

De onzichtbare kosten van controle- en selectieprocedures

NWO-promotieprojecten op het terrein van Recht & Bestuur als casestudy

Wibren van der Burg¹

De bureaucrativering en proceduralisering van universiteiten brengt veel zichtbare en onzichtbare kosten met zich mee. De zichtbare kosten manifesteren zich in de sterk gegroeide ondersteunende diensten aan de universiteiten, maar vooral in de opkomst van organisaties die zich met visitatie, accreditatie en verdeling van middelen bezighouden. Onzichtbaar is dat wetenschappers steeds meer tijd steken in controle- en selectieprocedures, ten koste van de primaire processen van onderzoek en onderwijs. Zeker voor de verdeling van gelden voor promovendi is het de vraag of de baten de kosten van de huidige zware procedures overstijgen. De auteur heeft dit onderzocht en komt tot de conclusie dat we, specifiek voor het toekennen van promotieplaatsen, weer terug moeten naar het facultaire niveau, maar wel met behoud van een behoorlijke en onpartijdige kwaliteitstoetsing. Een uitgebreide methodologische verantwoording van het onderzoek is, bij dit artikel, te vinden op onze website.

1. Bureaucrativering en proceduralisering

De universiteiten zijn de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. Universitaire medewerkers hebben al lang geen onbeperkte vrijheid meer. Voor steeds meer activiteiten is er een omslachtig proces van selectie, verantwoording en controle. Dat geldt vooral voor het onderzoek, maar ook bij het onderwijs is deze tendens zichtbaar.² Eerst moeten onderzoekers of docenten een gedetailleerd voorstel maken, waarna in een bureaucratische procedure beleidsmedewerkers en collega's dat voorstel beoordelen, toestemming geven om het uit te voeren en eventueel financiering verstrekken. Men moet daarna regelmatig verslag uitbrengen (soms aan meerdere instanties), doorgaans met een tussentijdse beoordeling na twee of drie jaar op basis van een uitgebreider verslag. Na een jaar of vijf wordt het eindverslag weer beoordeeld door beleidsmedewerkers en collega's. En dan kan het hele proces opnieuw beginnen.

Deze bureaucrativering en proceduralisering van de universiteiten brengt veel zichtbare en onzichtbare kosten met zich mee. De zichtbare kosten manifesteren zich bijvoorbeeld in de sterk gegroeide ondersteunende diensten aan de universiteiten, maar vooral in de opkomst van organisaties die zich met visitatie, accreditatie en verdeling van middelen bezighouden, zoals NVAO, QANU, VSNU, NWO en de Europese ERC. De onzichtbare kosten zijn echter veel omvangrijker: de tijd die wetenschappers zelf moeten besteden aan het schrijven en beoordelen van die plannen en verslagen. Hun tijd gaat steeds meer op aan controle- en selectieprocedures, ten koste van de primaire processen van onderzoek en onderwijs.³ Een hoogleraar moet niet alleen zelf en samen met anderen mooie voorstellen en rapporten schrijven, maar moet ook dergelijke voorstellen en rapporten beoordelen.

Voor een deel zijn dergelijke procedures zinvol. Universiteiten worden betaald uit overheidsgeld. Controle op hun werk is daarom gerechtvaardigd; selectie bij de verdeling van schaarse middelen is onvermijdelijk. De tijd dat een deel van de medewerkers aan een universiteit zelden iets publiceerde, is gelukkig voorbij. Natuurlijk is het terecht dat onderzoekers zich moeten verantwoorden over hun onderzoek en onderwijs. Controleprocessen dwingen

Selectie bij de verdeling van schaarse middelen is onvermijdelijk

bovendien medewerkers expliciet stil te staan bij wat ze doen.

Maar soms staat de overhead van het beoordelingscircuit niet in verhouding tot de meerwaarde. Eén enkel voorbeeld als illustratie. Zes jaar geleden was ik voorzitter van een QANU-commissie die moest beoordelen of een kleine masteropleiding weer voor zes jaar erkend (in moderne termen: geaccrediteerd) kon worden. Een variant van deze opleiding had de prestigieuze Europese Erasmus Mundus-subsidie gekregen. De faculteit had een uitgebreide zelf-rapportage samengesteld. Er was een tweedaagse site visit door drie hoogleraren (waaronder twee buitenlanders), een student en een beleidsmedewerker, en wij spraken met docenten en studenten. Natuurlijk was het oordeel positief, maar dat had een klassieke onderwijsinspecteur ook in één uur kunnen vaststellen. Nu waren er tientallen werkdagen aan de zelf-rapportage en beoordeling besteed, ten koste van de tijd voor onderwijs en onderzoek. Een voorzichtige schatting van de zichtbare én onzichtbare kosten is dat € 40 000 besteed werd aan iets wat eigenlijk voor iedere kenner vanzelfsprekend was: de goedkeuring (en dat slechts voor zes jaar!) van een excellente opleiding.⁴

Dit is een extreem voorbeeld, maar het staat niet op zich. Deze procedures gaan altijd ten koste van de tijd voor de primaire taken van onderzoek en onderwijs. De bewijslast voor de zin van uitgebreide controle- en selectieprocedures ligt dus bij de voorstanders. Het zou daarom goed zijn om systematisch na te gaan wat de toegevoegde waarde is en of deze opweegt tegen de zichtbare en vooral de onzichtbare kosten. Dat geldt voor alle vormen van controle en selectie, maar ik zal me hier beperken tot de verdeling van onderzoeksgelden via NWO, meer in het bijzonder tot één specifiek subsidie-instrument, namelijk de Onderzoekstalentsubsidies voor promovendi. De reden voor deze toespitsing is tweeledig. Allereerst is, zoals ik hieronder zal laten zien, het aannemelijk dat bij deze subsidies vanwege hun specifieke eigenschappen de toegevoegde waarde niet opweegt tegen de extra kosten. Daarnaast is er een praktische reden: doordat ik in de afgelopen subsidieronde lid was van de voorselectiecommissie, was het relatief eenvoudig om de noodzakelijke gegevens te verzamelen.

Auteur

1. Prof. mr. W. van der Burg is hoogleraar Rechtsfilosofie en rechtstheorie aan de Erasmus School of Law (EUR) en medewerker van dit blad. Mijn dank gaat uit naar de commissieleden, aanvragers en beleidsmedewerkers die reageerden op mijn verzoeken om medewerking. Daarnaast naar twee anonieme referenten, de *NJB*-redactie, Jeanne Gaakeer, Marlies Galenkamp, Ellen Hey, Bart van Klink, Xandra Kramer, Hans Radder, Thomas Riesthuis, Sanne Taekema, Nathalie Weber en Pauline Westerman voor hun kritische commentaren bij eerdere versies.

Noten

2. Controle en selectie zijn de twee voor-

naamste doelen van dergelijke procedures. Daarnaast zijn er andere doelen, zoals kwaliteitsbevordering, coaching bij loopbaanontwikkeling en 'valorisatie', het productief maken van onderzoek voor de samenleving.

3. Vgl. Ton Hartlief, 'Academie onder druk', *NJB* 2012/710, afl. 12, p. 791: 'ook de academie verkeert in een tijdperk van verantwoording en controle en merkt dat veel tijd, geld en energie gaat zitten in verslaglegging, visitaties en accreditatie.'

