

Ministerie van OCW
T.a.v. de heer drs. M. Rutte
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

uw brief

uw kenmerk

ons kenmerk
0164/05/tw

datum:
6 december 2005

onderwerp
briefadvies WHOO

Geachte heer Rutte,

Enige tijd geleden heeft u de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) gevraagd advies uit te brengen over uw voorstel voor een Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek (WHOO). Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek. Wij doen dat graag want de WHOO gaat een belangrijke wet worden die de verhoudingen in het hoger onderwijs en onderzoek voor langere tijd vastlegt.

In dit commentaar concentreert de AWT zich op die aspecten van het wetsvoorstel die raken aan de inrichting van het onderzoek(stelsel). Hierbij zij opgemerkt dat Nederland veel publieke onderzoeksinstituten kent naast de universiteiten en hogescholen. De minister van OCW heeft een belangrijke coördinerende rol ten aanzien van deze onderzoeksinstituten. Zij vallen echter niet onder de WHOO en blijven daarom buiten beschouwing in dit commentaar.

Ons commentaar valt uiteen in zeven punten. De eerste vier hebben een algemeen karakter en betreffen het wetsvoorstel als geheel. De laatste drie punten gaan over specifieke onderdelen van het voorstel.

1. Kadere bieden voor ontwikkeling onderzoekstelsel

Een belangrijke ambitie van het wetsvoorstel is de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en instellingen te verbeteren. Voortbouwend op de HOAK-nota uit 1985 wil het voorstel de verhouding tussen de overheid en de instellingen baseren op *high trust*. Hierbij moeten de instellingen meer ruimte krijgen om hun kernactiviteiten te realiseren. Minder gedetailleerde regelgeving moet dit mogelijk maken.

De AWT steunt het streven om de verhouding tussen overheid en instellingen te baseren op *high trust*. Opbouw van vertrouwen tussen overheid en instellingen is cruciaal voor de kennissamenleving. Vermindering van de regeldruk hoort hierbij. Maar dat is niet genoeg. De overheid moet ook heldere kadere aangeven voor de ontwikkeling van het hoger onderwijs- en onderzoekstelsel. Deze kadere geven aan welke verwachtingen de overheid heeft van de taakvervulling van instellingen. Zij bieden instellingen tevens houvast bij de formulering van hun strategie.

Heldere kaders helpen bovendien voorkomen dat de overheid op onderdelen toch terugschiet in de reflex van gedetailleerde regelgeving. Meer aandacht voor hoofdlijnen vormt, met andere woorden, het logische complement van minder bemoeienis op details.

De AWT stelt vast dat het wetsvoorstel geen heldere kaders biedt voor de ontwikkeling van het onderzoekstelsel in Nederland. Over de positionering en taakstelling van de universiteiten in relatie tot bijvoorbeeld de KNAW, NWO, TNO of de GTI's wordt weinig gezegd. Evenmin wordt uitgesproken hoe de instellingen zich in de toekomst worden geacht te ontwikkelen (bijvoorbeeld binnen de Europese Onderzoekruimte of met betrekking tot publiek-private samenwerkingsverbanden).

De AWT kan zich vinden in het streven om de verhouding tussen de overheid en de instellingen baseren op *high trust*. Maar instellingen kunnen deze ruimte alleen zinvol benutten als de overheid aangeeft aan welke verwachtingen zij geacht worden te voldoen. Daarom adviseren wij u heldere kaders te ontwikkelen voor het onderzoekstelsel voordat u het wetsvoorstel indient bij het parlement.

2. Instrumenten behouden voor beleidsrijke dialoog

Het wetsvoorstel geeft instellingen niet alleen de mogelijkheid om hun onderwijs en onderzoek zelf in te richten – het geeft hen ook de verantwoordelijkheid om dat goed te doen. Hiertoe introduceert het wetsvoorstel een juridisch novum. De instellingen krijgen op meerdere terreinen 'zorgplichten' opgelegd.

De AWT juicht toe dat het wetsvoorstel de zorg voor goed onderwijs en onderzoek bij de instellingen legt. Zo'n toedeling van verantwoordelijkheden past bij de filosofie van 'besturen op afstand'. Maar instellingen kunnen niet verantwoordelijk worden gehouden voor het functioneren van het onderwijs- en onderzoekstelsel als geheel. Die verantwoordelijkheid berust uitdrukkelijk bij de minister van OCW.

