Binnen de governancestructuur vallen in ieder geval de RvB, RvT, adviesraad, domeinbesturen, institutenorganisatie en regie-organen. Beantwoording van deze vraag is relevant mede gelet op de aanwijzing van NWO als organisatie van openbaar belang (OOB).	Hoofdstuk 5 – Organisatie en governance (doelmatigheid en doeltreffendheid)
12. Hoe verliep de voortgang van de structurele inbedding van SIA binnen NWO gedurende de evaluatieperiode?	Hoofdstuk 5 – Organisatie en governance (governance)
13. In hoeverre functioneerde de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer in overeenstemming met de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's' en was dit doelmatig en doeltreffend gedurende de evaluatieperiode?	Hoofdstuk 5 – Organisatie en governance (doelmatigheid en doeltreffendheid)
14. Hoe is het proces van afstemming tussen OCW als opdrachtgever en NWO als opdrachtnemer daarover verlopen?	Hoofdstuk 5 – Organisatie en governance (doelmatigheid en doeltreffendheid)
Terugblikken en vooruitkijken	

Onderzoeksvraag	Hoofdstuk (pm)
15. A) Op welke wijze zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd?	Hoofdstuk 6 – Aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie (doeltreffendheid en doelmatigheid)
B) Hebben de wijzigingen die het gevolg zijn van de vorige evaluatie geleid tot betere resultaten? Wat zijn de redenen waarom bepaalde wijzigingen niet hebben geleid tot verbeteringen?	
C) Wat zijn de redenen waarom bepaalde aanbevelingen eventueel niet of ten dele zijn opgevolgd?	
16. Welke aanbevelingen zijn er om de resultaten en impact van NWO (verder) te verbeteren, ook rekening houdend met de ontwikkelingen in het kennis- en innovatie-ecosysteem, nationaal en internationaal?	Hoofdstuk 7 – Conclusies en aanbevelingen (aanbevelingen)

