

51

Wijsheid achteraf

De verantwoording van universitair onderzoek

juni 2003

Adviesraad voor het
Wetenschaps- en **T**echnologiebeleid



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Adviesvraag	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Focus	12
1.3 Opzet advies	14
2 Analyse: feiten	15
2.1 Onderzoeksverantwoording: wet en regelgeving	15
2.2 Onderzoeksverantwoording: praktijk	19
2.3 Conclusies	23
3 Analyse: opvattingen	25
3.1 Visies op onderzoeksverantwoording	25
3.2 De universiteit als maatschappelijke onderneming	27
3.3 Conclusies	31
4 Aanbevelingen	33
4.1 Verantwoordingsrelaties met de minister	33
4.2 Verantwoording met Raden van Toezicht	37
4.3 Verantwoordingsrelaties met overige belanghebbenden	39
Bijlage 1	41
Bijlage 2	43
Bijlage 3	45
Bijlage 4	49

Samenvatting

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 Raad 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 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 kwaliteitszorgsysteem in stand te houden. Onderzoekseenheden moeten elke drie jaar geëvalueerd en elke zes jaar geïnspecteerd worden. Universiteiten dienen rekening te houden met de uitkomsten van de visitaties.

Onderzoeksverantwoording in de praktijk

De Raad 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 beleidsvoornemens.

De Raad 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, met andere woorden, 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 Raad 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 Raad 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 winstoogmerk vervullen. Toch kunnen en mogen zij wel marktactiviteiten ontplooien, 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 zich daarom naar meerdere zijden verantwoorden.

De Raad 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 voor 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 Raad 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 aanbeveling 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 Raad 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 Raad de minister de verantwoording van de universiteiten over hun (onderzoeks)activiteiten aan te grijpen voor een “beleidsrijke dialoog met een committerend karakter”.

Volgens de Raad 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 hoogwaardige inzet tonen. De deelnemers dienen voldoende bestuurlijk gewicht te hebben en de bijeenkomsten dienen met enige regelmaat plaats te vinden. Daarom adviseert de Raad de minister de beleidsrijke dialoog één maal per jaar te laten plaatsvinden en die bijeenkomsten zelf bij te wonen.

Behalve een kwalitatief hoogwaardige inzet vergt een beleidsrijke dialoog ook een kwalitatief hoogwaardige inbreng. Van de zijde van de overheid dient deze te bestaan uit het algehele wetenschapsbeleid van OCenW. De Raad stelt vast dat het huidige wetenschapsbeleid te globaal is. Daarom adviseert de Raad 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 Raad 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 Raad 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 Raad heeft de indruk dat het toezicht op het bestuur en beheer van universiteiten nog aan gewicht kan winnen. Daarom adviseert de Raad de minister Raden van Toezicht uitdrukkelijk te positioneren als toezichhoudende 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 Raad 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 Raad 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.



Adviesvraag

Dit advies handelt over de verantwoording die universiteiten afleggen aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over hun onderzoeksactiviteiten. De adviesvraag die zal worden beantwoord, luidt als volgt.

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?

1.1 Achtergrond

De aanleiding tot het uitbrengen van dit advies is gelegen in het *Wetenschapsbudget 2000*. In deze notitie heeft de minister een nieuwe sturingsfilosofie ontwikkeld voor het publieke onderzoeksbestel. Kern hiervan is dat onderzoeksinstituten meer ruimte krijgen voor eigen initiatieven en minder direct worden aangestuurd door de minister. In deze opvatting behoren onderzoeksinstituten een eigen profiel te kiezen, zelf de kwaliteit van hun activiteiten te bewaken en actief samen te werken met derden. De beleidsvoornemens daaromtrent moeten worden opgenomen in instellingsplannen die elke vier jaar verschijnen. In het verlengde van de grotere autonomie van de onderzoeksinstituten dient een heldere verantwoording plaats te vinden. Publieke onderzoeksinstituten moeten systematisch aangeven of zij hun doelstellingen hebben gehaald en welke inspanningen zij daarvoor hebben geleverd. Indien nodig wil de minister consequenties verbinden aan de verantwoording.

Met de nieuwe sturingsfilosofie kiest de minister voor een bottom-up benadering. Veel verantwoordelijkheden voor de programmering en uitvoering van het onderzoek worden bij de onderzoeksinstituten gelegd. De verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel als geheel blijft echter bij de minister liggen. Hij blijft verantwoordelijk voor de omvang, de kwaliteit en het vernieuwend vermogen van het onderzoek en voor de doelmatigheid van het stelsel. De voornemens van

**Onderzoeksinstituten
krijgen meer ruimte voor
eigen initiatieven...**

**... en moeten systematisch
verantwoordelijk voor het
afleggen**

**De minister blijft
verantwoordelijk voor het
stelsel als geheel**

de minister op deze punten moeten hun neerslag vinden in beleidsdocumenten die elke vier jaar verschijnen: het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan en het Wetenschapsbudget.

De nieuwe sturingsfilosofie heeft aanzienlijke gevolgen voor het bestel. Wet- en regelgeving moeten worden bijgesteld en bestaande arrangementen moeten worden aangepast. In het verlengde van het *Wetenschapsbudget 2000* heeft de minister dan ook wetgeving voorgelegd aan de Tweede Kamer.¹ Met KB, KNAW, NWO en TNO heeft hij afspraken gemaakt over een verheldering van de verantwoordingsrelaties. Dit is gebeurd in het kader van het project Rekenschap met indicatoren op maat. Over de herziening van de verantwoordingsrelaties met de universiteiten zijn nog geen afspraken gemaakt. Met het oog hierop heeft de minister advies ingeroepen van de Raad. De precieze wordingsgeschiedenis van de adviesvraag is beschreven in bijlage 1.

1.2 Focus advies

De Raad gaat ervan uit dat de verantwoording van onderzoeksactiviteiten meerdere aspecten betreft. Tot voor kort ging de aandacht bij verantwoording vooral uit naar de financiële kant van de zaak – de vraag naar de doel- en rechtmatigheid van uitgaven stond centraal. De afgelopen tijd zijn de verwachtingen ten aanzien van verantwoording echter gegroeid. Tegenwoordig wordt van instellingen verwacht dat zij niet alleen verantwoording afleggen over hun financiering, maar ook over de kwaliteit van hun kernactiviteiten en over de inhoud van hun beleid.²

De Raad hecht veel waarde aan dit onderscheid. Voor een deugdelijke inrichting van verantwoordingsprocessen is het nodig de verantwoording van financiering, kwaliteit en beleid goed te onderscheiden. Daarom werkt hij dit onderscheid in onderstaand kader kort uit.

1 *Kamerstuk 27848* (Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, gericht op vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en op verdere zelfregulering in het hoger onderwijs) en *Kamerstuk 28466* (Wijziging van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ter uitvoering van de in het *Wetenschapsbudget 2000* opgenomen voornemens tot het aanbrengen van een aantal technische wijzigingen).

2 Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak – deel 3* (Den Haag, 2003).

**Verantwoordingsprocessen
zijn onderdeel van de
sturingscyclus**

- Verantwoording afleggen over het beleid betreft de vraag welke strategische keuzes universiteiten hebben gemaakt en welk profiel zij nastreven. Belanghebbenden moeten kunnen nagaan of instellingen de goede dingen doen.
- Verantwoording afleggen over de kwaliteit betreft de vraag of de activiteiten van universiteiten voldoen aan algemeen geaccepteerde kwaliteitsnormen. Belanghebbenden moeten kunnen nagaan of instellingen de dingen goed doen.
- Verantwoording afleggen over de bekostiging betreft de vraag of universiteiten hun activiteiten deugdelijk hebben gefinancierd. Belanghebbenden moeten kunnen nagaan of instellingen de dingen doel- en rechtmatig doen.

Verder gaat de Raad ervan uit dat de verantwoording van onderzoeksactiviteiten moet worden beschouwd in relatie tot de sturingscyclus van universiteiten.³ Verantwoordingsprocessen staan niet op zichzelf, maar slaan direct terug op het beleid van universiteiten. In onderstaand schema is deze relatie uitgewerkt voor de drie aspecten waarover verantwoording moet worden afgelegd. Hierbij zij opgemerkt dat de onderscheiden in dit schema analytisch van aard zijn. In de praktijk zijn zij niet zo scherp en bestaan er allerlei dwarsverbanden. Eén van die dwarsverbanden betreft de relatie tussen onderwijs en onderzoek. Binnen universiteiten zijn onderwijs en onderzoek nauw met elkaar verweven. Dit geldt niet alleen voor het beleid ten aanzien van deze activiteiten, maar ook voor de verantwoording daarvan. De verantwoording van het onderzoek is, met andere woorden, niet gescheiden van de verantwoording van het onderwijs. Omwille van de helderheid worden beide vormen van verantwoording in de volgende pagina's wel onderscheiden.

	Beleid	Kwaliteit	Bekostiging	Sturing
Instellingsplan	Programma's	Begroting		
	↓	↓	↓	
	O N D	E R Z	O E K	
	↓	↓	↓	
Verantwoording	Jaarverslag	Visitatierapporten	Jaarrekening	
	↓	↓	↓	
	Bijstelling	Bijstelling	Bijstelling	

³ Ministerie van Financiën, *Handleiding government governance – een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid* (Den Haag, 5 januari 2000).

1.3 Opzet advies

In dit advies presenteert de Raad een analyse van de verantwoordingsrelaties van universiteiten inzake hun onderzoeksactiviteiten. Deze analyse is gebaseerd op literatuurstudie en op gesprekken met betrokkenen. Bijlage 2 geeft een overzicht van de gesprekspartners die zijn geraadpleegd. De analyse valt uiteen in twee delen. Hoofdstuk 2 geeft een schets van de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van onderzoeksverantwoording en van het feitelijk functioneren daarvan. Dit hoofdstuk behandelt, met andere woorden, de feiten met betrekking tot onderzoeksverantwoording. Hoofdstuk 3 concentreert zich daarentegen op de opvattingen met betrekking tot onderzoeksverantwoording. In dit hoofdstuk komt de Raad tevens tot een eigen standpunt met betrekking tot onderzoeksverantwoording. In het verlengde hiervan doet hij in hoofdstuk 4 concrete aanbevelingen ter verbetering van de huidige situatie.

2

Analyse: feiten

In dit hoofdstuk belicht de Raad de onderzoeksverantwoording door de universiteiten van twee zijden. In de eerste paragraaf gaat hij na hoe de onderzoeksverantwoording formeel is geregeld, in de tweede paragraaf onderzoekt hij hoe onderzoeksverantwoording in de praktijk functioneert.

