

Maak veiligheid kerntaak publieke kennisinstellingen

Kennisinstellingen met een taak op het gebied van publieke veiligheid hebben de afgelopen jaren allerlei afgeleide activiteiten ontwikkeld. Dit leidt de aandacht af van hun kerntaken. Expertise waar weinig vraag naar is, dreigt te verdwijnen. De aandacht voor lange termijn-vraagstukken neemt af. Dat concludeert het Rathenau Instituut in het rapport “Verstand op Veilig”, over het KNMI, RIKILT, NFI en het NVI.

Bij calamiteiten moet de overheid blind kunnen varen op de expertise van publieke kennisinstellingen met een taak op het gebied van veiligheid, zoals KNMI, NFI en RIKILT. Deze expertise moet op peil blijven. De overheid is verantwoordelijk voor het in stand houden van een goede kennisinfrastructuur op het gebied van veiligheid. Ze moet afwegingen rond de aansturing van deze instellingen binnen een helder beleidskader kunnen maken.

Het huidige beleid is echter weinig consistent. Het stimuleert de ontwikkeling van meer afgeleide activiteiten. Dit leidt de aandacht af van de kerntaken van de instellingen. Het leidt ook tot een toename van klachten uit het bedrijfsleven over oneerlijke concurrentie door de kennisinstellingen en tot discussie over de onafhankelijkheid van

de instellingen. Tot nu toe zoekt de overheid de oplossing in ad-hoc maatregelen, zoals het opstellen van ‘spelregels’ om oneerlijke concurrentie te voorkomen, of het (juridisch) afbakenen van wetenschappelijke onafhankelijkheid. De principiële vraag of het ontwikkelen van afgeleide activiteiten wenselijk is, komt nauwelijks aan bod.

Investeren in kennis die onze veiligheid garandeert is vergelijkbaar met het afsluiten van een verzekering. Het bepalen van de hoogte van de premie en de dekkinggraad van de risico's is een politieke verantwoordelijkheid. Ministeries moeten in de aansturing en bekostiging van deze kennisinstellingen daarom de publieke veiligheidstaak centraal stellen. In het beleid moet de prioriteit bij kennisontwikkeling en -verbetering liggen.

Het Rathenau Instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over wetenschap en technologie. Daartoe doet het instituut onderzoek naar de organisatie en ontwikkeling van het wetenschapssysteem, publiceert het over maatschappelijke effecten van nieuwe technologieën, en organiseert het debatten over vraagstukken en dilemma's op het gebied van wetenschap en technologie.

AANBEVELINGEN

- **Voer kennisbeleid**
Hoe kunnen kennisinstellingen met een veiligheidstaak hun rol in de calamiteiteninfrastructuur optimaal vervullen? Dat is de vraag die centraal hoort te staan in beleid. Ze moeten hun veiligheidstaak voorop kunnen stellen in hun onderzoeksagenda.
- **Definieer de kerntaken**
Om de relatie tussen takenpakket, financiering en kwaliteitsbeoordeling transparanter te maken, is het beter om een onderscheid te maken tussen drie soorten onderzoekswerkzaamheden. Namelijk:
 - Uitvoering van routinematige veiligheidstaken (metingen, keuringen en analyses)
 - Optreden tijdens calamiteiten
 - Afgeleide taken (samenwerking met bedrijven, aanbieden van opleidingen, deelname aan fundamenteel onderzoek).Elke categorie vraagt om een eigen vorm van financiering en aansturing.
- **Minder afgeleide taken**
Kennisinstellingen zouden terughoudend moeten zijn met het ontwikkelen van afgeleide functies, zoals een cursusaanbod.

Nationale rampenverzekering: hoeveel mag dat kosten?

Het weer, verkeer, water, voedsel: op veel gebieden waakt de overheid over de veiligheid van mensen in Nederland. Kennisinstellingen op het gebied van publieke veiligheid spelen hierin van oudsher een cruciale rol.

Verzakelijking in de relatie met de moederdepartementen en de nadruk op ondernemerschap hebben echter tot verwarring geleid over kerntaken en kosten.