4. Zie de Bijlage voor een adstructie van deze schatting. Door de mogelijkheid van accreditatie op instellingsniveau (op zich ook geen lichte procedure) is overigens de overhead van onderwijsaccreditatie recent minder geworden.

5. Minister Plasterk hevelde bijvoorbeeld

2. Vraagstelling en methode

In de wandelgangen van universiteiten is al lang kritiek te horen op NWO, maar die kwam zelden naar buiten. De afgelopen jaren wordt naar mijn indruk de kritiek echter sterker, vermoedelijk mede omdat de honoreringspercentages erg laag geworden zijn. Bovendien is er de afgelopen jaren veel geld naar NWO gegaan, deels ten koste van de universiteiten.⁵ Daardoor moet iedereen tegenwoordig wel aanvragen indienen, omdat er steeds minder ruimte voor onderzoek is binnen de reguliere universitaire middelen, de eerste geldstroom. Vorig jaar werd in een open brief van 71 wetenschappers aan NWO – vergeefs – gevraagd om in het vervolg voor deelname aan beoordelingsactiviteiten een kostendekkende vergoeding te geven.⁶ Ook inhoudelijk is er kritiek.⁷ NWO zou bijvoorbeeld de verkeerde selectiecriteria hanteren, en werkelijk vernieuwend onderzoek zou te vaak buiten de boot vallen.⁸ De vraag is bovendien of (zeker bij commissies met een gebiedsbrede opdracht) NWO-commissies wel de benodigde competenties in huis hebben en of het wel mogelijk is om verantwoord te kiezen tussen onvergelykbare disciplines als psychologie en rechten. Ook het gebrek aan transparantie en controleerbaarheid van de besluitvorming is meermalen bekritiseerd, een kritiek die door de bestuursrechter is overgenomen.⁹

Is het wel mogelijk om verantwoord te kiezen tussen onvergelykbare disciplines als psychologie en rechten?

Helaas blijft het meestal bij algemene en ongerichte kritiek, die alle NWO-subsidies over één kam scheert. Dat lijkt mij niet juist. Er zijn grote verschillen tussen subsidieprogramma's rond bepaalde thema's (bijvoorbeeld thema's als Begrijpelijke taal en Culturele dynamiek) en per-

€ 100 miljoenen van de universiteiten over naar NWO.

6. Getiteld *Voor een zelfstandiger universiteit*. De auteur was een van de ondertekenaars van deze brief.

7. Vgl. bijv. Hans Radder, 'Wetenschappers zitten klem tussen universiteiten en NWO', <http://www.advalvas.vu.nl/opinions/1432-radder-over-nwo.html>Radder.

8. Barend van der Meulen, hoofd Science System Assessment van het Rathenau Instituut, spreekt zelfs van het creëren van 'excellente eenheidsworst', die leidt tot verschraving van het onderzoek. Interview in *Flux* 7 2012, p. 25-27, http://www.rathenau.nl/uploads/tx_tferathenau/flux_7_-_mijn_profiel_en_ik.pdf

9. Vgl. bijv. Rb. Arnhem 21 januari 2008,

LJN BC2077, AB 2008, 46 (m.n. R.J.N. Schlössels) en *JB* 2008, 51 (m.n. F.C.M.A.

Michiels.) Hierover F.C.M.A. Michiels en R.J.N. Schlössels, 'Ernstige gebreken in NWO-subsidieprocedure: tijd voor verandering!', *NJB* 2008/748, afl. 15, p. 888-889.

Na deze procedure heeft NWO een nieuw besluit genomen, dat opnieuw door de bestuursrechter is vernietigd. (Rb. Arnhem 23 juni 2009, *LJN* BJ2689 AB 2009, 307

(m.n. R.J.N. Schlössels), *JB* 2009, 190 (m.n. F.C.M.A. Michiels.)) Vervolgens is ten derde male een besluit genomen waartegen de aanvragers weer beroep instelden. Daarna besloot NWO eindelijk om de aanvraag toch toe te kennen, waarna het beroep werd ingetrokken.



soonsgerichte subsidies zoals de Vernieuwingsimpuls. Evenzo zijn er grote verschillen tussen subsidies voor zeer ervaren onderzoekers (zoals VICI) en die voor promovendi (zoals de Onderzoekstalentsubsidies). Sommige voordelen en nadelen van VICI-subsidies zijn vrijwel afwezig bij Onderzoekstalentsubsidies. Zo is de overhead aan beoordeling, gezien de grote bedragen bij VICI (tot € 1,5 miljoen), verhoudingsgewijs veel kleiner dan bij de Onderzoekstralentronde. De lasten van de financiële verantwoording en inhoudelijke verslaggeving zijn daarentegen groter bij VICI; bij promotieprojecten is de verslaggeving simpel.

Voor afschaffing van NWO pleit ik dan ook zeker niet. Dat zou ook vreemd zijn, omdat ik veel aan NWO heb te danken. Ik was eerste of tweede aanvrager bij zes gesubsidieerde projecten van in totaal € 2,5 miljoen, waaronder een omvangrijke PIONIER-subsidie (de voorloper van de huidige VICI). Ik ben ervan overtuigd dat een instelling als NWO een belangrijke rol kan spelen bij het stimuleren van goed onderzoek. Maar dat betekent niet dat NWO *altijd* het beste instrument is om geld te verdelen.

De idee achter het hele NWO-systeem is dat de selectie leidt tot beter onderzoek en meer output, en dat deze voordelen opwegen tegen de extra kosten. Een algemene onderzoeksvraag is onder welke voorwaarden deze vooronderstelling klopt. Dit ligt minder voor de hand naarmate (1) de subsidiebedragen per project kleiner zijn, (2) het succespercentage voor aanvragers lager is en (3) er een geringer selecterend vermogen is om uitstekende van slechte aanvragen te scheiden. Naarmate het budget per aanvraag kleiner is, weegt de overhead van beoordeling verhoudingsgewijs zwaarder. Hoe meer aanvragen afvallen, hoe hoger de overhead per gehonoreerd voorstel. En de mogelijke voordelen worden minder naarmate de betrouwbaarheid van het selectiemechanisme geringer wordt.

Naarmate de overheadkosten van de verdeling hoger zijn, blijft er minder geld over voor promovendi

In dit artikel beperk ik mij tot één specifieke subsidievorm van NWO; om praktische redenen beperk ik me bovendien tot het deelgebied Recht & Bestuur, en soms meer specifiek tot de rechtswetenschap. Het betreft de Onderzoekstalentsubsidies, subsidies waarbij een hoogleeraar of UHD geld krijgt om drie jaar lang een promovendus aan te stellen. De naam van de beoogde promovendus moet bekend zijn en hij moet minimaal een researchmaster (of daarmee vergelijkbare opleiding) hebben.¹⁰ Door deze vooropleiding heeft de kandidaat goede onderzoeksvaardigheden. Doorgaans heeft hij bovendien al tijdens de studie vooronderzoek verricht, waardoor de promotie in drie jaar kan worden afgerond in plaats van in de gebruikelijke vier jaar.