Om zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken ten aanzien van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek dient de minister van OCW allereerst te beschikken over heldere kaders voor de ontwikkeling van dat stelsel (zie punt 1). Maar hij moet ook beschikken over geëigende instrumenten om zijn stelselverantwoordelijkheid te kunnen nemen. Waar het de universiteiten en hogescholen betreft, hebben deze instrumenten volgens de AWT vooral betrekking op (de kwaliteit van) de beleidsrijke dialoog. In een situatie van *high trust* is de beleidsrijke dialoog immers de gelegenheid bij uitstek waarin instellingen en minister over en weer afstemmen hoe zij hun respectievelijke verantwoordelijkheden zullen nemen.

De AWT stelt vast dat het huidige wetsvoorstel te weinig instrumenten bevat om de kwaliteit van de beleidsrijke dialoog te borgen. Om goed met elkaar in gesprek te komen, is het essentieel dat instellingen en minister weet hebben van elkaars lange termijn strategie. Aan de zijde van de instellingen vereist dit het bestaan van instellingsplannen die de voornemens met betrekking tot de kernactiviteiten samenhangend uit de doeken doen. Het wetsvoorstel voorziet hierin onvoldoende doordat het instellingen ontslaat van de plicht om instellingsplannen te formuleren voor het onderwijs. Dit betekent dat hogescholen geen instellingsplannen meer hoeven formuleren terwijl universiteiten dat slechts hoeven doen voor hun onderzoek.

De AWT vindt het essentieel dat de minister van OCW verantwoordelijkheid neemt voor het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek en een beleidsrijke dialoog aangaat met universiteiten en hogescholen. Om deze dialoog kans van slagen te geven, dienen instellingen instellingsplannen te overleggen. Daarom adviseren wij u instellingen in het wetsvoorstel te verplichten instellingsplannen te formuleren die de voornemens met betrekking tot hun kernactiviteiten in samenhang behandelen.

3. Alleen zorgplichten voor onderwijs en onderzoek

Zorgplichten spelen een centrale rol in het wetsvoorstel. De AWT staat niet afwijzend tegenover dit concept want het past bij de filosofie van besturen op afstand die wij onderschrijven. Tegelijkertijd stellen wij vast het de eerste keer is dat zorgplichten zo'n grote rol spelen in een wetgevingstraject. Tot nu toe waren zorgplichten vooral bedoeld als 'vangnet' voor uitzonderingsituaties die door de mazen van de wet dreigen te glippen (bijvoorbeeld in milieuwetgeving). In het voorliggende wetsvoorstel zijn zorgplichten uitdrukkelijk breder bedoeld. Zij beogen de verhoudingen tussen overheid, instellingen en studenten duurzaam te veranderen.

Al met al kan men het wetsvoorstel op dit punt aanduiden als een experiment. Het geeft een bestaand concept een nieuwe functie en doet dit op grote schaal. Dit schept kansen, maar brengt ook risico's en onduidelijkheden met zich mee. Wij noemen er hier twee.

- De overheid kan instellingen een financiële korting opleggen als deze hun zorgplichten onvoldoende nakomen. Vooralsnog is echter onduidelijk wat de minimumeisen zijn waaraan instellingen dienen te voldoen bij de invulling van hun zorgplichten.
- Belanghebbenden zoals studenten kunnen in principe naar de rechter stappen als zij menen dat instellingen hun zorgplichten onvoldoende nakomen. Dit kan verlamdend werken op instellingen die moeten vrezen voor slepende juridische procedures.

De AWT vindt dat instellingen de gelegenheid moeten krijgen om hun kernactiviteiten (onderwijs en onderzoek) zoveel mogelijk zelf vorm te geven. De introductie van zorgplichten op deze gebieden kan dit bevorderen. Tegelijkertijd willen wij de risico's en onzekerheden die deze keuzevrijheid met zich meebrengt niet onnodig vergroten. Het hoger onderwijs en onderzoek vormen een cruciaal bestanddeel van de moderne kennissamenleving. Met de instellingen die dat verzorgen, kan en mag de overheid niet lichtzinnig omgaan.