Conform de adviesvraag ligt de nadruk bij deze analyse op de relatie tussen de minister en de universiteiten. Universiteiten leggen echter niet alleen verantwoording af aan de minister, maar ook aan andere partijen, zoals financiers van contractonderzoek. De verantwoordingsrelaties met deze partijen worden zoveel mogelijk meegenomen. Met de verantwoordingsrelaties binnen de instellingen zelf is het anders gesteld. Verantwoordingsrelaties van de Colleges van Bestuur met de Raden van Toezicht en de medezeggenschapsorganen zijn wel onderdeel van de analyse. Verantwoordingsrelaties op lagere niveaus, bijvoorbeeld tussen decanen en Colleges van Bestuur, vallen buiten het bestek van dit advies.

2.1 Onderzoeksverantwoording: wet- en regelgeving

Deze paragraaf schetst de wet- en regelgeving op het gebied van onderzoeksverantwoording. Universiteiten zijn vooral verantwoording verschuldigd aan de Raden van Toezicht en aan de minister. Met het oog op de rol van de minister valt op dat wet- en regelgeving veel nadruk leggen op overleg.

A Verantwoording afleggen over onderzoeksbeleid

Het belangrijkste beleidsdocument van de universiteiten is het instellingsplan, in de wandel ook wel strategisch plan genoemd. Wettelijk is vastgelegd dat universiteiten elke twee jaar een dergelijk plan moeten opstellen (artikel 2.2 WHW). In het verlengde van het *Wetenschapsbudget 2000* heeft de minister een wetswijziging

Het instellingsplan is de basis voor het beleid

Verantwoording kan pro- en retrospectief zijn

voorgesteld om de cyclus van het instellingsplan op vier jaar te brengen.⁴ Het instellingsplan vormt de basis voor het jaarlijkse beleid van de instellingen. Na afronding van het (begrotings)jaar behoren universiteiten verslag uit te brengen van hun activiteiten door middel van het jaarverslag (artikel 2.9 WHW). Dit verslag dient in elk geval te verwijzen naar de beleidsvoornemens uit het instellingsplan (artikel 2.9, lid 1 WHW).

In principe verloopt de verantwoording van het onderzoeksbeleid langs twee lijnen – een prospectieve en een retrospectieve. Bij de prospectieve onderzoeksverantwoording moet het College van Bestuur verantwoording afleggen over de beleidsvoornemens voordat deze zijn geïmplementeerd. Deze vorm van beleidsverantwoording heeft betrekking op het instellingsplan. Bij de retrospectieve onderzoeksverantwoording moet het College van Bestuur verantwoording afleggen over het beleid nadat dat geëffectueerd is. Deze vorm van beleidsverantwoording betreft het jaarverslag.

Prospectieve verantwoording van beleid: het instellingsplan

De prospectieve verantwoording van het onderzoeksbeleid speelt zich af binnen de instellingen. Colleges van Bestuur dienen hun beleidsvoornemens te verantwoorden aan de Raden van Toezicht en aan de medezeggenschapsorganen. De Raden van Toezicht dienen hun goedkeuring te geven aan de instellingsplannen (artikel 9.8, lid 2 WHW). De medezeggenschapsorganen hebben instemmingsrecht op de instellingsplannen (artikel 9.30a, lid 2 WHW en artikel 9.33, WHW). Nadat de instellingsplan zijn vastgesteld, moeten zij openbaar worden gemaakt (artikel 2.2 WHW).

Retrospectieve verantwoording van beleid: het jaarverslag

De retrospectieve verantwoording van het onderzoeksbeleid vindt plaats binnen en buiten de instellingen. Binnen de universiteiten dient het College van Bestuur het jaarverslag ter goedkeuring voor te leggen aan de Raad van Toezicht (artikel 9.8, lid 2 WHW). Zo gauw goedkeuring is verleend, functioneert het jaarverslag als document waarmee de universiteiten hun beleid publiekelijk verantwoorden. De universiteiten moeten het jaarverslag in elk geval doen toekomen aan de minister (artikel 2.9, lid 1 WHW). Deze kan het jaarverslag aangrijpen voor overleg met alle universiteiten gezamenlijk (artikel 3.1, lid 1 WHW) of met afzonderlijke instellingen (artikel 3.2 WHW).

⁴ *Kamerstuk 27848* (Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, gericht op vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en op verdere zelfregulering in het hoger onderwijs), nr. 2, p. 4.

Het universitaire onderwijs
wordt geaccrediteerd...

... het onderzoek
gevisiteerd

Universiteiten moeten
rekening houden met de
uitkomsten van visitaties

B Verantwoording afleggen over onderzoekskwaliteit

Nederlandse universiteiten zijn verplicht een kwaliteitszorgsysteem in stand te houden met betrekking tot hun onderzoeks- en onderwijsactiviteiten. De basis voor deze verplichting wordt geboden door artikel 1.18, lid 1 van de WHW dat bepaalt dat universiteiten hun werkzaamheden regelmatig moeten laten visiteren. Lid 2 van datzelfde artikel bepaalt dat de minister toeziet op de uitvoering van de visitaties.

Voor het onderwijs is de kwaliteitszorg recent getransformeerd in een accreditatiestelsel.⁵ Volgens de nieuwe regeling moeten universiteiten eens in de zes jaar een externe visitatie van hun opleidingen organiseren. De uitkomsten van deze visitaties worden voorgelegd aan de Nederlands Accreditatie Organisatie die daarover een eindoordeel geeft. Een positief oordeel van de NAO is een voorwaarde voor bekostiging van de opleiding. Een negatief oordeel van de NAO leidt in beginsel tot beëindiging van de bekostiging.

Onlangs is de kwaliteitszorg voor het onderzoek eveneens veranderd.⁶ KNAW, NWO en VSNU hebben afgesproken dat onderzoekseenheden eens in de drie jaar een interne evaluatie van hun onderzoek moeten organiseren. Hieraan gekoppeld dient eens in de zes jaar een externe visitatie van het onderzoek plaats te vinden. In samenspraak met de minister van OCenW zullen KNAW, NWO en VSNU een comité in het leven roepen dat een meta-evaluatie zal uitvoeren van de onderzoeksvisitaties.

Het visitatierapport vormt het document waarmee universiteiten zich aan de buitenwacht verantwoorden over de kwaliteit van hun onderzoeksactiviteiten. Anders dan bij het onderwijs verbindt de wet geen financiële consequenties aan de kwaliteitszorg.⁷ Universiteiten zijn wel verplicht om bij hun onderzoeksbeleid rekening te houden met de uitkomsten van onderzoeksvisitaties. De voornemens hieromtrent moeten worden opgenomen in het jaarverslag (artikel 2.9, lid 2 WHW). De minister kan de universiteiten hierop aanspreken.

5 *Kamerstuk 27920* (Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs).

6 KNAW, NWO en VSNU, *Standard evaluation protocol 2003-2009 for public research organisations*, januari 2003.

7 De mogelijkheden tot het aanbrengen van zo'n koppeling zijn wel in discussie. Recentelijk heeft onder andere de werkgroep Bekostiging Onderzoek Lange Termijn (BOLT) zich hierover gebogen. Zie J. Jongbloed, *Bekostiging universitair onderzoek – perspectieven op een nieuw sturingsarrangement* (Twente, januari 2002).

C Verantwoording afleggen over onderzoeksbekostiging

Universiteiten worden voor een belangrijk deel bekostigd uit de rijksbijdrage – een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 3. De wet verplicht universiteiten jaarlijks een begroting op te stellen (artikel 2.8 WHW). Na afronding van het begrotingsjaar behoren zij verslag te doen van hun financiële activiteiten door middel van de jaarrekening (artikel 2.9 WHW). Net als het jaarverslag dient de jaarrekening in elk geval te verwijzen naar de beleidsvoornemens uit het instellingsplan (artikel 2.9, lid 1 WHW). Voor de indeling en inhoud van de begroting en de jaarrekening bestaat uitgebreide regelgeving die kort geleden nog is vernieuwd.⁸

**Prospectieve
verantwoording van de
bekostiging: de begroting**

Net als de verantwoording van het onderzoeksbeleid verloopt de verantwoording van de onderzoeksbekostiging langs een prospectieve en een retrospectieve lijn. De prospectieve verantwoording speelt zich af binnen de instellingen. De Raad van Toezicht dient zijn goedkeuring te hechten aan de jaarlijkse begroting (artikel 9.8, lid 2 WHW); medezeggenschapsorganen zijn gerechtigd de begroting te voorzien van advies (artikel 9.34, lid 3b, WHW).

**Retrospectieve
verantwoording van de
bekostiging: de jaarrekening**

De retrospectieve verantwoording vindt plaats binnen en buiten de instellingen. Binnen de universiteiten dienen Colleges van Bestuur de jaarrekening ter goedkeuring voor te leggen aan de Raden van Toezicht (artikel 9.8, lid 2 WHW). Buiten de universiteiten zijn de Colleges van Bestuur in elk geval verantwoording verschuldigd aan de minister (artikel 2.9, lid 2 WHW). Centrale aandachtspunten hierbij zijn de rechtmatigheid van uitgaven (artikel 2.9, lid 4 WHW) en de doelmatigheid van uitgaven (artikel 2.9, lid 4 en artikel 2.10 WHW). Verder let de minister op de getrouwheid van de gegevens die universiteiten moeten aanleveren ter berekening van de omvang van de rijksbijdrage. Die getrouwheid moet worden geverifieerd door een registeraccountant (artikel 2.9, lid 3 WHW).

**Bij onregelmatigheden kan
de minister de rijksbijdrage
terugvorderen**

Mocht de minister onregelmatigheden aantreffen in de jaarrekening dan kan hij besluiten een deel van de rijksbijdrage terug te vorderen (artikel 2.9, lid 4 WHW). Alvorens daartoe over te gaan, dient hij overleg te voeren met het College van Bestuur van de betrokken instelling (artikel 3.2 WHW). Mocht blijken dat leden van het College van Bestuur onrechtmatig hebben gehandeld dan kan de minister hen persoonlijk aansprakelijk houden voor de schade (artikel 2.9, lid 6 WHW).

⁸ Regeling van 18 augustus 2000, voor de inrichting van het verslag en de begroting van de instellingen voor hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

2.2 Onderzoeksverantwoording: praktijk

In deze paragraaf doet de Raad een aantal observaties naar aanleiding van het feitelijke verloop van de onderzoeksverantwoording van universiteiten. De belangrijkste vraagpunten en discussies blijken zich voor te doen bij de verantwoording van het onderzoeksbeleid. Enigszins gechargeerd kan men stellen dat beleidsverantwoording over het universitaire onderzoek nauwelijks plaatsvindt. De verantwoording van de onderzoekskwaliteit en van de onderzoeksbekostiging zijn bestuurlijk goed geregeld.