Het gaat bij deze subsidievorm om relatief kleine bedragen, namelijk € 152 000 per project. Het honoreringspercentage ligt rond de 20%, dat is voor NWO-begrippen niet slecht.¹¹ De betrouwbaarheid van het selectiemechanisme is in verhouding tot andere NWO-subsidies echter beperkt. Bij een papieren beoordeling van studenten en pas afgestudeerden zijn immers weinig indicatoren beschikbaar om de beste van de minder goede kandidaten te onderscheiden; ze hebben nog geen uitgebreid cv. Bovendien is ook de kwaliteit van de voorstellen een minder betrouwbare indicator van het te verwachten rendement; bij promovendi is de kans namelijk groter dat zij tijdens het onderzoeksproces van het projectvoorstel afwijken of in het onderzoek vastlopen, omdat dit voorstel minder sterk geworteld is in eerder eigen onderzoek dan bij ervaren onderzoekers. Daarom is te verwachten dat bij de Onderzoekstalentsubsidies de voordelen van het NWO-systeem relatief gering zijn en mogelijk niet opwegen tegen de kosten.

De simpelste methode is een jaarlijkse loterij

De vraag is natuurlijk hoe dit te beoordelen. In dit artikel gebruik ik een simpel model van kosten-batenanalyse, namelijk in termen van op geld waardeerbare kosten tegenover meetbare opbrengsten in termen van proefschriften.¹² Stel dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap € 1 miljoen uittrekt voor promotieonderzoek van juristen (dat is ongeveer het bedrag dat NWO verdeelt over de juridische faculteiten),¹³ hoe verdelen we dit zodanig dat er zo veel mogelijk proefschriften komen? Naarmate de overheadkosten van de verdeling hoger zijn, blijft er minder geld over voor promovendi. Dat is alleen gerechtvaardigd als er een zodanig effectieve selectie plaatsvindt dat van dat kleiner aantal promovendi een veel groter percentage daadwerkelijk promoveert (of veel mooiere proefschriften schrijft, maar dat laat ik dus buiten beschouwing).

Ik onderzoek drie mogelijke verdelingsmechanismen.

- 1) Het huidige NWO-systeem. Dit is nogal omslachtig en kent veel overheadkosten. (Voor de uitleg van de proce-

¹⁰. Vanaf de ronde 2012 vervalt de mogelijkheid om met een vergelijkbare opleiding mee te doen behalve voor projecten op het terrein van strafrecht of criminologie. In de evaluatie ga ik op deze veranderingen inhoudelijk in.

¹¹. Tot 2011 was dit percentage bij promotietrajecten soms minder dan 10% (bijv. in een van de tranches uit 2010 slechts 24 van de 266 ingediende aanvragen). In 2011 werd het aantal mogelijke aanvragen beperkt doordat er een concrete kandidaat

moest zijn, met een researchmaster of daarmee vergelijkbare opleiding (inclusief een honoursprogram gericht op onderzoeksvaardigheden).

¹². Dit is ook in mijn ogen een te eenzijdig model, maar het NWO-systeem moet in ieder geval in een dergelijke kwantitatieve analyse aantoonbare voordelen hebben om gerechtvaardigd te zijn. De kwalitatieve argumenten laat ik buiten beschouwing; zie hiervoor paragraaf 6.

¹³. In de ronde 2011 gingen er zeven sub-

De procedure voor de ronde 2011

In september 2011 werden 50 aanvragen ingediend op het terrein van Recht & Bestuur, een van de vier disciplinegroepen van het gebied Maatschappij- en Gedragswetenschappen (MaGW) van NWO. Een commissie van 16 leden (allen hoogleraar/ UHD) deed de voorselectie. Elk voorstel werd door twee leden van een preadvies voorzien. Op basis van die preadviezen en een plenaire discussie adviseerde de commissie welke 21 voorstellen door mochten naar de volgende ronde. Het bestuur van de stichting MaGW nam het besluit. Elk van de 21 voorstellen werd voorgelegd aan twee referenten; de aanvragers konden reageren. Een kleinere commissie van 8 leden gaf vervolgens een oordeel over wel of niet subsidieel en maakte een prioritering. April 2012, zeven maanden na indiening, nam het bestuur van MaGW een beslissing. 10 aanvragers krijgen de gevraagde subsidie; 40 niet.

Vanaf de ronde 2013 vervalt de NWO-voorselectiecommissie en moeten de universiteiten een voorselectie maken. Ze krijgen elk een eigen quotum en mogen samen nog maar 120 aanvragen indienen in plaats van de 206 van de ronde 2011. Alle 120 aanvragen worden aan referenten voorgelegd.

Website

nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOP_8HCJMR

dure zie het kadertje.) NWO heeft overigens voor toekomstige subsidierondes enkele wijzigingen aangekondigd; onder paragraaf 6 (Evaluatie) zal ik laten zien dat deze veranderingen juist verslechteringen inhouden.

- 2) Een loterij. De simpelste methode is een jaarlijkse loterij. Iedere hoogleraar met een gekwalificeerde kandidaat kan inschrijven, en een notaris doet de trekking. De overheadkosten zijn verwaarloosbaar, dus al het geld gaat naar aanstellingen voor promovendi.
- 3) Een loterij op facultair niveau na een minimale kwaliteitstoets.¹⁴ Ik kies deze tussenvariant, puur ter vergelijking, omdat ze gemakkelijk te operationaliseren is. Het hele budget (inclusief de zichtbare en onzichtbare overheadkosten van de NWO-beoordeling) wordt proportioneel verdeeld over de faculteiten. De faculteiten toetsen de voorstellen op voldoende kwaliteit; bij de overgebleven voorstellen wordt geloot. Drie wetenschappers, geassisteerd door een beleidsmedewerker, beoordelen of het voorstel haalbaar is en van voldoende kwaliteit.¹⁵ Met andere woorden: de slechtste voor-

sidies van € 152 000 naar de juridische faculteiten, samen € 1 064 000.

¹⁴. Een vergelijkbaar voorstel is gedaan in een onderzoek door het Rathenau Instituut. Peter van den Besselaar & Loet Leydesdorff, *Past Performance as Predictor of Successful Grant Applications. A Case Study*, The Hague, Rathenau Instituut SciSA rapport 0706, p. 47, concluderen dat het NWO-systeem tussen mager en goed selecteert, maar onvoldoende onderscheidt tussen goede en uitstekende onderzoekers. Zij suggereren

daarom een loting tussen alle NWO-voorstellen die als goed beoordeeld zijn.

¹⁵. De minimale samenstelling van een facultaire selectiecommissie bestaat uit de directeur van de Graduate School of de onderzoeksdecaan, de promovendi-coördinator of aio-decaan, een extern lid van een andere faculteit (om te bewaken dat de kwaliteit en niet de facultaire politiek niet de doorslag geeft), en als adviseur de beleidsmedewerker onderzoek.

stellen worden tegengehouden aan de poort. De overheadkosten zijn veel lager dan bij NWO, maar er is toch selectie en wel op het facultaire niveau waar men de kandidaten en de aanvragers beter kent. NB: dit derde model is uitsluitend bedoel als een rekenmodel om een goede vergelijking met NWO mogelijk te maken. Mijn voorkeur (die ik hieronder zal toelichten) is een systeem waarbij de faculteit niet loot na een marginale kwaliteitstoets, maar een integrale kwaliteitstoets toepast. Een dergelijk alternatief kan echter op dit moment niet goed doorgerekend worden bij gebrek aan gegevens; daarom heb ik een systeem ter vergelijking gekozen dat hierbij redelijk in de buurt komt. In dit artikel bereken ik eerst de overheadkosten van deze drie selectiemechanismen. Daarna kunnen we bepalen hoeveel promovendi-aanstellingen meer kunnen worden gefinancierd als we voor de facultaire toets respectievelijk de loterij zouden kiezen. Vervolgens schat ik hoe groot het feitelijke rendement is bij elk van de varianten. Dit leidt tot een simpele conclusie.