Daarom adviseert de AWT u de zorgplichten die u instellingen oplegt, te beperken tot hun kernactiviteiten: onderwijs en onderzoek. Voor andere aspecten van hun functioneren, zoals de inrichting van de medezeggenschap of de informatievoorziening aan derden, acht de AWT het onwenselijk zorgplichten op te leggen. Verder adviseren wij u in het wetsvoorstel meer duidelijkheid te verschaffen over de minimumeisen waaraan instellingen horen te voldoen bij de invulling van hun zorgplichten.

4. Memorie van Toelichting minder 'beleidsrijk' maken

Het wetsvoorstel bevat maar weinig artikelen die expliciet betrekking hebben op het onderzoek. Dit is een goede zaak want voor het onderzoek moeten niet te veel zaken geregeld worden bij wet. Dat kan beter en flexibeler gebeuren met andere instrumenten zoals beleidsnota's en financiële instrumenten. Daarom valt des te meer op dat een relatief omvangrijk deel van de Memorie van Toelichting bestaat uit beschouwingen over het onderzoek. Deze passages functioneren slechts voor een deel als toelichting op artikelen. Voor het overige handelen zij over beleidsvoornemens. Het gaat dan om zaken als de inrichting van doctoraatstrajecten of de dynamisering van de eerste geldstroom.

Dat het onderzoeksdeel van de Memorie van Toelichting zo 'beleidsrijk' is geworden, heeft flinke gevolgen. Technisch gesproken is een Memorie van Toelichting immers deel van de wet. Alle overwegingen en beleidsvoornemens die in de Memorie staan, liggen straks dus voor langere tijd vast. Beleidsvoornemens

vertonen echter de tendens om te veranderen. Met het aantreden van een nieuwe minister wisselt vaak ook het beleid. Een wet hoort langer mee te gaan – zeker enkele kabinetsperiodes. De beleidsrijkheid van de Memorie van Toelichting zet de toekomstbestendigheid van de wet dus onder druk.

De AWT adviseert u alle ‘beleidsrijke’ passages in de Memorie van Toelichting te schrappen. Deze kunnen worden ondergebracht in beleidsnota’s. Voor alle duidelijkheid merken wij op dat dit uitdrukkelijk niet geldt voor die passages die gaan over op de positionering, taken, doelstellingen en verantwoordelijkheden van instellingen. Deze horen bij uitstek thuis in een Memorie van Toelichting en komen er op het moment juist te weinig in voor (zie punt 1).

5. Onderzoeksactiviteiten van hogescholen eenduidige functie geven

Het wetsvoorstel duidt de onderzoeksactiviteiten van hogescholen aan als ontwerp en ontwikkeling, dan wel toegepast onderzoek (art. 4.1 lid 2b). Voor de inhoud van de eerste term verwijst de Memorie naar het AWT-advies ‘Ontwerp en ontwikkeling’. Voor de inhoud van de tweede term wordt verwezen naar de *Frascati manual* die toegepast onderzoek definieert als ‘*original investigation undertaken in order to acquire new knowledge. It is, however, directed primarily towards a specific practical aim or objective*’.

De AWT vindt dit niet de juiste omschrijving van de onderzoeksactiviteiten van hogescholen. Wij vinden met name de toevoeging van toegepast onderzoek verwarrend. Volgens de AWT ligt het niet op de weg van hogescholen om oorspronkelijk onderzoek te verrichten dat wezenlijk nieuw inzicht oplevert. Hiervoor bestaat in Nederland al een veelheid van instellingen – universiteiten, TNO, GTI’s en dergelijke – die daarvoor zijn uitgerust met de noodzakelijk, kapitaalsintensieve infrastructuur.

Volgens de AWT zijn hogescholen bij uitstek geroepen om activiteiten te ontplooiën die gericht zijn op de vorming van goede professionals. Ook hun onderzoeksactiviteiten dienen hieraan bij te dragen. Dit vergt ontwerp en ontwikkeling, geen toegepast onderzoek in de zin van de *Frascati manual*. Daarom adviseren wij u de omschrijving van onderzoeksactiviteiten van hogescholen te beperken tot ‘ontwerp en ontwikkeling’.

Verder stelt de AWT vast dat het wetsvoorstel de financiering van onderzoeksactiviteiten van hogescholen wil laten verlopen via de *lump sum*. Bovendien wilt u voor deze activiteiten een aparte kwaliteitszorg in het leven roepen. De AWT acht deze voorstellen niet verstandig. Vooralsnog zijn de onderzoeksactiviteiten van hogescholen sterk in ontwikkeling. In deze situatie achten wij het raadzaam te kiezen voor arrangementen waarbij onderzoeksactiviteiten gericht gestimuleerd worden en de vinger aan de pols wordt gehouden. Daarom adviseren wij u de financiering van en de kwaliteitszorg voor onderzoeksactiviteiten van hogescholen te laten verlopen via de Stichting Kennisontwikkeling HBO.