A Verantwoording afleggen over onderzoeksbeleid

Met betrekking tot de verantwoording van het onderzoeksbeleid doet de Raad een drietal constatering. Deze betreffen de complexiteit van de sturing van het universitaire onderzoek, de afstand tussen de minister en de universiteiten en de rol van de Raden van Toezicht.

Complexiteit sturing universitair onderzoek

De Raad constateert dat de sturing van het universitaire onderzoek als geheel complex is. Beslissingen omtrent de inhoud en richting van het onderzoek worden vaak decentraal genomen. Veel onderzoekssubsidies en -contracten uit de tweede en derde geldstroom, al dan niet gepaard aan een verplichting tot matching, worden verworven op het niveau van capaciteitsgroepen. Langs deze weg heeft de verzameling van financiers uit de tweede en derde geldstroom aanzienlijke invloed op het universitaire onderzoeksbeleid. Bijgevolg is de effectieve beleidsruimte van Colleges van Bestuur beperkt – Colleges van Bestuur zijn kapitein op een schip met veel stuurlied. Daar komt bij dat grotere beslissingen in het onderzoeksbeleid langdurige consequenties hebben. In de regel hebben onderzoekslijnen een levensduur van 15 tot 20 jaar – ongeveer dezelfde periode dat een hoogleraarschap duurt. Onderzoekslijnen die eenmaal zijn ingezet, kunnen dus niet van de ene op de andere dag worden bijgesteld.

De complexiteit van de sturing van het universitaire onderzoek plaatst vraagtekens bij de wet- en regelgeving inzake de verantwoording van onderzoeksbeleid. Een belangrijke verantwoordingsrelatie loopt van het College van Bestuur naar de minister, maar dat is geenszins vanzelfsprekend. Het College van Bestuur is immers niet de enige producent van beleid dus hoe zinvol is het om dat als enige aan te spreken op het onderzoeksbeleid van de universiteit? Tegelijkertijd is de minister niet de enige ‘opdrachtgever’ van de universiteit dus waarom zou de

**Colleges van Bestuur sturen
niet als enigen het
onderzoek**

**Waarom verantwoording
alleen tussen CvB's en de
minister?**

verantwoording voornamelijk op hem gericht moeten zijn? In een poging een antwoord te vinden op de laatste vraag hebben enkele universiteiten nieuwe organisatievormen geïntroduceerd. Op sommige plaatsen wordt gewerkt met maatschappelijke adviesraden waarin het beleid met betrekking tot onderwijs en onderzoek op gezette tijden wordt besproken. Dergelijke raden vormen een poging andere belanghebbenden dan de minister aan het woord te laten.

Afstand minister - universiteiten

De Raad stelt vast dat de universiteiten de afgelopen jaren verder zijn verzelfstandigd. Deze ontwikkeling is niet nieuw – bijlage 4 geeft een schets van haar lange voor geschiedenis. In de periode die achter ons ligt, hebben echter belangrijke veranderingen plaatsgevonden: universiteiten en overheid hebben hun rollen opnieuw gestalte moeten geven en hun organisatie daarop moeten aanpassen. Aan de zijde van de instellingen heeft dit geleid tot een professionalisering van het bestuur met een versterking van de invloed van het centrale niveau. Aan de zijde van de overheid heeft dit geresulteerd in een departement dat meer dan voorheen afstand bewaart tot de instellingen.

De Raad heeft waardering voor de veranderingsprocessen die de afgelopen jaren in gang zijn gezet. Verzelfstandiging van de universiteiten ten opzichte van de minister is en blijft wenselijk. De Raad stelt evenwel vast dat de afstand tussen universiteiten en overheid niet te groot mag worden. Verzelfstandiging mag geen vervreemding worden want de instellingen en de minister blijven op elkaar aangewezen. De universiteiten hebben de minister nodig, niet alleen als financier, maar ook als belangenbehartiger die de wensen en noden van de wetenschap serieus neemt. Omgekeerd kan de minister niet buiten de universiteiten want zij zijn coproducten van het beleid. Zonder de medewerking van de instellingen kan de minister zijn verantwoordelijkheid voor het systeem als geheel niet waarmaken.

De Raad merkt op dat universiteiten de vergroting van hun speelruimte positief waarderen, maar de afstand tot de minister soms als te groot ervaren. Universiteiten voelen zich weinig gezien en gehoord. Het schort aan de communicatie tussen instellingen en minister, onder meer bij het onderzoeksbeleid. Bestuurlijk overleg vindt alleen incidenteel plaats. Bij de prospectieve, noch bij de retrospectieve onderzoeksverantwoording spreekt de minister de universiteiten actief aan. Hij reageert amper op jaarverslagen, laat staan op beleidsvoornemens. De dialoog over het onderzoeksbeleid vindt, met andere woorden, nauwelijks plaats.

**Universiteiten zijn verder
verzelfstandigd...**

**... maar de afstand van
minister tot universiteiten
mag niet te groot worden**

**Bestuurlijk overleg vindt
slechts incidenteel plaats**

Het wetenschapsbeleid is verkokerd

Een bijkomend probleem is dat universiteiten niet één aanspreekpunt binnen het departement hebben. Gedurende het kabinet Balkende I moesten zij zich tot de minister wenden voor het wetenschapsbeleid en tot de staatssecretaris voor het hoger onderwijsbeleid. Op ambtelijk niveau werd deze verkokering herhaald. Voor onderzoekszaken moesten universiteit zich richten tot de directie onderzoeks- en wetenschapsbeleid, voor onderwijszaken tot de directie wetenschappelijk onderwijs (in de toekomst de directie hoger onderwijs).

Raden van Toezicht functioneren voor de minister

Rol Raden van Toezicht

De Raad constateert dat universiteiten er met de invoering van de WUB nieuwe organen bij hebben gekregen – de Raden van Toezicht. Deze hebben een dubbele functie. Enerzijds zijn zij belast met het toezicht op het bestuur en beheer van universiteiten. Dit verklaart waarom de instellingsplannen, begrotingen, jaarrekeningen en jaarverslagen hun goedkeuring behoeven. Anderzijds dienen Raden van Toezicht de Colleges van bestuur bij te staan met advies (artikel 9.8, lid 1 WHW). Raden van Toezicht zijn bestuursorganen van de instellingen zelf. Zij functioneren niet namens, maar voor de minister.⁹ Daarom zijn Raden van Toezicht ook bevoegd Collegeleden aan te stellen en te ontslaan (artikel 9.3, lid 2 WHW). Zelf worden de leden van de Raden van Toezicht benoemd door de minister (bij de openbare instellingen) of door de derden (bij de bijzondere instellingen).

De minister spreekt Raden van Toezicht aan alsof zij universiteiten besturen

De Raad stelt vast dat de positie van Raden van Toezicht niet in alle opzichten helder is. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de opstelling van de minister. Naarmate hij de universiteiten verder op afstand heeft geplaatst, heeft de minister het contact met de Raden van Toezicht aangehaald. De afgelopen jaren hebben beide partijen meerdere malen overleg gevoerd. Hierbij is veelvuldig gesproken over algemene ontwikkelingen in het hoger onderwijs. De minister neigt er dus toe Raden van Toezicht aan te spreken als waren zij verantwoordelijk voor het bestuur van de universiteiten. Dat is echter niet het geval. Raden van Toezicht zijn slechts verantwoordelijk voor het toezicht op het bestuur en beheer van universiteiten. Anderzijds heeft de onhelderheid over de positie van de Raden van Toezicht te maken met de manier waarop zij hun taken invullen.¹⁰ Binnen universiteiten bestaat veelal waardering voor de adviserende rol die zij spelen en voor het netwerk dat zij meebrengen. Hiermee leveren Raden van Toezicht een belangrijke bijdrage

⁹ Kamerstuk 24626 (Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten), nr. 3, pp. 17-18.

¹⁰ Zie ook J.J. van den Berg, H. van Bergen en R. Schouten, *De bezinning op de MUB – een tussenstand* (Den Haag, 16 oktober 2001).

**Raden van Toezicht geven
toezicht onvoldoende
prioriteit**

**De kwaliteitszorg
functioneert naar behoren**

**De nieuwe visitaties hoeven
geen landelijk vergelijkbare
resultaten op te leveren**

**De samenstelling van de
nieuwe visitatiecommissies
kan problemen opleveren**

aan de versterking van de positie van de instellingen. Over de invulling van hun toezichthoudende taak bestaat evenwel meer discussie. De Raad heeft de indruk dat Raden van Toezicht deze taak niet altijd voldoende prioriteit geven. Het toezicht op het bestuur en beheer van universiteiten lijkt, met andere woorden, aan gewicht te kunnen winnen.

B Verantwoording afleggen over onderzoekskwaliteit

De Raad meent dat de kwaliteitszorg voor het universitaire onderzoek naar behoren functioneert. Door middel van de visitatierapporten hebben veel partijen inzicht kunnen krijgen in de sterktes en zwaktes van het universitaire onderzoek. Van de openbaarmaking van de visitatierapporten is een zelfreinigende werking uitgegaan. Onderzoek dat onder de maat was, is afgebouwd of versterkt; goed of excellent onderzoek is verder uitgebouwd. Hierdoor is de kwaliteit van het universitaire onderzoek over de gehele linie toegenomen.

De Raad ziet met belangstelling uit naar het nieuwe kwaliteitszorgsysteem dat binnenkort in werking zal treden. Aan de totstandkoming hiervan is veel tijd en moeite besteed. Alleen al om die reden acht de Raad het wenselijk dat het nieuwe visitatiestelsel de ruimte krijgt om zich te bewijzen. Dit neemt niet weg dat de Raad enkele punten onder de aandacht wil brengen met betrekking tot dat systeem.

In de eerste plaats constateert de Raad dat het nieuwe visitatiestelsel niet langer landelijk vergelijkbare resultaten hoeft op te leveren. Onderzoekseenheden die zich willen laten visiteren, kiezen hun eigen benchmark die zich al dan niet buiten onze landsgrenzen bevindt. Voor beleidsmakers kan dit problemen opleveren. In de toekomst beschikken zij niet langer over één uniforme meetlat om onderzoekseenheden die concurreren om schaarse middelen te vergelijken.