BIJLAGE 2

Geraadpleegde bronnen

- ABD Topconsult, Verbeter de werking!!, Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, 2017
- Eindrapport van de commissie Rinnooy Kan, De nieuwe weg van NWO, 2020
- NWO: Zelfevaluatie NWO, 2025
- Jaarverslagen NWO 2020, 2021, 2022, 2023, 2024
- NWO: Strategie Verbinden van wetenschap en samenleving 2019-2022
- NWO: Strategie Wetenschap werkt! 2023-2026
- NWO: Midterm-review strategie Wetenschap werkt! 2023-2026, 2025
- Convenant SIA (ministerie van OCW, NWO, VH, MKB-Nederland, VNO-NCW, TNO, ROM-Nederland), 2023
- NWO: Notitie toekomstperspectief inbedding SIA-NWO, 2022
- Strategie Regieorgaan SIA 2023-2026
- Rapport Evaluatieorgaan SIA, Het vizier op scherp Evaluatie Regieorgaan SIA, 2020 -
- Evaluatierapport SIA 2022 - Naar een volgende fase
- Minister van OCW, Voorgenomen standpunt Instellingsplan NWO, Kamerbrief, 2022
- Minister van OCW, Beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap, 2022
- NWO: Programmaplan Eén NWO, z.d.
- Dialogic, Evaluatie Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek, 2023
- Berenschot: Evaluatie Commissie Grootschalige Wetenschappelijke Infrastructuur, 2023
- Claudia de Grauw, Evaluatie NWO-KIC, 2023
- Claudia de Grauw, Factsheet evaluatie NWO-KIC programma, 2020-2023, zd
- Evaluatiecommissie NWA, Evaluatie NWA, 2022
- NWO, Bijlage 4.1 Evaluatie en herijking NWA, opdracht, zd
- Dialogic, Evaluatie Zwaartekrachtprogramma, 2024
- VSNU, NFU, KNAW, NWO en ZonMw, Position Paper Erkennen en Waarderen, 2019
- NWO, i-Visie 2030 & i-Strategie 2024-2026
- NOW, Implementatieplan Vesalius, 2019
- PA Consulting, Eindrapportage verkenning Simpel: Quick scan op het primair proces, 2022
- NWO, VSNU, Integraal plan systeemdruk, zd
- Rathenau Instituut, NWO-programma's voor vrij onderzoek: Mogelijke grondslagen voor budgetverdeling, 2023
- Rathenau Instituut, Balans van de wetenschap, 2024
- Rathenau Instituut, Vertrouwen in de wetenschap, 2025
- NWO, NWO-visie en sturing op de NWO-instituten, 2021
- PCNI, Nationale instituten: Kansen voor de toekomst, 2022
- NWO, Data open access publicaties 2015-2023
- NWO, Data aantallen aanvragen, 2020-2024
- NWO, Data toewijzingspercentages, 2020-2024
- NWO, Data aantallen projecten toegekend, 2020-2024
- NWO en OCW, Uitgangspunten Samenwerking OCW-NWO (april 2023)
- NWO, Leidraad evalueren, 2020
- NWO, Evaluatiekalender, 2021
- I&O Research, Reputatieonderzoek NWO 2020
- I&O Research, Reputatieonderzoek NWO 2022
- I&O Research, Kansen voor verbinding, Reputatieonderzoek NWO 2023
- NWO, Clusterplan Doelmatigheid 2024-2026
- NWO, Clusterplan Doeltreffendheid 2024-2026
- NWO, Clusterplan Erkennen en Waarderen/Diversiteit, Inclusie & Gelijkwaardigheid 2024-2026
- NWO, Clusterplan Impact 2024-2026
- NWO, Clusterplan Inhoudelijk Profileren 2024-2026
- NWO, Clusterplan Internationaliseren en Kennisveiligheid 2024-2026
- NWO, Clusterplan Open Science 2024-2026
- Monitorgroep, Resultaten medewerkersonderzoek+, 2022
- Monitorgroep, Resultaten MOZ+, 2024
- NWO, MOZ scores per functiegroep, 2024
- NWO, Joostbericht, MOZ resultaten 2024

BIJLAGE 3

Overzicht gehouden interviews

B.3.1 Verkennende-, individuele- en groepsinterviews

Er zijn individuele en groepsgesprekken gevoerd. Op één na hebben allen die zijn gevraagd voor een interview, daarin toegestemd, We hebben gesproken met de genoemde functionarissen van de volgende organisaties functionarissen:

- Ministerie van OCW-eigenaarschap (DG Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie en beleidsmedewerker OCW)
- Ministerie van OCW-opdrachtgeverschap (beleidsmatig opdrachtgever , teamleider team NWO en beleidsmedewerker/opdrachtgeversrol)
- Ministerie van EZ (MT-lid Innovatie & Kennis, Afdelingshoofd Kennisinfrastructuur EZ en beleidsmedewerker)
- NWO-voorzitter bestuur, interim vice-voorzitter en lid bestuur
- NWO-directie thematische programma's (voorzitters programmacommissies)
- NWO directie bedrijfsvoering
- NWO-bureau Raad van Bestuur (directeur en bestuurssecretaris)
- NWO-Raad van Toezicht (voorzitter en lid)
- NWO-adviesraad (voorzitter en lid)
- NWO-domeinbestuur ENW (alle bestuursleden en directeur)
- NWO-domeinbestuur TTW (alle bestuursleden en directeur)
- NWO-domeinbestuur SGW (alle bestuursleden en directeur)
- NWO-domeinbestuur ZonMw (voorzitter, twee bestuursleden en directeur)
- NWO-I (directeuren van twee instituten en directeur strategie)
- NWO-medewerkers 1 (drie medewerkers)
- NWO-medewerkers 2 (drie medewerkers)
- NWO-oud-medewerkers (vier oud-medewerkers)
- NWO-oud-medewerkers (twee oud-medewerkers)
- Bestuur SIA (voorzitter, twee bestuursleden en directeur)
- Tweede Kamercommissie OCW (lid van de commissie en kenniscoördinator)
- Bedrijven die zitting nemen in user committees (directeuren/medewerkers van Vortech, Noordzee en ASML)
- Co-voorzitters Nationale commissie sectorplannen
- TKI's wetenschappelijke directeuren (Watertechnologie, Dinalog en Energie en Industrie)
- UNL-rectorenoverleg (twee rectoren)
- NFU-bestuur (lid bestuur en medewerker bureau)
- VH-bestuur (lid bestuur en medewerker bureau)
- AWTI (voorzitter en lid)
- Rathenau Instituut (twee medewerkers)
- VNO-NCW en MKB Nederland
- TO2-federatie (twee directeuren van respectievelijk WUR en TNO)
- Bestuur KNAW (bestuurslid en directeur onderzoek)
- NGF-consortia die NWO inschakelen om calls te organiseren (stichting Groenvermogen Nederland)
- NGF-consortia die NWO inschakelen om calls te organiseren (Cellulaire Agricultuur)
- NWO, vicevoorzitter (per mei 2025)
- Beoordelaars van voorstellen uit commissies
- Referenten van voorstellen