3. Overheadkosten

De overheadkosten bij alle typen NWO-subsidies bestaan uit drie componenten.

1. De zichtbare overhead bij NWO, zoals de personeelskosten en huisvesting voor het NWO-bureau. Deze kosten bedragen volgens NWO 5,2%.¹⁶ Over € 1 520 000 voor de tien gehonoreerde aanvragen bij Recht & Bestuur is dat € 79 000. Deze component vervalt bij de andere twee mechanismen.

2. De tijd die anderen dan de NWO-medewerkers besteden aan beoordeling en selectie. De leden van de beoordelingscommissies, het bestuur van MaGW en de referenten zijn vrijwel allemaal hoogleraar of hoofddocent en doen dit op kosten van hun werkgevers, de universiteiten. Deze component vervalt geheel bij de loterij. De facultaire toets is veel beperkter en dus zijn deze overheadkosten minder.

3. De tijd die wordt besteed aan het schrijven van de aanvragen. Dat is natuurlijk in de eerste plaats de tijd van de aanvrager en de beoogde kandidaat zelf. Daarnaast ook die van anderen zoals de facultaire onderzoekmedewerker, de onderzoeksdecaan, een wetenschapscommissie en collega's. Deze component ontbreekt bij de loterij. Bij de facultaire toets is deze component kleiner dan bij het NWO-voorstel; winddressing en inpassen in het NWO-frame is minder of niet nodig.

De kosten sub 2 en 3 zijn de verborgen kosten van het NWO-stelsel. Ze zijn lastig in kaart te brengen. Wel kunnen we voorzichtige schattingen maken. Ik heb dat gedaan door de leden van de voorselectiecommissie Recht & Bestuur in de ronde-2011 te vragen naar hun tijdsbesteding. Hetzelfde heb ik gedaan bij een aantal aanvragers. Dit maakte een voldoende betrouwbare schatting mogelijk. Een uitgebreidere toelichting op de methode is te vinden in de bijlage op de *NJB*-website.

Ad 2. De kosten van de beoordeling

Bij NWO besteden de 16 leden van de voorselectiecommissie tijd aan het intensief bestuderen en beoordelen van een zevental aanvragen als preadviseur, het lezen en beoordelen van de overige aanvragen, het bijwonen van

de vergadering plus reistijd, en algemene overhead zoals het inlezen in de stukken voor de Onderzoekstalentsubsidie. Dit is in totaal 441 uur.

In de eindronde zijn de taken lichter en kent de *beoordelingscommissie* 8 leden. Er zijn 21 aanvragen in plaats van 50. Totaal 138 uur.

Over 21 aanvragen die door de voorselectie komen, worden twee *referentenrapporten* per aanvraag geschreven. Totaal 126 uur.

De totale tijdsbesteding is 705 uur. Omgerekend tegen een gemiddeld uurtarief van € 73 is dat € 48 000 (3,2% van de subsidie voor tien gehonoreerde projecten).

De facultaire toets bespaart ten opzichte van de NWO-voorselectiecommissie in de algemene voorbereidingstijd (de procedure is simpeler). Daarnaast vervallen de beoordelingscommissie en de referenten. Wel zijn er extra kosten voor de ondersteuning door de beleidsmedewerker onderzoek die in het NWO-systeem deels door het NWO-bureau wordt geleverd. De totale kosten zijn € 40 000 (2,6%).

Ad 3. De kosten van de aanvragers

Voor de door NWO gehonoreerde 20% van de aanvragen kunnen deze kosten buiten beschouwing blijven, omdat het schrijven van het onderzoeksvoorstel de eerste stap is gebleken in het promotietraject. Datzelfde geldt voor aanvragers die bij NWO afvielen maar wel uit facultaire of andere middelen financiering kregen. Dit verschilt per faculteit, maar ik schat dat dit voor nog eens 20% van de aanvragen geldt. Voor 60% van de aanvragen (30 in totaal) bleek de aanvraag echter vergeefs.

Ik schat de tijd die de aanvragers hieraan besteden op minimaal 25 uur van hoogleraren en UHDs en 8 uur van beleidsmedewerkers.¹⁷ Bij 30 afgewezen aanvragen zijn de totale kosten € 66 000 (4,3%).

Aanvragers zijn doorgaans vooral veel tijd kwijt aan het zodanig redigeren van door beoogde promovendi (meestal studenten) geschreven aanvragen dat die bij NWO goed scoren.¹⁸ Bij de facultaire toets is die speciaal op NWO gerichte eindredactie niet meer nodig. Bovendien vervalt een deel van de begeleiding vanuit de faculteit (onderzoeksdecaan, wetenschapscommissie e.d.) die specifiek gericht is op het schrijven van een bij NWO kansrijk voorstel. Ook de beleidsmedewerker onderzoek hoeft minder tijd te besteden aan allerlei vragen over de NWO-kaders. Dat brengt de totale tijdsinvestering aan de kant van aanvragers op € 43 000 (2,8%).

Totale overheadkosten

De totale overhead van het NWO-systeem bedraagt € 79 000 plus 48 000 plus 66 000 = € 193 000 (12,7%).

De totale overhead van de facultaire toets is beduidend minder. De zichtbare NWO-overhead vervalt. De kosten van selectie (€ 40 000) en de kosten aan de kant van de aanvragers (€ 43 000) zijn substantieel lager. Samen € 83 000 (5,5%), minder dan de helft van de kosten bij NWO. Het verschil van € 110 000 levert 0,7 extra promotieplaats op.

De overhead van loting is verwaarloosbaar. De totale overhead van € 193 000 kan dus omgezet worden in promovendiplaatsen, voldoende voor 1,3 promovendiplaatsen boven op de tien van NWO.

4. Rendementen

Een probleem bij het berekenen van mogelijke rendementsverschillen is dat er geen betrouwbare rendementscijfers beschikbaar zijn. De Commissie-Koers constateert dat de door de juridische faculteiten opgegeven cijfers over alle promovendi gestart tussen 2000 tot 2003 variëren van 50 tot 70%, maar dat deze cijfers vermoedelijk voor reguliere promovendi hoger zijn omdat ook externe promovendi zijn meegerekend, die een veel lager rendement hebben.¹⁹ Hiervoor gecorrigeerd kunnen we 55 tot 75% (gemiddeld 65%) hanteren voor de reguliere promovendi uit die periode. Sinds 2002 is er een intensieve discussie gevoerd over de methodologie van de rechtswetenschap. We mogen verwachten dat dit heeft geleid tot een betere methodologische doordenking van onderzoeksvoorstellen en een lichte verhoging van het rendement.²⁰ In de afgelopen Onderzoekstalentronde ging het om promovendi met een researchmaster of vergelijkbare opleiding, zonder onderwijstaak. Het rendement van deze groep zal substantieel hoger zijn. Ze hebben doorgaans zelf het onderwerp van hun proefschrift gekozen en de aanvraag grotendeels geschreven. Ze hebben bovendien vaak al enig vooronderzoek gedaan tijdens hun researchmaster.²¹ Daarmee zijn hun vooropleiding, onderzoeksvaardigheden en motivatie aanmerkelijk beter dan bij een promovendus oude stijl die meestal op een door een hoogleraar bedacht project solliciteerde en bovendien ook nog een onderwijstaak had. We kunnen daarom het rendement voor dergelijke promovendi anno 2012 10% hoger schatten dan het gemiddelde van de periode 2000-2003. Dat is 75%.

