

Samenvatting advies 51

Wijsheid achteraf. De verantwoording van universitair onderzoek.

Dit advies handelt over de verantwoording die universiteiten afleggen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over hun onderzoeksactiviteiten. Hierbij wordt de volgende adviesvraag beantwoord.

Hoe moeten de verantwoordingsrelaties worden ingericht opdat de minister van OCenW zinvol toezicht kan houden op de onderzoeksactiviteiten van universiteiten onder respectering van hun autonomie?

De AWT maakt onderscheid tussen drie aspecten waarover universiteiten verantwoording dienen af te leggen: onderzoeksbekostiging, onderzoekskwaliteit en onderzoeksbeleid. Hij heeft de indruk dat de verantwoording van de onderzoekskwaliteit en van de onderzoeksbekostiging naar behoren functioneert. Derhalve besteedt hij in dit advies weinig aandacht aan deze kwesties.

Wet- en regelgeving

Voor de verantwoording van onderzoeks- en onderwijsactiviteiten bestaat uitgebreide wet- en regelgeving. Universiteiten dienen een elk jaar een begroting op te stellen en elk tweede jaar een instellingsplan uit te brengen. Deze moeten worden voorgelegd aan de Raden van Toezicht en aan de medezeggenschapsorganen.

Verder behoren universiteiten elk jaar een jaarverslag en een jaarrekening uit te brengen. Deze moeten worden voorgelegd aan de Raden van Toezicht en worden opgestuurd aan de minister.

Tot slot zijn universiteiten verplicht een kwaliteitssystem in stand te houden. Onderzoekseenheden moeten elke drie jaar geëvalueerd en elke zes jaar gevisiteerd worden. Universiteiten dienen rekening te houden met de uitkomsten van de visitaties.

Onderzoeksverantwoording in de praktijk

De AWT merkt op dat universiteiten de afstand tot de minister soms als te groot ervaren. Het schort aan de communicatie tussen universiteiten en minister. Hierdoor functioneert de verantwoording van onderzoeksbeleid niet naar behoren. Bestuurlijk overleg vindt slechts incidenteel plaats. Bij de verantwoording van onderzoeksactiviteiten spreekt de minister de universiteiten niet actief aan. Hij reageert amper op jaarverslagen, laat staan op beleidsvoorstellen.

De AWT stelt vast dat de minister ertoe neigt de Raden van Toezicht aan te spreken als waren zij verantwoordelijk voor het bestuur van de universiteiten. Hij acht dit ongewenst. Los hiervan lijken Raden van Toezicht onvoldoende prioriteit te geven aan hun toezichhoudende taak. Het toezicht op het bestuur en beheer van universiteiten kan aan gewicht winnen.

Visies op onderzoeksverantwoording

In het veld bestaan twee visies op de vragen aan wie de onderzoeksverantwoording moet zijn gericht en waarover de onderzoeksverantwoording moet gaan. In de eerste visie is de

Raad van Toezicht de belangrijkste adressant van de onderzoeksverantwoording. Hij kan en moet het College van Bestuur ter verantwoording roepen over het volledige spectrum van bekostiging, kwaliteit en beleid. Andere partijen, waaronder de overheid, mogen dat slechts doen met betrekking tot de bekostiging en de kwaliteit van het onderzoek. Van het strategisch beleid dienen zij zich verre te houden. In de tweede visie is de onderzoeksverantwoording vooral gericht aan de minister van OCenW. Hierbij voeren universiteiten wel eigen beleid, maar zij doen dat binnen de kaders die de minister heeft gesteld. De opvattingen over de functie van de Raad van Toezicht lopen uiteen. Sommigen zien nog een rol weggelegd voor de Raad van Toezicht, anderen niet.

Achter het meningsverschil omtrent de inrichting van de onderzoeksverantwoording gaat een verschil van inzicht schuil met betrekking tot de positionering van universiteiten. In de eerste visie worden universiteiten gepositioneerd als autonome instellingen. Het initiatief tot het uitzetten van onderzoek ligt bij de wetenschappelijke gemeenschap. De overheid dient universiteiten te ondersteunen door voorzieningen en middelen ter beschikking te stellen. In ruil hiervoor leveren zij onderzoek van de hoogste kwaliteit. Hierop, en op de doel- en rechtmatigheid van hun uitgaven, mogen universiteiten worden aangesproken. Over hun strategisch beleid zijn zij evenwel geen verantwoording verschuldigd. In de tweede visie worden universiteiten gepositioneerd als doelorganisaties. Zij verrichten onderzoek in het kader van een overkoepelende strategie die is opgesteld door de overheid. Binnen dit kader dienen universiteiten hun eigen koers uit te zetten. Over hun activiteiten zijn universiteiten verantwoording verschuldigd aan de minister.

De AWT concludeert dat denkbeelden over de inrichting van de onderzoeksverantwoording diepgaand worden beïnvloed door denkbeelden over de positionering van de universiteit. Alvorens over te gaan tot beantwoording van de adviesvraag ontwikkelt hij daarom eerst een eigen visie op de positionering van de universiteit.

De universiteit als maatschappelijke onderneming

De AWT wenst universiteiten te positioneren als maatschappelijke ondernemingen. Dit zijn organisaties die het publieke belang dienen zonder dat zij onderdeel zijn van het overheidsapparaat. Maatschappelijke ondernemingen dienen bestuurlijk autonoom te zijn en moeten hun taken zonder winst oogmerk vervullen. Toch kunnen en mogen zij wel marktactiviteiten ontplooiën, zolang die tenminste ondersteunend zijn aan hun publieke kernactiviteiten.