In de tweede plaats stelt de Raad vast dat de samenstelling van de visitatiecommissies nieuwe stijl problemen kan opleveren. In het nieuwe systeem ligt het initiatief voor de instelling van visitatiecommissies bij de afzonderlijke Colleges van Bestuur. Hierdoor bestaat de kans dat universiteiten voor vergelijkbare vakgebieden eigen visitatiecommissies samenstellen. Dit kan leiden tot versnippering met in het ergste geval een tekort aan gezaghebbende visitatoren.

In de derde plaats merkt de Raad op dat het nieuwe visitatiestelsel niet al het universitaire onderzoek hoeft te omvatten. Het nieuwe visitatiestelsel heeft weliswaar

**De nieuwe visitaties hoeven
niet al het onderzoek te
omvatten**

**De financiële
verantwoording functioneert
naar behoren**

**Verantwoording van
onderzoeksbeleid roept de
meeste vragen op**

tot doel om al het universitaire onderzoek eens in de zes jaar van een oordeel te voorzien. Maar universiteiten kunnen zelf bepalen welke onderdelen van hun onderzoek daadwerkelijk worden gevisiteerd. Dit kan ertoe leiden dat delen van het tweede en derde geldstroomonderzoek, maar ook van het eerste geldstroomonderzoek buiten beschouwing blijven.

C Verantwoording afleggen over onderzoeksbekostiging

De Raad heeft de indruk dat de financiële verantwoording van het universitaire onderzoek eveneens goed functioneert. In combinatie met het jaarverslag biedt de jaarrekening een stevige basis voor een gedegen toezicht op de financiële huishouding van de instellingen. Derhalve besteedt de Raad in dit advies geen verdere aandacht aan deze thematiek.

2.3 Conclusies

Universiteiten zijn voornamelijk verantwoording verschuldigd aan de minister en aan Raden van Toezicht. In beide gevallen leggen wet- en regelgeving veel nadruk op overleg. De verantwoordingsrelaties van universiteiten hebben, met andere woorden, primair het karakter van gespreksrelaties. In de praktijk is de afstand tussen universiteiten en minister evenwel te groot – bestuurlijk overleg vindt nauwelijks plaats. Dit levert vooral problemen op bij de verantwoording van het onderzoeksbeleid. Hiervan is in de praktijk slechts beperkt sprake. Bij de verantwoording van de onderzoeksbekostiging en van de onderzoekskwaliteit doen zich weinig problemen voor.

3

Analyse: opvattingen

In dit hoofdstuk geeft de Raad een schets van de opvattingen die leven in het veld met betrekking tot onderzoeksverantwoording. Die opvattingen blijken sterk uit elkaar te lopen. Met enige overdrijving kan men stellen dat in dezen twee posities tegenover elkaar staan. Deze worden geschetst in de eerste paragraaf. In het verlengde hiervan komt de raad in de tweede paragraaf tot een eigen visie op de positionering van de universiteit.

3.1 Visies op onderzoeksverantwoording

Partijen verschillen scherp van mening over de vraag hoe de onderzoeksverantwoording zou moeten worden ingericht. Meer in het bijzonder lopen de meningen uiteen over de vragen aan wie de onderzoeksverantwoording moet zijn gericht en waarover de onderzoeksverantwoording moet gaan. Op deze vragen zijn tal van antwoorden mogelijk, maar in de praktijk wordt een beperkt aantal posities ingenomen. Met enige overdrijving kan men stellen dat er in het veld slechts twee visies leven op de gewenste inrichting van de onderzoeksverantwoording. De Raad werkt beide visies hier kort uit. Vooropgesteld zij dat deze visies extremen zijn – in hun zuivere vorm komen zij zelden voor. Dit neemt niet weg dat hun contouren duidelijk waarneembaar zijn.

	Visie 1	Visie 2
Aan wie verantwoorden	Raad van Toezicht	Minister
Waarover verantwoorden	Kwaliteit	Kwaliteit en beleid

In de eerste visie is de Raad van Toezicht de voornaamste adressant van de onderzoeksverantwoording. De Raad van Toezicht kan en moet het College van Bestuur ter verantwoording roepen over het volledige spectrum van bekostiging, kwaliteit en beleid. Andere partijen kunnen en mogen het College niet op dezelfde wijze aanspreken. Financiers van de tweede en derde geldstroom kunnen en mogen de universiteit slechts ter verantwoording roepen met betrekking tot de bekostiging en de kwaliteit van het onderzoek dat voor hen is verricht. Voor de overheid geldt iets vergelijkbaars: ook zij mag de instellingen slechts aanspreken op de bekostiging

Meningen verschillen over 'aan wie' en 'waarover' van verantwoording

De overheid mag universiteiten niet aanspreken op hun onderzoeksbeleid...

... versus...

... universiteiten voeren
strategisch beleid binnen
gestelde kaders

en op de kwaliteit van het publiek gefinancierde onderzoek. Van het onderzoeksbeleid dient de overheid zich verre te houden. Het voeren van onderzoeksbeleid is in deze visie het voorrecht van de instellingen. Academische vrijheid houdt in dat zij in alle ongebondenheid eigen keuzes kunnen maken.

In de tweede visie is de onderzoeksverantwoording voornamelijk gericht aan de minister van OCenW. De minister geeft aan welke bijdragen hij verwacht van de universiteiten. Vervolgens kan hij de instellingen aanspreken op zowel de bekostiging, de kwaliteit als het beleid. Universiteiten voeren in deze visie dus zeker strategisch beleid maar doen dat binnen de kaders die de minister heeft aangegeven. Hierbij lopen de opvattingen over de functie van de Raad van Toezicht uiteen. Sommigen zijn van mening dat de Raad van Toezicht overbodig is, anderen zien wel degelijk een rol voor hem weggelegd bijvoorbeeld als adviseur van het College van Bestuur.

Dit meningsverschil omtrent de inrichting van de onderzoeksverantwoording staat geenszins op zichzelf. Hierachter gaat een dieper liggend verschil van inzicht schuil met betrekking tot de positionering van universiteiten. Welke (sturings)relaties dienen er te bestaan tussen de overheid en de universiteiten? Ook op deze vraag blijken in het veld weer grofweg twee antwoorden te leven die de Raad hier kort uitwerkt. Net als in de voorgaande alinea's draait het hier om extremen die zelden in zuivere vorm voorkomen, maar die wel herkenbaar zijn.

	Visie 1	Visie 2
Positionering universiteit	Autonome instelling	Doelorganisatie

De overheid ondersteunt
het onderzoek, maar stuurt
niet...

In de eerste visie worden universiteiten gepositioneerd als autonome instellingen die in het leven zijn geroepen om wetenschappelijk onderzoek van hoge kwaliteit te verrichten. Hierbij ligt het initiatief zoveel mogelijk bij de wetenschappelijke gemeenschap. Die is bekend met de ontwikkelingen in het vakgebied en moet dus in staat worden geacht te beoordelen welke onderwerpen het bestuderen waard zijn en welke niet. De rol van de overheid is een ondersteunende. Door voldoende voorzieningen en middelen ter beschikking te stellen, dient de overheid universiteiten in staat te stellen hun werk te doen. In ruil hiervoor leveren zij onderzoek van de hoogst mogelijke kwaliteit. Op deze kwaliteit en op de doel- en rechtmatigheid van hun uitgaven mogen universiteiten worden aangesproken door de buitenwacht in het algemeen en door de minister in het bijzonder. Het strategisch beleid onttrekt zich echter aan deze verantwoordingsplicht. Beslissingen over het onderzoeksbeleid zijn voorbehouden aan de wetenschappelijke gemeenschap.

... versus...

... universiteiten varen een eigen koers binnen de kaders van het overheidsbeleid

In de tweede visie worden universiteiten gepositioneerd als doelorganisaties. Net als in de eerste visie hebben zij tot doel wetenschappelijk onderzoek van hoge kwaliteit te verrichten, maar zij doen dat in het kader van een overkoepelende strategie. Die strategie is afkomstig van de nationale overheid die in hoofdlijnen vastlegt welke doeleinden het publieke onderzoek moet dienen. Hierbij kan het gaan om uiteenlopende zaken als het stimuleren van fundamenteel onderzoek (met een minimale bemoeienis vanuit de overheid), het stimuleren van bepaalde onderzoeksvelden (bijvoorbeeld *genomics*), het op gang brengen van nieuwe ontwikkelingen (vorming van zwaartepunten, internationalisering) et cetera. Binnen dit brede kader worden universiteiten geacht hun eigen koers uit te zetten. Over de activiteiten die zij vervolgens verrichten, zijn zij verantwoording verschuldigd aan de minister. Met betrekking tot het onderzoeksbeleid dient de minister speciale aandacht te besteden aan de relatie tussen het universitaire en het nationale onderzoeksbeleid.

Samenvattend bestaat er een diepgaand verschil van inzicht met betrekking tot de positionering van de universiteit. Dit werkt door in de denkbeelden over de inrichting van de onderzoeksverantwoording. Afhankelijk van de visie die partijen hebben op de positionering van de universiteit pleiten zij voor andere adressanten en inhouden van de onderzoeksverantwoording. De Raad trekt hieruit de conclusie dat eerst overeenstemming moet worden bereikt over de positionering van de universiteit alvorens overeenstemming kan worden bereikt over de inrichting van de onderzoeksverantwoording. Daarom ontwikkelt de Raad in de volgende paragraaf eerst een eigen visie op de positionering van de universiteit. Vervolgens komt hij in het laatste hoofdstuk tot aanbevelingen met betrekking tot de inrichting van de onderzoeksverantwoording.

3.2 De universiteit als maatschappelijke onderneming

Anders dan in het veld gebruikelijk is, beschouwt de Raad universiteiten niet als instellingen die van zichzelf zijn (visie 1), noch als instellingen die van de overheid zijn (visie 2). Universiteiten, zo is de vaste overtuiging van de Raad, zijn instellingen van de samenleving. Daarom wenst hij universiteiten te positioneren als maatschappelijke ondernemingen.¹¹ Dat zijn organisaties die het publieke belang dienen

Maatschappelijke ondernemingen dienen het publieke belang...

¹¹ De literatuur over het concept maatschappelijke onderneming is klein, maar groeit snel. Deze paragraaf is onder meer gebaseerd op S.P.M. de Waal, *Nieuwe strategieën voor het publieke domein – maatschappelijk ondernemen in de praktijk* (Alphen aan den Rijn, 2000). Zie verder J.P. Balkenende en T.J. van der Ploeg (red.), *Behoud en vernieuwing van identiteit – de toekomst van maatschappelijke organisatie in een tijd van fusies en schaalvergroting* (Utrecht, 1999).