6. Grondslagen bekostiging universitair onderzoek deugdelijk beargumenteren

Het wetsvoorstel geeft een niet-limitatieve opsomming van de grondslagen voor de bekostiging van het universitaire onderzoek (art. 7.3, lid 2). De AWT onderschrijft de noodzaak een dergelijke passage in de wet op te nemen. Een opsomming van de grondslagen voor bekostiging biedt zowel de instellingen als de overheid duidelijkheid en beschermt beide tegen willekeurige eisen over en weer.

De AWT constateert dat u in dit wetsvoorstel de kwaliteit en prestaties van het onderzoek als nieuwe grondslag voor bekostiging introduceert. De concrete invulling van deze grondslag is vooralsnog onbenoemd. De AWT waarschuwt dat 'harde' criteria als citatie- en impactscores hiertoe niet bruikbaar zijn. Dergelijke scores zijn partieel, veelal omstreden en belangrijker: ze sluiten onvoldoende aan bij de gewenste doelstellingen van het universitaire onderzoek.

Ons inziens horen de grondslagen voor bekostiging te worden afgeleid uit de doelstellingen van het universitaire onderzoek. Meer in het bijzonder hoort de bekostiging rekening te houden met het feit dat het universitaire onderzoek primair 'onderzoek als vermogen' hoort te leveren. Niet zozeer het doen van vindingen, maar vooral het behoud van vindingrijkheid hoort centraal te staan in het universitaire onderzoek. Dit maakt prestaties als aantallen promoties of afgestudeerden die universiteiten jaarlijks afleveren tot bruikbare criteria voor bekostiging. Voor criteria als citatie- en impactscores geldt dit uitdrukkelijk niet. Voor een nadere toelichting op dit standpunt verwijzen wij naar ons advies 'Een vermogen betalen'.

Tegen deze achtergrond adviseert de AWT u in het wetsvoorstel een nadere concretisering van de grondslagen voor de bekostiging van het universitaire onderzoek te geven. Hierbij dient u rekening te houden met het feit dat universiteiten vooral 'onderzoek als vermogen' hebben te leveren.

7. Kwaliteitszorg onderzoekersopleidingen in SEP

Het wetsvoorstel wil de kwaliteit van promotieopleidingen beter laten bewaken (art. 2.1, lid 3). Het belegt de zorg voor de kwaliteit van promotieopleidingen bij de KNAW. Zij wordt geacht periodiek de kwaliteit te beoordelen van elk organisatorisch verband waarin promotieopleidingen zijn ondergebracht (art. 6.9, lid 1d).

De AWT onderkent het belang van een goede zorg voor de kwaliteit van promotieopleidingen. Maar wij vinden niet dat u die zorg zou moeten regelen naar analogie van de zorg voor de kwaliteit van initieel onderwijs. De opleiding van onderzoekers is bijzonder nauw verweven met de aard en inrichting van het onderzoek dat zij doen. Op dit moment verloopt de zorg voor de kwaliteit van het universitaire onderzoek via het Standaard Evaluatie Protocol (SEP). De AWT acht het mogelijk en wenselijk de zorg voor de kwaliteit van promotieopleidingen hierin op te nemen.

Daarnaast signaleert de AWT dat onderbrenging van de zorg voor de kwaliteit van promotieopleidingen bij de KNAW praktische bezwaren met zich meebrengt. Indien u de KNAW deze taak opgedraagt, zou de akademie op dit punt feitelijk in een uitvoeringsorganisatie van uw ministerie veranderen. Dit zou de onafhankelijkheid van de KNAW in het geding kunnen brengen – een onafhankelijkheid die juist hooglijk wordt gewaardeerd en nodig is voor het uitvoeren van de meta-evaluatie van het kwaliteitszorgsysteem.

Tegen deze achtergrond adviseert de AWT u de zorg voor de kwaliteit van promotieopleidingen onderdeel te maken van het SEP.

Hoogachtend,

J.F. Sistermans
voorzitter AWT

mw. V.C.M. Timmerhuis
secretaris AWT