Maar daarmee weten we nog niet wat het rendement van de verschillende selectie-opties is. Ik waag toch een poging; in de bijlage is een tweede schattingsmethode uitgewerkt die qua uitkomsten niet substantieel verschilt.

Op basis van mijn ervaringen schat ik dat van de bij NWO ingediende aanvragen er gemiddeld 20% van een dusdanig gebrekkige kwaliteit zijn, dat ernstige twijfels bestaan of dit project tot een goed einde zal worden gebracht.²² Volledig kansloos zijn ze niet. Het voorstel kan onder grote tijdsdruk te haastig zijn geschreven en een goede onderzoeker kan tijdens het onderzoek een slecht projectvoorstel verbeteren. Het lijkt me dat we bij deze categorie (hierna: slecht) het rendement kunnen schatten op de helft van normaal, dus 37,5%.

Nog eens 20% kent gebreken waardoor het rendement minder zal zijn, maar die zijn minder ingrijpend dan bij de vorige categorie.²³ Het voorstel is niet voldragen, maar dit lijkt reparabel tijdens de rit. Alleen begint het met een slechtere start. Voor deze categorie (hierna:

De kunst van de selectie is om de slechtste 20% en zo veel mogelijk van de matige 20% uit te sluiten

matig) ga ik uit van een rendement van 80% van het gemiddelde, dus 60%.

Voor de resterende 60% zijn oordelen over het te verwachten rendement onvoldoende betrouwbaar. Het zijn redelijke tot uitstekende voorstellen, met hoogstens wat kleinere gebreken. Er kunnen natuurlijk redenen zijn om toch de voorkeur te geven aan een bepaald voorstel boven een ander, zoals een prachtig geschreven voorstel, een aantoonbaar excellente kandidaat of maatschappelijke urgentie. Maar er kan niet met voldoende zekerheid worden beweerd dat sommige voorstellen een veel grotere kans hebben om tot een proefschrift te leiden dan andere. Het zijn allemaal bovengemiddelde voorstellen. Ook daarbij is er nog steeds een serieuze kans op mislukken. Daarom kunnen we voor deze categorie uitgaan van een te verwachten rendement van 90%.

De kunst van de selectie is om de slechtste 20% en zo veel mogelijk van de matige 20% uit te sluiten. Door loting lukt dat niet. Het totale rendement bij loting voor alle toegewezen voorstellen is $(0,20 * 37,5\%) + (0,20 * 60\%) + (0,60 * 90\%) = 73,5\%$. Per tien gehonoreerde voorstellen leiden er dus 7,35 tot een proefschrift.²⁴

In het NWO-systeem vallen alle slechte voorstellen af (dat gebeurt al bij een minimale toets) en het grootste deel van de matige voorstellen. Laten we aannemen dat dit ertoe leidt dat van tien gehonoreerde voorstellen er negen tot de beste categorie behoren en nog één tot de matige. Dan is het rendement bij de NWO-selectie $(0,1 *$

16. Bron: http://www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOP_6EYCLQ. In 2009 bedroegen de bureaunkosten 34 miljoen van 652 miljoen (5,2%); in 2010 39 miljoen van 741 miljoen (5,3%).

17. NB: De tientallen uren die de kandidaat erin steekt, zijn buiten beschouwing gelaten, omdat dit meestal grotendeels in het kader van de researchmaster of het honoursprogramma gebeurt.

18. Ik ga ervanuit dat het ontwikkelen van het ruwe onderzoekvoorstel grotendeels gebeurt in het kader van een researchmaster of honoursprogramma; daarbij is de aanvrager docent en coach van de kandidaat.

In de laatste fase gaat het er vooral om dat het voorstel NWO-waardig wordt, daarbij zal de aanvrager op basis van zijn grotere ervaring, samen met ervaren collega's, een grotere rol spelen. Het is deze specifiek op NWO gerichte eindredactie waarin naar mijn inschatting een groot deel van de tijd van de aanvrager en de facultaire begeleiding gaat zitten.

19. *Kwaliteit & Diversiteit. Rechtswetenschappelijk Onderzoek in Nederland*, rapport van de Commissie Evaluatiecommissie Rechtswetenschappelijk Onderzoek 2009, p. 45. Recentere gegevens waren niet te achterhalen.

20. Startpunt van die discussie is het bekende artikel van Carel Stolker, 'Ja, geléerd zijn jullie wel! Over de status van de rechtswetenschap', *NJB* 2003, afl. 15, p. 766-778.

21. Of in de ronde-2011: tijdens het op onderzoeksvaardigheden gerichte honoursprogramma.

22. Hierbij valt te denken aan het ontbreken van een probleemstelling, van heldere deelvragen of van een goede planning. Ook kan het gaan om een veel te ambitieuze opzet (rechtsvergelijking in vijf landen, tientallen interviews als aanvulling van literatuurstudie, empirisch onderzoek door iemand zonder opleiding daarvoor), of

gewoon om een theoretisch inconsistent, onbegrijpelijk of te speculatief verhaal.

23. Voorbeelden zijn dat een significant deel van de literatuur genegeerd is, dat de tekst minder helder en precies is dan wenselijk, of dat er te weinig aandacht is voor bepaalde methodologische complicaties.

24. Ik laat hier het effect buiten beschouwen dat er mogelijk meer slechte voorstellen worden ingediend bij een pure loting. Zie de bijlage voor een berekening van het mogelijk effect. Wanneer dit effect wel wordt meegenomen, komt de loting in vergelijking tot de beide andere alternatieven er nog iets slechter uit.

$60\% + (0,9 * 90\%) = 87\%$. Per tien gehonoreerde voorstellen komen er dus 8,7 proefschriften.

Bij het systeem van loting na een minimale facultaire toets vallen ook de slechte voorstellen af, maar alle andere voorstellen worden in de loterij toegelaten. Dus zijn van alle tien voorstellen er 7,5 goed en 2,5 matig. Het rendement is dan $(0,25 * 60\%) + (0,75 * 90\%) = 82,5\%$. Per 10 gehonoreerde voorstellen leidt dit tot 8,25 proefschriften.

De conclusie is zoals verwacht. Het NWO systeem heeft een fors hoger rendement per project dan de loting, maar slechts een beperkt hoger rendement dan de facultaire toets.

5. Een kosten-batenanalyse

We kunnen nu de efficiëntie van het NWO-systeem berekenen door de kosten van de overhead om te rekenen in promovendi-aanstellingen. Het geld dat het bureau van NWO, de beoordeling door peers en de vergeefs geschre-

Er wordt in het NWO-systeem 11% van de voor onderzoek bestemde middelen besteed aan overhead

ven aanvragen kosten, had immers ook direct aan promotieonderzoek kunnen worden besteed.