... maar zijn geen deel van
de overheid

zonder dat zij onderdeel zijn van het overheidsapparaat. Behalve aan universiteiten kan men hierbij denken aan scholen, regionale opleidingscentra, hogescholen, musea, bibliotheken, ziekenhuizen, thuiszorginstellingen, woningbouwcorporaties en dergelijke. Al deze organisaties ontleen hun bestaansrecht aan het feit dat zij diensten met een publiek karakter leveren. Organisatorisch zijn zij evenwel geen onderdeel van de overheid: in de meeste gevallen gaat het om zelfstandige rechtspersonen die niet zelden worden beheerd door aparte stichtingen.

Zij zijn bestuurlijk
autonoom ...

Om hun kerntaken te kunnen uitvoeren, dienen maatschappelijke ondernemingen bestuurlijk autonoom te zijn. Zij moeten eigen beleid kunnen uitstippelen en moeten zelf kunnen bepalen hoe zij het publieke belang dienen. Deze vereiste hangt direct samen met het feit dat maatschappelijke ondernemingen professionele organisaties zijn: om hun publieke taken waar te maken, moeten zij veel kennis en kunde inzetten. Strategische en operationele beslissingen hieromtrent moeten door de professionals zelf worden genomen en niet door buitenstaanders zoals politici en/of ambtenaren.

... sturen op
maatschappelijke
rendement...

Verder dienen maatschappelijke ondernemingen hun taken te vervullen zonder winstoogmerk. Het zijn *not-for-profit* organisaties die worden afgerekend op maatschappelijk en niet op financieel rendement. Desondanks kunnen en mogen zij wel marktactiviteiten ontplooiën. Voorwaarde hierbij is dat de marktactiviteiten van maatschappelijke ondernemingen ondersteunend zijn aan hun publieke kernactiviteiten. Zolang deze voorwaarde in acht wordt genomen, kunnen zij veel baat hebben bij een (beperkt) opereren op de markt. Marktactiviteiten houden maatschappelijke ondernemingen namelijk scherp. Zij kunnen er bijvoorbeeld experimenteren met producten en diensten die weliswaar buiten hun reguliere takenpakket vallen, maar die daar op termijn onderdeel van zouden kunnen worden. Een bijkomend voordeel is dat marktactiviteiten extra inkomsten genereren. Deze stellen maatschappelijke ondernemingen in staat om de teruglopende bijdragen van overheidswege te compenseren.

... en hebben veel
belanghebbenden

Doordat maatschappelijke ondernemingen opereren in het publieke domein onderhouden zij relaties met veel verschillende belanghebbenden (*stakeholders*). Allereerst hebben zij natuurlijk te maken met burgers. Zij zijn veelal de voornaamste afnemers van hun diensten, maar staan ook op andersoortige wijze met hen in contact, bijvoorbeeld als werknemer, als belastingbetaler of als stemgerechtigde. Verder hebben maatschappelijke ondernemingen te maken met bedrijven en andere *not-for-profit* organisaties. In de regel maken deze indirect gebruik van hun diensten: bedrijven en *not-for-profit* organisaties profiteren bijvoorbeeld

**De overheid is
belanghebbende, maar ook
regisseur en financier**

van de kennis die werknemers hebben opgedaan op scholen, van de gezondheid die werknemers hebben behouden in ziekenhuizen et cetera. Daarnaast kunnen zij ook optreden als toeleveranciers van maatschappelijke ondernemingen en als opdrachtgevers, bijvoorbeeld in het geval van contractonderzoek. De overheid is een andere belanghebbende waarmee maatschappelijke ondernemingen zonder uitzondering te maken hebben. In vrijwel alle gevallen treedt de overheid op als wetgever en als financier die het functioneren van maatschappelijke ondernemingen inkadert en veiligstelt. In deze hoedanigheid vervult zij een functie die ver uitstijgt boven de rol van 'gewone' belanghebbende. Als financier en als wetgever vervult de overheid een regisseursfunctie waarmee zij (delen van) het publieke domein ordent en instandhoudt. Daarnaast treedt de overheid ook op als 'gewone' belanghebbende die, net als andere organisaties, direct of indirect gebruik maakt van de diensten van maatschappelijke ondernemingen.

**Verantwoording is
noodzaak ...**

**... want het levert draagvlak
en informatie op**

Gegeven hun inbedding in het publieke domein is publieke verantwoording een vereiste voor maatschappelijke ondernemingen. Zonder publieke verantwoording dreigt immers het gevaar dat hun legitimiteit in twijfel wordt getrokken. Maatschappelijke ondernemingen die onvoldoende communiceren met hun omgeving riskeren geïsoleerd te raken en zetten in laatste instantie hun bestaansrecht op het spel. Behalve legitimiteit levert publieke verantwoording ook informatie op. Maatschappelijke ondernemingen die hun omgeving inlichten over hun functioneren, kunnen en mogen daarop commentaar verwachten. Dergelijk commentaar verschaft maatschappelijke ondernemingen inzicht in hun functioneren en biedt daarmee aanknopingspunten voor verbeteringen. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat veel maatschappelijke ondernemingen onlangs stappen hebben gezet om hun verantwoordingsrelaties op orde te brengen.¹² Zulke verantwoordingsrelaties zijn per definitie meervoudig van aard. Maatschappelijke ondernemingen bedienen meerdere belanghebbenden tegelijk en zijn daarmee gehouden zich naar meerdere zijden te verantwoorden.

Hierboven is het concept van de maatschappelijke onderneming zeer globaal omschreven – het zou van toepassing kunnen zijn op een scala van instanties. De Raad is evenwel van mening dat het concept van de maatschappelijke onderneming bij

¹² Voor de woningbouw: Commissie Intern Toezicht, *Naar professioneel toezicht* (S.l., maart 1999). Voor de gezondheidszorg: Commissie Health Care Governance, *Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg* (Leusden, 1 oktober 1999). Voor het HBO: Commissie Transparant Toezicht op Hogescholen, *De Raad van Toezicht in het HBO – transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht* (Den Haag, augustus 2000). Voor het MBO: F.J. de Vijlder en A. Westerhuis, *Meervoudige publieke verantwoording – een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk* (Amsterdam, 2002).

**Universiteiten zijn
maatschappelijke
ondernemingen**

uitstek van toepassing is op universiteiten. Universiteiten hebben zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot hybride organisaties die zowel publieke taken vervullen als marktactiviteiten verrichten.¹³ Hierbij is de bestuurlijke autonomie van universiteiten vergroot. Achterliggende gedachte was dat universiteiten het complexe krachtenveld van belanghebbenden zo beter van dienst kunnen zijn. De autonomie van universiteiten is, met andere woorden, direct gebonden aan hun maatschappelijke missie: het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs, het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en het overdragen van kennis ten behoeve van belanghebbenden.

Tegen deze achtergrond wenst de Raad de universiteiten als volgt te positioneren.

- 1 Universiteiten zijn zelfstandige rechtspersonen met drie publieke kerntaken:
 - verzorgen van wetenschappelijk onderwijs;
 - verrichten van wetenschappelijk onderzoek;
 - overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij.
- 2 Om hun kerntaken te kunnen uitvoeren, opereren universiteiten bestuurlijk autonoom.
- 3 Universiteiten hebben geen winstoogmerk, maar ontplooiën wel marktactiviteiten voor zover deze dienstbaar zijn aan hun kerntaken.
- 4 Universiteiten bedienen meerdere groepen belanghebbenden.
 - Burgers: als studenten, werknemers, omwonenden, belastingbetalers en stemgerechtigden.
 - Bedrijven en *not-for-profit* organisaties: als afnemers, strategische partners, opdrachtgevers en leveranciers.
 - De overheid: als stelselverantwoordelijke (financier en wetgever), afnemer en opdrachtgever.
- 5 Omdat hun kerntaken publiek van aard zijn, zijn universiteiten gehouden publieke verantwoording af te leggen over hun activiteiten. Zij doen dit aan alle belanghebbenden.

**Voor universiteiten hoort
verantwoording een
kernactiviteit te zijn**

Door universiteiten te positioneren als maatschappelijke ondernemingen scheidt de Raad meer duidelijkheid over het doel en de plaats van onderzoeksverantwoording. In hun hoedanigheid van maatschappelijke onderneming behoort onderzoeksverantwoording voor universiteiten een kernactiviteit te zijn. Door zich publiekelijk te verantwoorden, kunnen universiteiten immers hun maatschappelijk

¹³ Zie ook C.A.M. Mouwen en S.C. Bijsterveld, *De hybride universiteit – het onverenigbare verenigd?* (Amsterdam, 2000).

draagvlak versterken en cruciale informatie opdoen over hun taakvervulling. Deze verantwoording dient meervoudig van aard te zijn en wel in twee betekenissen.¹⁴ Enerzijds dient de onderzoeksverantwoording meerdere aspecten te betreffen. Zij moet niet alleen betrekking hebben op de onderzoeksbekostiging, maar evenzeer op de onderzoekskwaliteit en het onderzoeksbeleid. Anderzijds dient de onderzoeksverantwoording zich te richten tot meerdere belanghebbenden. Zij moet niet alleen gericht zijn op de minister of de Raad van Toezicht, maar evenzeer op bedrijven, not-for-profit organisaties, studenten, werknemers, burgers en dergelijke.

Meervoudige onderzoeksverantwoording impliceert niet dat alle belanghebbenden per definitie aangesproken moeten worden op alle aspecten van het onderzoek – maatwerk is gewenst. Over het geheel bezien, dient de onderzoeksverantwoording echter ‘dekkend’ te zijn. Geen van de aspecten of belanghebbenden mag systematisch buiten beschouwing blijven.

3.3 Conclusies

Over de inrichting van de onderzoeksverantwoording wordt uiteenlopend gedacht. Al naar gelang de visie die partijen hebben op de positionering van de universiteit pleiten zij voor andere adressanten en inhoud van de onderzoeksverantwoording. De Raad wenst universiteiten te positioneren als maatschappelijke ondernemingen. In dit verband dient de onderzoeksverantwoording meervoudig van aard te zijn. Zij moet handelen over meerdere aspecten (financiën, kwaliteit en beleid) en moet zich richten tot meerdere adressanten.

14 Zie ook Sociaal-Economische Raad, Kennis maken, *kennis delen – naar een innovatiestrategie voor het hoger onderwijs en onderzoek* (Den Haag, 25 april 2003), pp. 55-56.).