B.3.2 Focusgroepen

- Aanvragers gehonoreerd
- Aanvragers niet gehonoreerd
- Aanvragers gehonoreerd
- Aanvragers niet gehonoreerd
- Research support officers en beleidsmedewerkers kennisinstellingen
- Vertegenwoordigers vanuit het hbo over praktijkgericht onderzoek

B.3.3 Vertegenwoordiging groepsgesprekken aanvragers

Benadering en haalbaarheid

Bij de samenstelling van de groepsgesprekken hebben we gestreefd naar een evenwichtige vertegenwoordiging van kenmerken van de deelnemers op basis van domein, sector, gender, carrièrefase en nationaliteit. Gezien de grote variatie in deze kenmerken bleek het echter lastig om aan alle gewenste verdelingen te voldoen.

Om zoveel mogelijk deelnemers te bereiken, zijn er uitnodigingen in zowel het Nederlands als het Engels verstuurd naar een random selectie van aanvragers bij NWO. De geïnteresseerde aanvragers vulden een korte vragenlijst in met hun kenmerken. De selectie gebeurde op basis van specifieke kenmerken van deelnemers en combinaties daarvan. Per doelgroep (deelnemers waarvan de (laatst ingediende) aanvraag gehonoreerd is en deelnemers waarbij dit niet het geval is) zijn er op twee verschillende dagen bijeenkomsten georganiseerd, vier in totaal, om de kans op deelname te vergroten. Daarnaast hebben we een reservelijst opgesteld, zodat bij afmeldingen direct vervangers konden worden uitgenodigd met vergelijkbare achtergrondkenmerken. Wanneer de reacties op de uitnodiging uitbleven, hebben we aanvullende kandidaten benaderd, wat vervolgens nog enkele extra deelnemers opleverde.

Ondanks de inspanningen bleef de deelname van deelnemers met specifieke kenmerken beperkt. Dit was het geval bij de kleinere doelgroepen, zoals de doelgroepen afkomstig uit de sectoroverstijgende domeinen en de deelnemers met een migratieachtergrond of een nationaliteit buiten de EU. Een belangrijke oorzaak was de kleine omvang van deze groepen in de gehele populatie en de beperkte beschikbaarheid onder respondenten. Vanuit de meeste groepen hebben we uiteindelijk wel respons kunnen realiseren.