Bij het NWO-systeem was de overhead € 193 000. Met andere woorden: het totale bedrag dat wordt besteed aan de tien promotieplaatsen, is geen € 1 520 000, maar € 1 713 000. De overhead voor de verdeling van tien promovendiplaatsen is dus genoeg om 1,3 extra promovendus te financieren. Bij loting, waarbij de overhead geheel wegvalt, zouden van hetzelfde geld 11,3 promovendi kunnen worden aangesteld.

Bij de facultaire toets is de overhead ruim de helft lager (€ 83 000). Dat betekent dat er 10,7 promovendi – of 0,7 extra promovendus – kunnen worden aangesteld voor hetzelfde geld.

De rendementen uit de vorige paragraaf moeten bij de alternatieven dan ook niet over 10 promovendi worden berekend, maar over het bijgestelde aantal van 11,3 resp. 10,7. De gerealiseerde promoties op basis van hetzelfde totaalbudget worden dan:

NWO: 87% van 10 =	8,7 proefschrift
Facultaire toets: 82,5% van 10,7 =	8,8 proefschrift
Loting: 73,5 maal 11,3 =	8,3 proefschrift ²⁵

De verschillen zijn relatief gering en gezien de onzekerheidsmarges niet significant. Het hanteren van iets andere cijfers zou al tot een andere volgorde leiden. Maar met dit voorbehoud kunnen toch twee voorzichtige conclusies worden getrokken. Het lijkt waarschijnlijk dat toewijzing via NWO een iets hoger rendement oplevert dan pure loting.²⁶ Maar een minstens vergelijkbaar systeem is dat van de facultaire minimale kwaliteitstoets, gevolgd door loting.

6. Evaluatie: afschaffing van de NWO-Onderzoekstalentsubsidies

Zoals gezegd ligt de bewijslast bij het NWO-systeem. Er wordt in het NWO-systeem 11% van de voor onderzoek bestemde middelen besteed aan overhead. Wil dat gerechtvaardigd zijn, dan dient er een aantoonbaar hoger rendement te zijn dan bij alternatieve systemen waarbij de faculteiten direct het beschikbare geld verdelen. Dat hogere rendement blijkt niet aannemelijk.

Er zijn dus goede redenen om de NWO-Onderzoekstalentsubsidies (in ieder geval voor de discipline Rechts-wetenschap) af te schaffen en het budget te geven aan de faculteiten. Dit op voorwaarde – en dat is een essentiële voorwaarde – dat ze minstens een minimale kwaliteitstoets hanteren bij de verdeling van promotieplaatsen. Van dit geld kan elk van de negen juridische faculteiten ruim een ton krijgen, dat betekent dat ze elke drie jaar twee promotieplaatsen kunnen verdelen.²⁷

Daarbij komen nog andere overwegingen die pleiten voor afschaffing. Ten eerste hebben sommige faculteiten al een kwaliteitstoets bij de verdeling van de eigen facultaire promotieplaatsen. (En voor zover ze die niet hebben, suggereert mijn analyse dat het zinvol is deze in te voeren.) Er is dan voor de verdeling van de NWO-middelen geen nieuw systeem nodig. De tweede component van overhead, die van beoordeling, vervalt daarmee helemaal. Het kost immers geen extra inspanning om bij evenveel te beoordelen voorstellen één voorstel meer te honoreren. Het extra kostenvoordeel is € 40 000 = 3%.

Ten tweede ben ik voor het gemak uitgegaan van loting na de minimale toets. Maar de selectie is beter bij een integraal kwaliteitsoordeel door een facultaire commissie. Daarbij ligt het promotierendement zelfs nog hoger dan bij het NWO-systeem. Door de integrale beoordeling valt een groter deel van de matige voorstellen af, hoewel vermoedelijk iets minder dan bij de NWO-procedure met referentenrapporten van deskundigen. Bovendien kan bij een facultaire beoordeling beter naar de persoonlijke kwaliteiten van de kandidaat gekeken worden, bijvoorbeeld door een advies van de docenten van de researchmaster of het honoursprogram. Last but not least kan men ook de track record van de begeleiders voor mislukte en succesvolle promotietrajecten meewegen.²⁸ Dit is een belangrijke, maar nu vrijwel genegeerde indicator van succes bij promoties.²⁹ Natuurlijk kost een dergelijke integrale beoordeling meer tijd en dus overhead dan de minimale toets, maar commissies van vijftien leden en referentenrapporten zijn echt niet nodig. Het kan veel efficiënter dan bij NWO. Bovendien bestaat, zoals gezegd, een dergelijk systeem al bij sommige faculteiten voor de verdeling van facultaire promotieplaatsen, dus daar kost het geen extra geld.

Een belangrijk argument tegen vervanging van het NWO-systeem door een facultaire toets is overigens dat daar eerder onzorgvuldige en vooringenomen besluitvorming zou kunnen plaatsvinden en dat de intra-facultaire machtsverhoudingen zouden kunnen gaan bepalen wie er geld krijgt en wie niet.³⁰ Dat is een reëel gevaar, maar dit kan worden ondervangen door een zorgvuldige samenstelling van de facultaire selectiecommissie, inclusief een of meer objectieve buitenstaanders, en door heldere criteria voor de beoordeling.

Last but not least kan men ook de track record van de begeleiders voor mislukte en succesvolle promotietrajecten meewegen

Ten derde bevat het NWO-systeem een perverse prikkel tot verspilling van middelen bij slechtlopende projecten. De voortgang van proefschriften wordt tegenwoordig steeds beter bewaakt. Als er onvoldoende voortgang is, beëindigen veel faculteiten tussentijds de aanstelling. Dat wil zeggen: als het geld uit de facultaire middelen komt. Als NWO betaalt, heeft de faculteit echter nauwelijks reden om het project voortijdig te stoppen. Het kost toch niets en er blijft altijd een kans dat het proefschrift er komt.

Ten slotte is een belangrijk voordeel van afschaffing dat promotiekandidaten sneller weten waar ze aan

25. Het slechtere resultaat voor de loting wordt nog iets lager als wordt meegewogen dat bij een loting er vermoedelijk meer slechte voorstellen meedoen.

26. In het systeem dat vroeger bij de meeste faculteiten bestond, maar naar mijn indruk nu in de meeste is afgeschaft, werden promotieplaatsen proportioneel verdeeld over de vakgroepen. Dit systeem heeft (aangenomen dat verder dezelfde minimumeisen voor de kandidaten gelden) vermoedelijk een iets beter rendement dan loting, omdat bij vacatures geselecteerd wordt op de kwaliteit van de kandidaten. Terwijl het NWO-systeem beter selecteert op de kwaliteit van de voorstellen leidt proportionele verdeling tot minder overhead en betere selectie van de kandidaten. Deze voor- en nadelen wegen ongeveer tegen elkaar op.

27. Dit is ongeveer het proportionele deel binnen Recht & Bestuur voor de juridische faculteiten bij een conservatieve schatting, uitgaande van zes NWO-subsidies voor de juridische faculteiten (€ samen 912 000) en vier voor de veel kleinere bestuurskunde- en politicologiefaculteiten. In de ronde 2011 werden overigens zeven voorstellen vanuit juridische faculteiten gehonoreerd. Wanneer we dat aantal als uitgangspunt zouden nemen en de 8,4 % overhead van de beoordeling (die immers niet meer nodig is) meetellen, komen we op een budget van € 1 153 000 = 7,6 promovendus voor de juridische faculteiten per jaar.