4

Aanbevelingen

De aanbevelingen gaan over de kwaliteit van verantwoordingsrelaties...

... betreffen de relaties met de minister en de Raden van Toezicht...

... en zijn primair gericht op de verantwoording van onderzoeksbeleid

In dit hoofdstuk doet de Raad aanbevelingen over de inrichting van de onderzoeksverantwoording door de universiteiten. Conform de adviesvraag richt hij zich hierbij voornamelijk op de kwaliteit van de verantwoordingsrelaties. De achterliggende gedachte is dat universiteiten zich alleen zinvol kunnen verantwoorden wanneer de betreffende relaties op orde zijn. Hiermee is niet gezegd dat de kwaliteit van de verantwoordingsproducten (instellingsplannen, jaarverslagen en dergelijke) onbelangrijk is; integendeel. Maar verantwoordingsproducten kunnen verantwoordingsrelaties niet vervangen; zij kunnen die hooguit ondersteunen. In die zin is de kwaliteit van de verantwoordingsrelaties doorslaggevend.

De Raad pleit voor een systeem waarbij universiteiten verantwoordingsrelaties onderhouden met drie groepen belanghebbenden: de minister, Raden van Toezicht en overige belanghebbenden. Conform de adviesvraag richt de Raad zich in zijn aanbevelingen vooral op de verantwoordingsrelaties van universiteiten met de minister en met Raden van Toezicht. Dit wil niet zeggen dat de Raad geen waarde hecht aan de verantwoordingsrelaties van universiteiten met overige belanghebbenden. Sterker nog, in de ogen van de Raad dienen universiteiten hun relaties met burgers, bedrijven en *not-for-profit* organisaties juist te koesteren. Een gedegen advisering over dit onderwerp valt echter buiten het bestek van dit advies.

De Raad is van mening dat de onderzoeksverantwoording in principe alle aspecten moet betreffen. Zowel het onderzoeksbeleid, als de onderzoekskwaliteit en de onderzoeksbekostiging moeten aan bod komen. In zijn aanbevelingen richt de Raad zich echter primair op de verantwoording van het onderzoeksbeleid. De verantwoording van dit aspect vertoont immers de grootste leemtes. De verantwoording van de onderzoekskwaliteit en van de onderzoeksbekostiging lijkt op dit moment afdoende zodat de Raad op dit punt geen aparte aanbevelingen noodzakelijk acht.

4.1 Verantwoordingsrelaties met de minister

De minister van OCenW is één van de belangrijkste, zo niet de belangrijkste belanghebbende bij het functioneren van het universitaire onderzoek. Anders dan

**De minister stuurt veelal via
financiën en wet- en
regelgeving...**

de overige belanghebbenden is de minister immers verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel. Om die verantwoordelijkheid waar te maken, maakt hij in hoofdzaak gebruik van twee instrumenten: van wet- en regelgeving enerzijds en van financiële instrumenten anderzijds. Door middel van wet- en regelgeving garandeert de minister onder meer dat de organisatorische infrastructuur en het kwaliteitszorgsysteem voor het universitaire onderzoek op orde zijn. En door middel van financiering maakt hij mogelijk dat het universitaire onderzoek überhaupt kan worden bedreven.

... maar niet via overleg

Buiten wet- en regelgeving en het financiële instrumentarium heeft de minister op dit moment weinig bemoeienis met het universitaire onderzoek. Bestuurlijk overleg vindt slechts beperkt plaats. Dit verbaast de Raad. Om zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel te kunnen waarmaken, is de minister immers aangewezen op de medewerking van de universiteiten. Hierbij kan hij niet in de verantwoordelijkheden van de instellingen treden – die zijn bestuurlijk autonoom en behoren dat volgens de Raad ook te blijven. De minister kan echter wel in overleg treden met de universiteiten. Tijdens dat overleg dient het beleid van de minister geconfronteerd te worden met dat van de universiteiten. In veel gevallen zal blijken dat er synergie bestaat tussen beide niveaus, maar er kunnen ook spanningen optreden. Dergelijke spanningen moeten worden geminimaliseerd, zo niet opgelost. Nederland kan zich niet veroorloven dat de kwaliteit en de doelmatigheid van het stelsel als geheel te wensen overlaten.

**Overleg is gewenst en
noodzakelijk**

**Het overleg dient beleidsrijk
en commiterend te zijn**

In de ogen van de Raad dient de afstemming van het nationale en het lokale wetenschapsbeleid plaats te vinden in een beleidsrijke dialoog met een commiterend karakter. In zo'n dialoog moeten de minister en de universiteiten afspraken maken over het beleid dat zij gaan voeren. De Raad is van mening dat de minister van OCenW zelf geen keuzes dient te maken in het universitaire onderzoek. Wel dient hij erop toe te zien dat de universiteiten zelf de noodzakelijke keuzes in het onderzoek maken. De Raad acht de beleidsrijke dialoog hiervoor het aangewezen instrument. Hierbij is de zorg voor de doelmatigheid van het systeem een overkoepelende randvoorwaarde. Instellingen kunnen niet afzonderlijk verantwoordelijk worden gesteld voor de doelmatigheid van het systeem als geheel. Maar de minister dient er wel op toe te zien dat de universiteiten als collectief de onderzoeksgelden doelmatig besteden. Daartoe dient hij er bij de universiteiten op aan te dringen dat zij hun onderzoeksportfolio's waar nodig op elkaar afstemmen. De Technische Universiteiten bewijzen inmiddels dat een dergelijke afstemming geen onmogelijkheid is.

De Raad adviseert de minister de verantwoording van de universiteiten over hun (onderzoeks)activiteiten aan te grijpen voor een beleidsrijke dialoog met een committerend karakter.

**Een hoogwaardige inzet is
gewenst...**

**... dus moet de minister zelf
deelnemen aan het overleg**

Een beleidsrijke dialoog heeft slechts kans van slagen indien alle gesprekspartners een hoogwaardige inzet tonen. Die inzet heeft allereerst betrekking op de uitvoering. Om de beleidsrijke dialoog tot een succes te maken, dienen de deelnemers voldoende bestuurlijk gewicht te hebben. De Raad acht het wenselijk dat het standpunt van de overheid in de beleidsrijke dialoog naar voren wordt gebracht door de minister zelf. Verder dient de ambtelijke voorbereiding op orde te zijn. Beide zijden zullen moeten beschikken over voldoende, gekwalificeerde ambtenaren ter voorbereiding van de dialoog. Tot slot dienen de bijeenkomsten met enige regelmaat plaats te vinden. De gedachten van de Raad gaan uit naar een frequentie van één maal per jaar.

De Raad adviseert de minister de beleidsrijke dialoog één maal per jaar te laten plaatsvinden en deze bijeenkomsten zelf bij te wonen.

**Een hoogwaardige inbreng
is gewenst...**

**...dus moet het
wetenschapsbeleid meer
scherpte krijgen**

Naast 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. Dit dient duidelijk te maken hoe de minister zijn systeemverantwoordelijkheid jegens het universitaire onderzoek wil waarmaken. De Raad stelt vast dat het huidige wetenschapsbeleid op dit punt te wensen overlaat. De doelen die de overheid nastreeft met het onderzoeksstelsel als geheel zijn erg globaal: het onderzoek moet voldoende omvang hebben, voldoende vernieuwend zijn en voldoende kwaliteit hebben.¹⁵ Dit zijn zonder meer belangrijke uitgangspunten, maar zij vormen nog geen beleid. Om dat te bereiken, moeten genoemde uitgangspunten worden geconcretiseerd in beleid. In het huidige wetenschapsbeleid is deze concretisering onvoldoende gerealiseerd.¹⁶ Bijgevolg is het voor universiteiten lang niet altijd duidelijk op welke punten zij (kunnen) worden aangesproken.

De Raad adviseert de minister de algemene doelstellingen van het wetenschapsbeleid transparant en eenduidig te vertalen in beleid.

¹⁵ Ministerie van OC&W, *Wetenschapsbudget 2000* (Den Haag, 1999), p. 17.

¹⁶ Zie ook Arthur Andersen, *Eindrapportage verantwoordingsproject* directie OWB van het Ministerie van OC&W (S.l., juni 2001).

Om de gedachten op dit punt nader te bepalen doet de Raad hier een eerste aanzet tot een dergelijke vertaling.

<i>Wettelijke taken</i>	<i>Uitgangspunten</i>	<i>Beleid</i>
verzorgen van onderzoek	kwaliteit	vorming zwaartepunten internationalisering inzetten op excellentie
	vernieuwend vermogen	goed loopbaanbeleid flexibiliteit
	omvang	vorming kritische massa aanbrengen focus behoud kleine disciplines
verzorgen van kennistransfer	wisselwerking	personele uitwisseling
	transparantie	goede informatievoorziening
	toegankelijkheid	goede frontdesk

Het overheidsbeleid ten aanzien van het universitaire onderzoek mist niet alleen eenduidigheid, maar ook samenhang. Bij dat beleid zijn meerdere departementen betrokken (OCenW en EZ), meerdere directies (binnen OC&W de directie onderzoeks- en wetenschapsbeleid en de directie wetenschappelijk onderwijs en binnen EZ het directoraat generaal innovatie) en meerdere documenten (het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan, het Wetenschapsbudget en de Innovatienota). Hierdoor kan het gebeuren dat universiteiten geconfronteerd worden met verschillende, deels tegenstrijdige signalen. Zo hecht het ministerie van OCenW veel belang aan onderzoek dat van hoge kwaliteit is, terwijl het ministerie van EZ nadruk legt op onderzoek dat nuttig is. Voor universiteiten is dit een moeilijke situatie: zij worden verschillende richtingen uit gestuurd. Hier komt bij dat het overheidsbeleid ten aanzien van het universitaire onderzoek door de tijd heen niet altijd even consistent is. Dit plaatst universiteiten, die met lange tijdslijnen werken, soms voor lastige situaties.

De Raad adviseert 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 voornemens zijn gerealiseerd. Dit

Bovendien moet het beleid gericht op universiteiten meer samenhang krijgen

**Instellingsplannen en
jaarverslagen moeten de
minister een helder beeld
geven van de
ontwikkelingen in
universiteiten**

**Geen directe koppeling
tussen bekostiging en
beleidsrijke dialoog**

**Raden van Toezicht dienen
het belang van de instelling**

stelt uiteraard hoge eisen aan genoemde documenten – de ervaring leert dat zij daaraan nog niet voldoen. Op dit moment is de informatie van de jaarverslagen te fragmentarisch en te uiteenlopend van kwaliteit om de minister een helder en betrouwbaar beeld te geven van de ontwikkelingen in de sector.¹⁷ De ontwikkeling van een branchejaarverslag door de VSNU is een stap in de goede richting, maar er moet meer gebeuren. In het kader van de verantwoording zal de minister universiteiten individueel moeten kunnen aanspreken op hun beleidsvoornemens en hun prestaties. Hierbij is het belangrijk dat hij van tevoren aangeeft op welke punten hij geïnformeerd wenst te worden. In de praktijk zal deze informatie in het verlengde van zijn systeemverantwoordelijkheid liggen.