De (niet-academische) kennisinstellingen zijn van oudsher overheidsinstellingen. Ze verrichten drie soorten onderzoekswerkzaamheden. Om te beginnen zijn er routinetaken, die worden uitgevoerd om een basisniveau van veiligheid in de samenleving te garanderen. De tweede soort omvat onderzoek dat wordt verricht om zo adequaat mogelijk te kunnen reageren op calamiteiten, zoals het verbeteren van bestaande testmethoden of het ontwikkelen van nieuwe. Hier valt ook onderzoek onder dat nodig is om specialistische kennis te ontwikkelen of te verbeteren. De derde is recenter en bestaat uit activiteiten die de kennisinstellingen hebben ontwikkeld onder invloed van innovatie- en topsectorenbeleid, als 'ondernemers in kennis' - denk aan het op de markt brengen van innovaties en het aanbieden van cursussen en opleidingen.

Onder invloed van nieuwe opvattingen over de rol van de overheid zijn de instellingen sinds begin jaren negentig bestuurlijk op afstand geplaatst van hun moederdepartementen. De publieke kennisinstellingen kregen de status van een agentschap, ZBO of stichting.

Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat de continue, inhoudelijke afstemming over taken en onderzoeksprioriteiten

grotendeels is ingeruild voor sturing en financiering op output. Maar omdat lang niet alle onderzoeksinspanningen van deze instellingen zich laten uitdrukken in meetbare eenheden, zoals aantallen keuringen, tests of klanttevredenheid, verliest de overheid het zicht op de kwaliteit van het geleverde werk.

Doordat zowel ministeries als de instellingen een wirwar aan financieringsconstructies door elkaar gebruiken, is op dit moment niet te zeggen welk deel van het overheidsgeld naar welk deel van het werk van de instellingen gaat. Dit compliceert de discussie over wat tot de kerntaken van de instellingen hoort, en welke taken afgeleiden daarvan zijn. Welke expertisegebieden moeten ontwikkeld worden? Welke financiering is hiervoor nodig? Hoeveel kost publieke veiligheid nu? Hoeveel hebben we ervoor over?

Er bestaat geen eenvoudige formule voor het organiseren van de relatie tussen ministeries en kennisinstellingen. Het helpt wel als:

- er in de aansturing en financiering onderscheid wordt gemaakt tussen de drie verschillende activiteiten.
- de veiligheidstaken leidend worden gemaakt bij het opstellen van de onderzoeksagenda's - en niet de mate waarin de kennisinstellingen succesvol afgeleide activiteiten als cursussen ontwikkelen.
- er op politiek niveau wordt vastgelegd dat marktactiviteiten alleen gerechtvaardigd zijn als ze niet afleiden van de kerntaken.

SAMENVATTING

In de studie 'Verstand op Veilig' staan niet-academische kennisinstellingen met een taak op het gebied van publieke veiligheid centraal. Sinds begin jaren negentig zijn ze bestuurlijk op afstand van de overheid komen te staan. De relatie met het kerndepartement is verzakelijkt en de instellingen dienen zich op te stellen als marktpartij. De gevolgen hiervan worden omschreven aan de hand van vier cases: KNMI, NFI, NVI en RIKILT.

In de eerste plaats blijkt dat het onduidelijk is wat tot de kerntaken behoort. De wet van vraag en aanbod heeft invloed gekregen op de onderzoeksagenda. Kennis over kleine specialismen dreigt te verdwijnen als daar vanuit de markt weinig vraag naar is, terwijl die kennis bij calamiteiten cruciaal kan zijn voor de publieke veiligheid. De aandacht voor vraagstukken die op de langere termijn relevant zijn, neemt af.

In de tweede plaats is onbekend wat publieke veiligheid nu kost, doordat de overheid én de instellingen hiervoor een wirwar aan financieringsconstructies hanteren. De overheid kiest steeds vaker voor outputfinanciering. Dit kan tot perverse prikkels leiden en maakt kwaliteitstoezicht lastig. De overheid weet niet hoeverre ze publieke veiligheid kan garanderen.

Tot slot krijgen de instellingen geregeld te maken met discussies over wetenschappelijke onafhankelijkheid en oneigenlijke concurrentie. Het is daarom de vraag of marktwerking op het gebied van publieke veiligheid überhaupt wenselijk is.

Colofon

Het Bericht is een uitgave van het Rathenau Instituut. Het Bericht is gebaseerd op het rapport: *Verstand op veilig: de waarde van publieke kennisinstellingen voor de veiligheid van Nederland*. Blankesteijn, M., Faasse, P., Koens, L. en B. van der Meulen. Den Haag, Rathenau Instituut, 2014.