Maatschappelijke ondernemingen onderhouden relaties met veel belanghebbenden. Zij hebben onder meer te maken te maken met burgers, bedrijven en not-for-profit organisaties. De overheid is een bijzondere belanghebbende. Zij profiteert niet alleen van de diensten van maatschappelijke ondernemingen, maar functioneert ook als regisseur die het publieke domein ordent en instandhoudt.

Voor maatschappelijke ondernemingen is verantwoording een vereiste. Verantwoording levert hun twee zaken op: maatschappelijk draagvlak en informatie omtrent hun dienstverlening. De verantwoordingsrelaties die maatschappelijke ondernemingen onderhouden met hun omgeving zijn meervoudig. Zij bedienen meerdere belanghebbenden tegelijk en moeten aan al die partijen verantwoording afleggen.

De AWT is van mening dat het concept van de maatschappelijke onderneming bij uitstek van toepassing is op universiteiten. In die hoedanigheid is verantwoording van essentieel belang hen. Door zich te verantwoorden, kunnen universiteiten immers hun maatschappelijk draagvlak versterken en informatie opdoen over hun taakvervulling. Die verantwoording dient meervoudig van aard te zijn.

Aanbevelingen

Met zijn aanbevelingen wil de AWT primair een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de verantwoordingsrelaties. Meer in het bijzonder richt hij zich op de verantwoordingsrelaties van universiteiten met de minister en met Raden van Toezicht. Omdat de verantwoording van de onderzoeksbekostiging en de onderzoekskwaliteit naar behoren functioneert, betreffen de aanbevelingen vooral de verantwoording van het onderzoeksbeleid.

Om zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel waar te maken, maakt de minister in hoofdzaak gebruik van wet- en regelgeving enerzijds en van financiële instrumenten anderzijds. Bestuurlijk overleg vindt nauwelijks plaats. De AWT acht dit onwenselijk. In zijn ogen dient de minister wel degelijk overleg te voeren met de universiteiten. Tijdens dat overleg dient het beleid van de minister geconfronteerd te worden met dat van de universiteiten. Daarom adviseert de AWT de minister de verantwoording van de universiteiten over hun (onderzoeks)activiteiten aan te grijpen voor een “beleidsrijke dialoog met een committerend karakter”.

Volgens de AWT dient er geen directe koppeling te bestaan tussen de bekostiging van het universitaire onderzoek en de beleidsrijke dialoog. De beleidsmatige discussie dient gescheiden te blijven van de financiële discussie. Op het niveau van de bekostigingssystematiek als zodanig moet er wel een heldere relatie zijn met de verschillende aspecten waarover universiteiten verantwoording afleggen.

Een beleidsrijke dialoog kan slechts slagen indien alle gesprekspartners een kwalitatief hoogwaardige inzet tonen. De deelnemers dienen voldoende bestuurlijk gewicht te hebben en de bijeenkomsten dienen met enige regelmaat plaats te vinden. Daarom adviseert de AWT de minister de beleidsrijke dialoog één maal per jaar te laten plaatsvinden en die bijeenkomsten zelf bij te wonen.

Behalve een hoogwaardige inzet vergt een beleidsrijke dialoog ook een hoogwaardige inbreng. Van de zijde van de overheid dient deze te bestaan uit het algehele wetenschapsbeleid van OCenW. De AWT stelt vast dat het huidige wetenschapsbeleid te globaal is. Daarom adviseert de AWT de minister de algemene doelstellingen van het wetenschapsbeleid transparant en eenduidig te vertalen in beleid.

Bij overheidsbeleid ten aanzien van het universitaire onderzoek zijn meerdere departementen en directies betrokken. Hierdoor kan het gebeuren dat universiteiten geconfronteerd worden met verschillende, deels tegenstrijdige signalen. Daarom adviseert de AWT het kabinet meer samenhang te brengen in het overheidsbeleid ten aanzien van het universitaire onderzoek. Over de jaren heen dient het beleid voldoende consistent te zijn.

Van de zijde van universiteiten dient de inbreng in de beleidsrijke dialoog te bestaan uit de instellingsplannen, begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen. Op basis hiervan moet de minister zich een beeld kunnen vormen van de beleidsvoornemens van de instellingen en van de mate waarin die zijn gerealiseerd. Daarom adviseert de AWT de minister erop toe te zien dat instellingsplannen, begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen voldoende basis bieden voor een beleidsrijke dialoog.

Raden van Toezicht zijn een relatief nieuw fenomeen in universiteiten en moeten gaandeweg hun plaats vinden. De AWT heeft de indruk dat het toezicht op het bestuur en beheer van universiteiten nog aan gewicht kan winnen. Daarom adviseert de AWT de minister Raden van Toezicht uitdrukkelijk te positioneren als toezichthoudende organen.

De minister gebruikt Raden van Toezicht soms als aanspreekpunten binnen de universiteiten. Dit is ongewenst want Raden van Toezicht zijn niet belast met het voeren van beleid. Daarom adviseert de AWT de minister Raden van Toezicht slechts aan te spreken op die taken waarmee zij zijn belast: het houden van toezicht en het geven van advies. Voor alle overige kwesties dient hij in overleg te treden met de Colleges van Bestuur.

Universiteiten dienen ook verantwoording af te leggen aan burgers, bedrijven en not-for-profit organisaties. Momenteel wordt slechts een klein deel van deze groepen actief betrokken in de verantwoording. Daarom roept de AWT universiteiten op meer inhoud te geven aan hun maatschappelijke verantwoording. Hij adviseert de minister de universiteiten aan te spreken op de activiteiten die zij in dit kader ontplooiën.