28. Het NWO-formulier vraagt slechts naar

het aantal afgeronde promoties onder verantwoordelijkheid van de aanvrager. Daarmee stelt het de verkeerde vraag die bovendien jongere aanvragers benadeelt. Het is geen kunst om uit twintig promotieprojecten tien proefschriften te realiseren, maar wel om alle twintig promovendi naar de eindstreep te krijgen. Men kan dus beter vragen naar hoeveel van de onder verantwoordelijkheid van de aanvrager gestarte reguliere promotieprojecten afgerond zijn en hoeveel gestaakt. Voor NWO zijn die cijfers lastig te controleren; een faculteit kan dit beter.

29. Iedere faculteit kent hoogleraren van wie te veel promovendi de eindstreep niet halen. Daarnaast zijn er ook hoogleraren die een rendement van 90 of zelfs 100% realiseren. Naar mijn inschatting (als promotor bij 12 proefschriften, maar vooral als voormalig aio-decaan) is een rendement van 85% van de reguliere promovendi (met een aanstelling als promovendus) zeker haalbaar. Een forse verbetering van het promotierendement kan worden bewerkstelligd door hoogleraren met een rendement lager dan 70% (eventueel in een overgangsfase 60%) geen promovendi meer te laten begeleiden, of door te eisen dat bij hun promovendi altijd een tweede ervaren begeleider met een hoger rendement wordt betrokken.

30. Aldus Thomas Mertens en Han Somsen, 'Tijd van verandering: lang leve NWO!', *NJB* 2008/1327, p. 1657, in een reactie op Michiels en Schlössels (zie noot 9).



toe zijn. De facultaire commissie kan binnen twee weken na de indieningsdatum een besluit nemen. De NWO-procedure kost zeven maanden. In de tussentijd bestaat het risico dat kandidaten een andere baan vinden. Bovendien verliezen ze een half jaar met wachten – in de meeste gevallen vergeefs – op de uitslag van de NWO-ronde.

De conclusie is dus dat het NWO-systeem beter kan worden vervangen door een systeem waarbij het geld voor promotieplaatsen op facultair niveau wordt verdeeld.

Briljante afgestudeerden uit Oxford of Harvard komen bij NWO niet meer in aanmerking!

Daarbij kan men kiezen voor een minimale kwaliteits-toets gevolgd door loting, zoals in het rekenmodel gesuggereerd. Het is echter aannemelijk dat een integraal kwaliteitsoordeel door een facultaire commissie tot nog betere rendementen leidt.

Zoals gezegd verandert NWO vanaf 2013 de procedure.³⁴ De voorselectiecommissie vervalt; in het vervolg moeten de universiteiten een voorselectie maken. Ze mogen samen nog maar 120 aanvragen indienen in plaats van de 206 van de ronde 2011. Iedere universiteit krijgt een eigen quotum. Alle 120 aanvragen worden aan referenten voorgelegd en 35 worden gehonoreerd.³⁵ In de aanvraagformulieren wordt bovendien meer informatie gevraagd over de kandidaten dan nu. Eerder was al besloten dat vanaf de ronde-2012 de eis van een researchmaster strikter zou worden gehanteerd, en dat het alternatief van een daarmee vergelijkbare opleiding (inclusief een methodologisch ingevuld honoursprogram) dat in de ronde-2011 nog bestond, vrijwel vervalt. Valt met deze veranderingen mijn analyse anders uit?

De beperking tot kandidaten met een researchmaster maakt weinig uit voor het rendement; immers de alternatieve eis was een gelijkwaardige opleiding. Voor veel promotieprojecten is de vereiste kwalificatie bovendien niet een extra jaartje researchmaster, maar een volledige tweede bachelor- en masteropleiding in disciplines als economie, filosofie of geschiedenis. Dergelijke kandidaten die beter gekwalificeerd zijn voor een interdisciplinair onderzoek worden straks echter uitgesloten, zoals dat ook geldt voor studenten met een buitenlandse opleiding. Brilljante afgestudeerden uit Oxford of Harvard komen bij NWO niet meer in aanmerking! Deze beperking is daarom m.i. een willekeurige wijziging, die niet leidt tot verandering van het promotierendement.

De bureaukosten bij NWO, de zichtbare overhead, worden minder door het vervallen van de voorselectie. Maar daar staat tegenover een minstens zo grote extra overhead bij de universitaire bureaus, omdat voortaan universitaire commissies moeten besluiten welke voorstellen van economen, psychologen, sociologen, juristen

en politicologen bij NWO worden ingediend. In plaats van vier landelijke voorselectiecommissies komen er nu negen breed interdisciplinair samengestelde universitaire commissies voor de grote universiteiten en acht kleinere commissies voor de technische universiteiten en kleinere instellingen. De overhead van de beoordeling door peers verschuift dus deels naar het universitaire niveau, en wordt juist groter, omdat er veel meer commissieleden en beleidsmedewerkers naar de voorstellen moeten kijken. Een belangrijk nadeel is verder de geringere betrouwbaarheid en eerlijkheid van de universitaire selectie, omdat appels en peren worden vergeleken als juridische, economische en psychologische voorstellen en kandidaten door één gecombineerde commissie moeten worden beoordeeld. Bovendien neemt het aantal referentenrapporten met een derde toe. Kortom, de aangekondigde wijzigingen zijn geen verbetering, maar juist een verdere verslechtering.

7. Kritiek: kwaliteit buiten beschouwing gelaten?

Een mogelijke kritiek op mijn analyse is dat ik alleen naar de kwantiteit kijk en misken dat NWO ook een hogere kwaliteit van onderzoek nastreeft.³³ Door dit buiten beschouwing te laten, zou ik eenzijdig kunnen zijn.

Dit zou een terecht bezwaar zijn bij subsidies voor onderzoekers met een grotere staat van dienst in het kader van de Vernieuwingsimpuls. Bij een postdoc (VENI) kun je toetsen of iemand naast het proefschrift andere uitstekende publicaties heeft; iemand die dat niet heeft, zal vermoedelijk in de toekomst ook minder productief zijn. Bij de meest ervaren onderzoekers (VICI) kun je kijken of iemand al eerder onderzoeksgroepen heeft geleid. Maar dergelijke objectieve indicatoren van kwaliteit zijn er bij promovendi nauwelijks. Het gaat immers om masterstudenten of pas afgestudeerden. Sommigen hebben een cum laude, anderen hebben al artikelen gepubliceerd of een tweede master gevolgd. Dat zijn aanwijzingen van kwaliteit, maar naar mijn indruk te weinig selectief. Mensen die een van deze drie extra's hebben, schrijven niet altijd een beter proefschrift dan bijvoorbeeld een student die in vijf jaar een bachelor en researchmaster heeft afgerond, maar geen cum laude haalde omdat hij student-assistent was. Betere indicatoren voor kwaliteit zijn lastig te objectiveren als persoonlijkheid, studiehouding, creativiteit en doorzettingsvermogen. Deze aspecten kunnen in het kader van een NWO-competitie niet worden meegewogen.³⁴ Dat kan overigens wel in een facultaire procedure, bijvoorbeeld door een advies van de coördinator van de researchmaster.