De Raad adviseert de minister erop toe te zien dat instellingsplannen, begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen voldoende basis bieden voor een beleidsrijke dialoog.

Tot slot wenst de Raad nog een opmerking te maken over de relatie tussen onderzoeksverantwoording en onderzoeksfinanciering. Zijns inziens 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. Wel zal er op het niveau van de bekostigingssystematiek een heldere relatie moeten komen met de verschillende aspecten van verantwoording die in dit advies zijn behandeld. In dit advies doet de Raad geen uitspraak over de precieze aard van die koppeling. Hij neemt zich voor hierop terug te komen in een apart advies.

4.2 Verantwoordingsrelaties met Raden van Toezicht

Veel maatschappelijke ondernemingen beschikken over Raden van Toezicht – zo ook de universiteiten. Deze organen dienen er onder meer op toe te zien dat de instellingsbesturen op evenwichtige wijze recht doen aan de wensen en belangen van alle belanghebbenden. Raden van Toezicht doen dit op eigen gezag – zij vertegenwoordigen geen ander belang dan dat van de instelling vis-à-vis de belanghebbenden. Dit is geen geringe opgave getuige de intensieve discussies die de afgelopen jaren zijn gevoerd over het toezicht in de profit en *not-for-profit* sector.

¹⁷ Ministerie van OC&W, *De universiteiten in 1999 – een impressie van de jaarverslagen* (Zoetermeer, 15 februari 2001).

Raden van Toezicht beter positioneren voor toezicht

De strekking van die discussie was dat de positie van het toezicht dient te worden versterkt.¹⁸

Binnen de universiteiten is versterking van de positie van de Raden van Toezicht eveneens gewenst. Universitaire Raden van Toezicht zijn een relatief nieuw fenomeen en moeten gaandeweg hun plaats vinden. De Raad heeft de indruk dat het toezicht op het bestuur en beheer van universiteiten nog aan gewicht kan winnen. Raden van Toezicht dienen daartoe duidelijker gepositioneerd te worden.

De Raad adviseert de minister Raden van Toezicht uitdrukkelijk te positioneren als toezichthoudend organen door:

- *wettelijk te verankeren dat hun toezichthoudende taak voorrang heeft op hun adviserende taak;*
- *hen samen te stellen uit personen die ruime ervaring hebben met het besturen van professionele organisaties. Idealiter worden leden van Raden van Toezicht gerekruteerd uit de groepen belanghebbenden die universiteiten bedienen.*¹⁹

Op dit moment gebruikt de minister van OCenW de Raden van Toezicht bij tijd en wijle als aanspreekpunten binnen de universiteiten. Dit lijkt logisch aangezien hij de leden van de Raden van Toezicht benoemt – in elk geval voor de openbare universiteiten. Voor een maatschappelijke onderneming is dit echter een ongewenste gang van zaken. Indien de minister van OCenW de universiteiten wil aanspreken op strategische kwesties dient hij zich te richten tot de organen die daarvoor verantwoordelijkheid dragen: de Colleges van Bestuur. Raden van Toezicht behoren slechts aanspreekbaar te zijn op die taken waarmee zij zijn belast: het houden van toezicht en het geven van advies.

Raden van Toezicht slechts aanspreken op toezicht en advies

De Raad adviseert 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.

¹⁸ Commissie Peters, *Corporate governance in Nederland – de veertig aanbevelingen* (Amsterdam, 25 juni 1997).

¹⁹ De Raad realiseert zich dat deze aanbeveling uitsluitend betrekking heeft op de Raden van Toezicht van de openbare universiteiten. Voor de Raden van Toezicht van de bijzondere universiteiten kan de minister in overleg treden met de instanties die deze benoemen.

4.3 Verantwoordingsrelaties met overige belanghebbenden

In hun hoedanigheid van maatschappelijke ondernemingen dienen universiteiten niet alleen verantwoording af te leggen aan de overheid, maar ook aan derden – burgers, bedrijven en *not-for-profit* organisaties. Deze maatschappelijke verantwoording is van groot belang met het oog op het maatschappelijke draagvlak van de universiteiten. Momenteel wordt slechts een klein deel van de overige belanghebbenden actief betrokken in de verantwoording. Aan studenten en werknemers wordt verantwoording afgelegd in de medezeggenschapsorganen van de instellingen. Voor burgers, bedrijven en *not-for-profit* organisaties is echter weinig geregeld. In het beste geval worden zij bereikt door het jaarverslag. Verscheidene universiteiten hebben zich gerealiseerd dat dit onvoldoende is en hebben bijvoorbeeld maatschappelijke adviesraden ingesteld. In zulke raden wordt het beleid van de organiserende instantie – universiteit, faculteit, onderzoeksschool of capaciteitsgroep – op gezette tijden besproken. De Raad juicht dit soort initiatieven toe en hoopt van harte dat andere instellingen dit voorbeeld zullen volgen.

De Raad roept 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.

Aldus vastgesteld te Den Haag, 21 mei 2003

J.F. Sistermans
voorzitter

mw. dr. V.C.M. Timmerhuis
secretaris

Bijlage 1

Een vooraankondiging van de adviesvraag was opgenomen in het *Wetenschapsbudget 2000*. Dit stelt dat

“(…) in het Regeerakkoord is afgesproken het Wetenschapsbudget eens per vier jaar uit te brengen. In deze vierjarige beleidscyclus nemen verkenningen en het AWT-advies daarover, de strategische plannen van de onderzoeksorganisaties en de standpunten daarop van de overheid, en de verantwoording daarover een belangrijke plaats in. De AWT zal ik vragen om tijdig voor het verschijnen van het volgende Wetenschapsbudget een evaluerend advies uit te brengen. Dat advies behandelt het functioneren van deze cyclus en de hoofdpunten van beleid, geschetst in dit Wetenschapsbudget.”²⁰

Drie jaar na het verschijnen van deze vooraankondiging heeft de Raad moeten vaststellen dat de nieuwe verhoudingen tussen onderzoeksinstituten en minister nog weinig vaste vorm hebben aangenomen. Vooralsnog zijn partijen hard op zoek naar een goede invulling van de nieuwe rollen en taken die hen ten deel vallen. Zodoende is het nog niet mogelijk te komen tot een volwaardige evaluatie van de nieuwe beleidscyclus. In nauw overleg met het departement van OCenW zijn hierop de volgende afspraken gemaakt.

- Het advies krijgt een beschouwend, in plaats van een evaluatief karakter. Aangezien de implementatie van de nieuwe beleidscyclus in het wetenschapsbeleid nog in gang is, kan de Raad daarover geen afgewogen oordeel vellen. De ervaring van de afgelopen jaren biedt wel voldoende grond voor een beschouwing over de knelpunten die zich (kunnen) voordoen in de beleidscyclus.
- Het advies wordt toegespitst op de verantwoordingsfase. Binnen de nieuwe verhoudingen verschuift het zwaartepunt in de communicatie tussen minister en de onderzoeksinstituten immers van het begin van de beleidscyclus (prospectief) naar het einde (retrospectief). Daarmee zijn goed functionerende verantwoordingsrelaties cruciaal voor het functioneren van de beleidscyclus als geheel.

²⁰ Ministerie van OC&W, *Wetenschapsbudget 2000*, p. 20.

- Het advies wordt toegespitst op de onderzoeksverantwoording van de universiteiten. Onlangs hebben het departement en de buitenuniversitaire onderzoeksinstellingen afspraken gemaakt over een herinrichting van de verantwoordingsrelaties. Voor de universiteiten ontbreken dergelijke afspraken.

Deze afspraken hebben geleid tot de adviesvraag waarmee dit advies opende.

Bijlage 2

In het kader van het onderhavige advies heeft de Raad gesproken met de volgende personen. Uitzonderingen daargelaten, vonden de gesprekken plaats in het najaar van 2002.

- Dhr. drs. H.D. Albeda (directeur Stichting Rekenschap)
- Mw. drs. J.A. van den Bandt (technologiesecretaris VNO-NCW)
- Dhr. prof. dr. J.A. de Bruijn (hoogleraar technische bestuurskunde TUD)
- Dhr. drs. J. Dijk (stafdirecteur onderzoeksstrategie WUR)
- Mw. dr. J.C.M. van Eijndhoven (voorzitter CvB EUR)
- Dhr. mr. E.M. d'Hondt (voorzitter VSNU)
- Dhr. drs. W. Kardux (lid CvB UU)
- Dhr. prof. dr. F.L. Leeuw (hoofdinspecteur hoger onderwijs)
- Dhr. prof. dr. W.J.M. Levelt (president KNAW)
- Dhr. ir. G.J. van Luijk (voorzitter CvB TUD)
- Dhr. prof. dr. F.J.H. Mertens (hoofdinspecteur V&W)
- Dhr. drs. C.H. Moen (algemeen directeur KNAW)
- Dhr. prof. dr. P. Nijkamp (voorzitter NWO)
- Dhr. drs. R.I.J. Olthoff MBA (directeur onderzoek UU)
- Dhr. dr. L.J. Roborgh (OCenW, directeur WO)
- Dhr. mr. D.A.G.J. Schils (secretaris RvT KUN)
- Dhr. prof. dr. P. Schnabel (directeur SCP)
- Dhr. drs. C.G.G. Spaan (voorzitter RvT UvA)
- Dhr. drs. J.G.F. Veldhuis (voorzitter CvB UU)
- Mw. ir. G.E.T. van Vilsteren (plaatsvervangend stafdirecteur onderzoeksstrategie WUR)
- Dhr. drs. C. Vermeer (directeur directie III, Algemene Rekenkamer)
- Dhr. prof. dr. F.A. van Vught (voorzitter CvB UTwente)
- Dhr. drs. P. Zevenbergen (College Algemene Rekenkamer)
- Dhr. dr. D.C. Zijdeveld (hoofd algemene beleids- en bestuurszaken NWO)

Bijlage 3

In 2001 waren de baten van de Nederlandse universiteiten, exclusief Wageningen Universiteit, als volgt.²¹

Rijksbijdrage onderwijs	basis	Mfl.	586,6	35%
	eerstejaars	Mfl.	205,9	12%
	einddiploma's	Mfl.	792,5	48%
	overig	Mfl.	76,2	5%
		Mfl.	1.661,2	100%
Rijksbijdrage onderzoek	basis	Mfl.	427,5	15%
	proefschriften	Mfl.	353,0	12%
	toponderzoeksscholen	Mfl.	100,0	4%
	strategische overwegingen	Mfl.	1.869,8	65%
	onderzoeksscholen	Mfl.	100,0	4%
	Mfl.	2.850,3	100%	
Rijksbijdrage overig	academische ziekenhuizen	Mfl.	992,1	63%
	aanvullende middelen	Mfl.	339,0	21%
	huisvesting	Mfl.	203,8	13%
	lerarenopleidingen	Mfl.	6,4	0%
	overig	Mfl.	43,2	3%
	Mfl.	1.584,5	100%	
Rijksbijdrage	totaal	Mfl.	6.096,0	67%
Overige	baten derde geldstroom	Mfl.	1.147,4	13%
	collegegelden	Mfl.	455,1	5%
	NWO	Mfl.	394,1	4%
	nadelig saldo	Mfl.	132,1	1%
	rentebaten	Mfl.	101,2	1%
	overige	Mfl.	799,5	9%
	Mfl.	9.125,4	100%	

²¹ Dit overzicht is gebaseerd op data afkomstig van het departement van OC&W, directie WO, afdeling analyse.