Representativiteit

De groepsgesprekken hadden een redelijk gebalanceerde samenstelling van gehonoreerde aanvragen (57%) en niet-gehonoreerde aanvragen (43%), waarbij het iets moeilijker was om de groep niet-gehonoreerde aanvragers te bereiken. Uiteindelijk namen er minder deelnemers deel aan de sessies dan beoogd: 16 bij de groepsgesprekken met gehonoreerde aanvragen (gewenst 24) en 12 bij de groepsgesprekken met niet-gehonoreerde aanvragen (gewenst 24). Dit had te maken met de beschikbaarheid op de geselecteerde tijdstippen of last-minute afzeggingen.

Alle vier de onderzoeksdomeinen (ENW, SGW, TTW en ZonMw) waren vertegenwoordigd en hun aandeel lag grotendeels in lijn met de gewenste spreiding. De verdeling naar gender was bij de groep met gehonoreerde aanvragen vrijwel gelijk, en bij de groep met niet-gehonoreerde aanvragen lag deze eveneens dicht bij de gewenste verhouding.

Er waren echter, vergeleken met de beoogde verdeling, enkele groepen die over- of ondervertegenwoordigd waren. In beide groepsgesprekken waren deelnemers met veel ervaring (15+ jaar na promotie) relatief sterker vertegenwoordigd dan de groep met minder ervaring (tussen de 3 en 7 jaar na promotie). Het hbo was in de groepsgesprekken met gehonoreerde aanvragen goed vertegenwoordigd, maar deze vertegenwoordiging ontbrak bij de groepsgesprekken met niet-gehonoreerde aanvragen. Deelnemers die sectoroverstijgende aanvragen hebben gedaan waren in beide groepen niet aanwezig.

In de verdeling naar subsidiecategorieën waren de categorieën Talent en Open Competitie licht oververtegenwoordigd. Bij de groepsgesprekken met gehonoreerde aanvragers was de categorie Infrastructuur niet aanwezig. Bij de groep met niet-gehonoreerde aanvragen betrof dit Samenwerking, Praktijkgericht (SIA) en Onderwijsonderzoek (NRO). Op het vlak van nationaliteit waren deelnemers met een Nederlandse achtergrond in de groep met gehonoreerde aanvragen sterker vertegenwoordigd, terwijl zij in de groep met niet-gehonoreerde aanvragen juist minder aanwezig waren. Bij de groepsgesprekken met gehonoreerde aanvragen was het perspectief van zowel deelnemers van buiten de Europese Unie als Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond ondervertegenwoordigd.

In de volgende tabel staat per kenmerk aangegeven of, ondanks een lagere deelname, toch aan de beoogde verhouding van de aanwezige kenmerken van de deelnemers tijdens de groepsgesprekken is voldaan. Er is hierbij onderscheid gemaakt tussen groepsgesprekken met deelnemers met gehonoreerde aanvragen en groepsgesprekken met deelnemers van niet-gehonoreerde aanvragen. In de tabel gelden de volgende symbolen:

- Plus (✚) : oververtegenwoordiging.
- Kruis (✖) : ondervertegenwoordiging.
- Vink (✓) : gewenste vertegenwoordiging.

Tabel 2. **Verdeling van kenmerken van deelnemers tijdens de groepsgesprekken.**

	Groepsgesprekken deelnemers gehonoreerd aanvragen	Groepsgesprekken deelnemers niet gehonoreerd aanvragen
In welk domein heeft u uw aanvraag ingediend?		
Domein ENW	✓	✓
Domein SGW	✓	✓
Domein TTW	✓	✓
ZonMw	✓	✓
Sectoroverstijgend	✖	✖
Wat is uw geslacht?		
Man	✓	✓
Vrouw	✓	✓
Anders (eventueel)	✓	✖
Wat is uw nationaliteit?		
Nederlands	✚	✖
Nationaliteit binnen Europese Unie	✓	✓
Nationaliteit buiten Europese Unie	✖	✓
Nederlands, met een niet-westerse migratieachtergrond	✖	✓
Nederlands, met westerse migratieachtergrond	✓	✓
In welk jaar bent u gepromoveerd?		
Early career (>3 jaar en <7 jaar geleden gepromoveerd)	✖	✖
Later career 7+ jaar geleden gepromoveerd	✓	✓
Later career 15+ jaar geleden gepromoveerd	✚	✓
In welke (onderwijs)sector werkt u?		
HBO	✓	✓
WO	✓	✓
Subsidielast		
Open Competitie	✚	✚
Talent	✚	✚
Samenwerking	✓	✖
Infrastructuur	✖	✓
Praktijkgericht (SIA)	✓	✖
Onderwijsonderzoek (NRO)	✓	✖