Het is zelfs aannemelijk dat de Onderzoekstalentsubsidies tot een lagere kwaliteit van de proefschriften leiden. Volgens Van der Valk worden vaak de meest gedurfde en vernieuwende voorstellen door NWO niet gehonoreerd.³⁵ De aanvrager kan immers niet altijd garanderen dat de vernieuwende invalshoek echt zal werken en dat het project haalbaar is.³⁶ Bovendien is de kans groter dat een tegendraads voorstel een van de referenten of commissieleden niet overtuigt, waardoor het voorstel sneuvelt.

Om deze redenen lijkt het mij terecht om de beoogde verhoging van kwaliteit van het onderzoek buiten

beschouwing te laten, althans voor dit beperkte onderzoek naar Onderzoekstalentsubsidies.

8. Tot slot

Misschien lijkt dit artikel nogal speculatief, omdat ik enkele schattingen heb gebruikt. Dat laatste is waar, en hopelijk is dit artikel een aanzet voor anderen om uitgebreider onderzoek te doen. Maar de conclusie is op zich robuust.

Bij de berekeningen van de overhead ben ik steeds aan de lage kant gebleven. Veel lager dan dit kan het nooit worden. Maar bij een hoger uurtarief dan de gehanteerde € 73 voor hoogleraren en UHDs, en een hogere schatting voor de tijdsinvestering van aanvragers, was de onzichtbare overhead van beoordeling en aanvragers al gauw het dubbele geweest.

De schatting van het promotierendement is inderdaad nogal speculatief. Maar deze zou heel radicaal moeten veranderen om tot andere conclusies te komen. Gezien de overheadkosten moet er een aantoonbaar en substantieel rendementsverschil zijn ten opzichte van de facultaire toets. Dat lijkt me vrijwel onmogelijk, want het NWO-rendement moet dan bijna 100% worden. Dat is onhaalbaar, ook omdat het NWO-systeem minder in staat is om de kwaliteit van kandidaten en begeleiders mee te wegen dan een facultair systeem.

In één opzicht is dit artikel inderdaad speculatief, en wel in het voordeel van het NWO-systeem. Ik heb, for the sake of argument, aangenomen dat het rendement bij NWO substantieel hoger ligt dan bij een zorgvuldige facultaire selectieprocedure. Bij navraag bij de faculteiten meldde slechts één van de vier respondenten dat er in zijn ogen vermoedelijk een verschil is; bij de andere drie faculteiten lijkt er geen verschil te zijn.³⁷ Als er een wezenlijk verschil

was geweest, zou dat toch vaker zijn opgevallen. Het leek mij echter juist om in deze studie het NWO-systeem steeds het voordeel van de twijfel te geven om de conclusies zo robuust mogelijk te maken. Nu zelfs met deze welwillende benadering NWO er niet beter uitspringt dan de alternatieven, is de conclusie onontkoombaar. De Onderzoekstalentsubsidies kunnen beter worden afgeschaft.

De politieke vraag is vervolgens of dit pleidooi realistisch is. De afgelopen jaren heeft het wetenschapsbeleid ingezet op versterking van NWO en in mindere mate van centrale universitaire speerpunten. Ik pleit voor een bescheidener rol van NWO. Wat echter, zo heb ik betoogd, zeker geen goed alternatief is, is het geld door de universiteiten op centraal niveau te laten verdelen. Bij verdeling op universitair niveau blijven de meeste nadelen van NWO bestaan (veel overhead voor de beoordeling en voor de aanvragers), komt er een extra nadeel bij dat men tussen onvergelykbare disciplines moet kiezen, en ontbreekt nog steeds het voordeel van de 'local knowledge' (de persoonlijke kennis van de kandidaten en begeleiders).

Mijn pleidooi gaat, zoals verschillende commentatoren hebben opgemerkt, dwars tegen het huidige beleid in. Voor de verdeling van gelden voor promovendi moeten we weer terug naar het facultaire niveau, maar wel met behoud van een behoorlijke en onpartijdige kwaliteits-toetsing. Natuurlijk heb ik niet de illusie dat de mammoettanker van het wetenschapsbeleid door één artikel van koers zal veranderen. Maar juist in de wetenschap zou je toch mogen verwachten dat een rationale discussie op termijn tot een beter beleid zal leiden. Daarvoor is dit artikel een aanzet; ik hoop dat dit ook door anderen inclusief de beleidsmakers van universiteiten en NWO serieus wordt genomen. ●

31. Ik noem alleen de voor dit artikel relevante wijzigingen.

32. Het budget wordt ongemerkt verlaagd van 42 gesubsidieerde voorstellen in de ronde van 2011 naar 35. Volgens NWO leidt het nieuwe systeem tot een hoger honoreringspercentage (30% i.p.v. 20%), maar dat is een merkwaardige presentatie. De universiteiten moeten voortaan zelf selecteren; op universitair niveau valt dus een groot aantal aanvragen af (in de ronde van 2011 zou het 40% zijn geweest). Het succespercentage van bij NWO ingediende voorstellen wordt hoger, maar het algemene succespercentage van door aanvragers volledig uitgewerkte voorstellen die bij de universitaire voorselectiecommissie, resp. de NWO-voorselectiecommissie in het oude

systeem zijn ingediend, wordt juist lager, namelijk 16%.

33. Voor alle duidelijkheid: ik doel hier op de kwaliteit van de voltooide proefschriften. De mindere kwaliteit van onderzoeksvorstellen die leidt tot een lagere kans op voltooiing is immers al bij de kwantitatieve analyse van het rendement meegenomen.

34. De aangekondigde wijziging dat er vanaf 2013 meer informatie over de kandidaten moet worden gegeven, zal daarom weinig uitmaken. Het probleem is namelijk dat de informatie over de genoemde indicatoren moeilijk te objectiveren is. Het oordeel zal dan nog meer gaan afhangen van de vaardigheid van de aanvragers om kandidaten zo goed mogelijk te presenteren.

35. Lidwien van der Valk in 'NWO-proce-

dure houdt innovatie tegen', *Bionieuws*, www.bionieuws.nl/artikel.php?id=4047.

Op basis van haar promotieonderzoek in 2008 concludeert zij dat innovatief onderzoek een grotere kans heeft op negatieve kritiek en daardoor vaak sneuvelt wegens twijfels over de haalbaarheid.

36. Dit zal bij hermeneutische disciplines zoals de rechtswetenschap eerder voorkomen dan bij technische disciplines. Tijdens het onderzoek van hermeneutische disciplines leiden nieuwe inzichten gemakkelijk tot aanpassing van hypotheses, van methoden en zelfs van de vraagstelling. Maar juist open onderzoekopzetten die hiermee rekening houden, sneuvelen bij NWO. Voor succes bij NWO moet eigenlijk een substantieel deel van het onderzoek al in gedachten

gedaan zijn. Voorspelbaar onderzoek scoort dus beter.

37. Ik heb bij de beleidsmedewerkers van alle negen faculteiten navraag gedaan, maar slechts van vier antwoord gekregen. Bij de twee faculteiten met bruikbare statistische gegevens waren de verschillen minimaal en niet significant; zie hierover de bijlage. Van de andere twee faculteiten had één beleidsmedewerker de indruk dat er geen verschil was, en de tweede dat dit er wel was. Mogelijk hangen de verschillen in die laatste faculteit echter samen met het feit dat NWO-promovendi doorgaans veel minder onderwijs hoeven te geven dan reguliere promovendi en dus meer tijd overhouden voor hun onderzoek.