Toelichting

De rijksbijdrage voor het onderwijs bestaat uit vier componenten.

- Een basiscomponent die wordt uitgekeerd op grond van historische overwegingen (wat kregen de universiteiten vorig jaar).
- Een component eerstejaars waarmee universiteiten worden bekostigd op grond van hun input (= eerstejaars).
- Een component einddiploma's waarmee universiteiten worden bekostigd op grond van hun output (= afgestudeerden).
- Een component overige die voornamelijk wordt gebruikt ter bekostiging van de werkplaats diergeneeskunde te Utrecht.

De rijksbijdrage voor het onderzoek bestaat uit vijf componenten.

- Een basiscomponent die wordt uitgekeerd op grond van historische overwegingen (wat kregen de universiteiten vorig jaar).
- Een component proefschriften waarmee universiteiten worden bekostigd op grond van hun output (= promovendi).
- Een component toponderzoeksscholen waarmee universiteiten worden bekostigd op grond van hun inspanningen om toponderzoek gestalte te geven.
- Een component strategische overwegingen die de minister de ruimte geeft om eigen keuzes te maken, maar die feitelijk wordt uitgekeerd op grond van historische overwegingen (wat kregen de universiteiten vorig jaar).²²
- Een component onderzoeksscholen die over de universiteiten wordt verdeeld naar rato van de som van de overige componenten van het onderzoeksdeel.

De rijksbijdrage voor het onderwijs en die voor het onderzoek worden uitgekeerd als lumpsum. Dit betekent dat de universiteiten zelf kunnen beslissen hoe zij deze inkomsten besteden aan onderwijs en onderzoek. Randvoorwaarde hierbij is wel dat het onderwijs en het onderzoek dat wordt gerealiseerd met deze gelden van voldoende kwaliteit is.

22 Over de verdeling van de strategische overwegingen component over de universiteiten bestaat veel discussie. In 2001 was die verdeling als volgt.

TUD	17,600%	RUG	9,150%	VUA	7,903%	EUR	4,637%
UU	12,529%	UL	8,882%	KUN	7,424%	UM	4,441%
UvA	10,926%	TUE	8,231%	UT	6,496%	KUB	1,781%

Het resterende deel van de rijksbijdrage bestaat uit de volgende elementen.

- Een component academische ziekenhuizen waaruit de opleidingsfunctie van de academische ziekenhuizen wordt bekostigd.
- Een component aanvullende middelen die bestaat uit bijdragen uit geormerkte fondsen, prijsbijstellingen, extra uitkeringen in het kader van voor- en najaarsnota et cetera.
- Een component huisvesting waarmee de minister tegemoet komt aan huisvestingswensen en -problemen van individuele instellingen.
- Een component lerarenopleidingen waarmee de opleiding voor eerste graad leraren wordt bekostigd.
- Een component overige.

Daarnaast kennen universiteiten nog de volgende inkomstenbronnen.

- Inkomsten uit bijdragen voor contractonderzoek en -onderwijs. Een schatting leert dat ongeveer Mfl. 250 van deze inkomsten afkomstig is van de rijksoverheid.
- Inkomsten uit subsidies van NWO.
- Inkomsten uit collegegelden.
- Inkomsten uit leningen.
- Inkomsten uit rente.
- Inkomsten uit dienstverlening (mensa's, kantines, copyshops), verhuur van gebouwen, verkoop van terreinen en dergelijke.

Bijlage 4

Gedurende grote delen van de negentiende en twintigste eeuw waren veel Nederlandse universiteiten nauw verweven met de nationale overheid.²³ Tot ver na de Tweede Wereldoorlog waren de rijksuniversiteiten onderdelen van de rijksdienst. Hun bestuur en beheer berustten bij curatoren die sterk afhankelijk waren van de minister. Laatst genoemde moest onder meer de jaarlijkse begroting goedkeuren evenals de benoemingen van hoogleraren. Hoogleraren waren in dienst van het rijk – reden waarom zij kroondocenten werden genoemd. Gebouwen en terreinen van de rijksuniversiteiten waren in bezit van het Rijk. Bij de bijzondere universiteiten – de VU, de KUN, de UvT en aanvankelijk ook de EUR – waren de zaken anders geregeld. Zij waren privaatrechtelijke rechtspersonen die in principe op eigen benen stonden. In praktijk had de minister evenwel aanzienlijke invloed op hun reilen en zeilen. Naarmate de bijzondere universiteiten in omvang toenamen en meer faculteiten omvatten, konden zij minder goed voorzien in hun eigen financiering. Bijdragen van het Rijk werden noodzakelijk en opeenvolgende ministers wilden die alleen verstrekken voor zover bijzondere universiteiten zich conformeerden aan grote delen van de wet- en regelgeving.

De vergaande verwevenheid van de universitaire wereld met de nationale overheid is altijd een bron van spanningen geweest. Dit was reeds het geval in de negentiende eeuw toen bij herhaling het voortbestaan van één van de Rijksuniversiteiten ter discussie werd gesteld. Nadat in 1880 het bijzonder hoger onderwijs ten tonele was verschenen, trachtten de rijksinstellingen hun financiële en bestuurlijke armslag te vergroten door zogeheten universiteitsfondsen in het leven te roepen. Deze fondsen hebben echter nooit de omvang bereikt die hun oprichters voor ogen stond. Gedurende het Interbellum kreeg de hang naar groter zelfstandigheid een nieuwe impuls toen verscheidene prominenten bepleiten om rijksuniversiteiten rechtspersoonlijkheid te geven. Vóór het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog

²³ Deze bijlage is gebaseerd op Th. Arriëns, *Universitaire bestuursorganisatie* (Alphen aan den Rijn, 1970); J.W. Foppen, *Gistend beleid – veertig jaar universitaire onderwijspolitiek* (Amsterdam, 1989); J. Huizinga, *Het bestuur der rijksuniversiteiten*, in *Verzamelde werken VIII* (Haarlem, 1951); C.J.A. de Ranitz, *De rechtspositie van de rijksuniversiteit en haar elementen* (Alphen aan den Rijn, 1938); P. Zoontjens, *Vrijheid van wetenschap – juridische beschouwingen over wetenschapsbeleid en hoger onderwijs* (Zwolle, 1993).

is deze wens niet meer in vervulling gegaan. Het heeft tot 1960 geduurd voordat de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs de rijksuniversiteiten (publiekrechtelijke) rechtspersoonlijkheid schonk.

De roep om meer zelfstandigheid voor de (rijks)universiteiten is dus niet nieuw – hij was al hoorbaar in grote delen van de negentiende en twintigste eeuw. In deze periode veranderden de verhoudingen weinig. Halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn de ontwikkelingen evenwel in een stroomversnelling geraakt. Met het uitbrengen van de beleidsnota *Hoger onderwijs, autonomie en kwaliteit* (1985) heeft de toenmalig minister van OCenW een beweging op gang gebracht om de universiteiten op afstand te plaatsen. Dit beleid was ingegeven door de gedachte dat wetenschappelijke en maatschappelijke ontwikkelingen steeds sneller gaan zodat een uniforme en centrale aansturing van de instellingen steeds minder aantrekkelijk wordt. De universiteiten, zo was de idee, moeten een grotere mate van zelfstandigheid krijgen om snel en flexibel te kunnen inspelen op de ontwikkelingen waarmee zij worden geconfronteerd. Daarom werd een terugtrek van de overheid binnen het hoger onderwijs bepleit. Die terugtrek zou echter niet compleet mogen zijn. De HOAK-nota noemde vijf kerntaken die de overheid blijvend op zich diende te nemen. Deze betroffen de zorg voor de instandhouding, toegankelijkheid, vernieuwing, kwaliteit en doelmatigheid van het stelsel.

De afgelopen vijftien jaar zijn belangrijke delen van de agenda van de HOAK-nota ten uitvoer gebracht. In die periode zijn de universiteiten bijvoorbeeld in het bezit gekomen van de gebouwen en terreinen die zij gebruiken. Daarnaast hebben zij meer zeggenschap gekregen over onder meer de inrichting van de onderwijsprogramma's, de arbeidsvoorwaarden van het personeel en het bestuur en beheer van de universiteiten. Parallel hieraan is eveneens verandering gebracht in de financiering van het universitaire bestel. Voor de instellingsbesturen en voor het departement van OCenW hebben deze ontwikkelingen grote gevolgen gehad. Naarmate de universiteiten op groter afstand van de overheid gingen opereren, hebben zij hun rollen opnieuw gestalte moeten geven en hun organisatie daarop moeten aanpassen. Aan de zijde van de instellingen heeft dit geleid tot een vergaande professionalisering van het bestuur met een versterking van de invloed van het centrale niveau. Aan de zijde van de overheid heeft dit geresulteerd in een departement dat zich wil opstellen als een procesbegeleider die ruimte vooraf biedt, maar achteraf rekenschap eist. Voor beide spelers geldt dat het veranderingsproces dat zij doormaken geenszins is afgerond. Zowel de universiteitsbesturen als het departement zijn nog steeds zoekende naar een goede invulling van de rollen die zij dienen te vervullen.