BIJLAGE 4

Honoreringspercentages

De volgende tabel laat zien welk percentage aanvragen bij NWO per jaar is gehonoreerd, uitgesplitst naar de verschillende typen financieringslijnen. De cijfers betreffen de jaren 2020 tot en met 2024 en laten per lijn flinke verschillen en schommelingen zien. Deze variaties hangen samen met het aantal ingediende aanvragen, het type programma en het aantal beschikbare beurzen per jaar.

Tabel 3. **Honoreringspercentages NWO per financieringslijn, 2020-2024.**

Financieringslijn	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal	25%	31%	28%	29%	26%
Talentprogramma's	18%	22%	17%	19%	15%
Open Competitie	15%	20%	23%	26%	20%
Praktijkgericht Onderzoek	48%	50%	45%	59%	53%
Samenwerkingsprogramma's (NWA, KIC en NGF)	18%	35%	22%	28%	42%
Wetenschappelijke infrastructuur	39%		70%	67%	100%
Overig	40%	53%	50%	49%	61%

Bron: *Honoreringspercentages NWO | Kerncijfers en indicatoren Wetenschap | OCW in cijfers*

De categorie Overig omvat onder andere het Merian Fund, Open Science, Take-off, Perspectief en overige specifieke programma's. De inhoud van deze categorie kan per jaar verschillen. Tot en met 2022 bevatten de cijfers voor Praktijkgericht Onderzoek ook NRO; vanaf 2023 alleen het praktijkgericht onderzoek zelf. Voor de categorie Samenwerkingsprogramma's golden tot 2022 alleen de NWA-cijfers, terwijl KIC en NGF toen bij Overig waren ingedeeld; vanaf 2023 worden NWA, KIC en NGF samengevoegd.

BIJLAGE 5

Uitvoering en begeleiding onderzoek

Onderzoeksteam Berenschot

Het onderzoeksteam van Berenschot bestond uit de volgende adviseurs:

- Drs. Roeleke Vunderink, projectleiding en onderzoeker
- Dr. Saraï Sapulete, onderzoeker
- Dr. Loek Luiten, onderzoeker
- Dr. Rosanne van Seben, onderzoeker
- Thomas Kools MSc, junior-onderzoeker

Begeleidingscommissie

Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie in de volgende samenstelling:

- Jeroen Lehrian, ministerie van OCW
- Joris Sonneveld, ministerie van OCW
- Luc Rietveld, ministerie van OCW
- Charlotte de Roon, ministerie van OCW
- Wilma van Rijt-Veltman, ministerie van OCW
- Edda Neuteboom, ministerie van EZ
- Raymond Schorno, NWO
- Nicole Ward-Boot, NWO (tussentijds vervangen door Carolien Maas-van der Geest)

Klankbordgroep

Een klankbordgroep, ingesteld door Berenschot, heeft advies gegeven op de tussenrapporten en het concepteindrapport. Berenschot is verantwoordelijk voor het uitgevoerde onderzoek en de inhoud van het rapport.

- Dr. Lettie Dorst, Universiteit Leiden
- Prof. dr. Richard Harrison, Wageningen University
- Dr. Nanda Piersma, Hogeschool van Amsterdam
- Prof, dr Guus Rijnders, Twente University
- Prof. dr. Niels Spierings, Radboud Universiteit Nijmegen
- Prof. dr. Iris Vis, Rijksuniversiteit Groningen

Berenschot



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.
Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl