

Evaluatie van het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de transnationale Universiteit Limburg (tUL)

Gezamenlijke beleidsreactie namens de Nederlandse minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de heer Ronald Plasterk en de Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming, de heer Frank Vandenbroucke

1. Situering

Op 11 en 12 januari 2007 evalueerde een commissie van experts de werking van het verdrag tussen de Vlaamse Gemeenschap van België en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de transnationale Universiteit Limburg (het tUL-verdrag).

Aan de hand van een uitgebreide zelfevaluatie en een 2-daags bezoek aan de beide campussen van de tUL in Maastricht en Diepenbeek, onderzocht de commissie de effecten van het verdrag en de rol die de tUL kan spelen in de verdere uitbouw van de samenwerking tussen de Universiteit Hasselt en de Universiteit Maastricht.

Om de opdracht van de evaluatiecommissie te operationaliseren werd door de ministeries van onderwijs van Nederland en Vlaanderen een opdrachtbepaling uitgewerkt aan de hand van een set van indicatieve vragen.

Kernpunten uit de opdracht waren het vaststellen van de betekenis van de tUL voor:

- meerwaarde in kwaliteit en doelmatigheid van onderwijs en onderzoek
- impulsen voor nieuwe bedrijvigheid
- verhogen van aantrekkingskracht tot het hoger onderwijs voor studenten en staf
- innovatie van onderwijs en onderzoek
- wegnemen van barrières in internationale samenwerking

Er werd aan de commissie tevens gevraagd haar bevindingen te vertalen in oplossingen en concrete aanbevelingen naar de toekomst.

De commissie bestond uit:

- Professor Dr. Karlien Vanderheyden, Vlerick Leuven Gent Management School (voorzitter)
- de heer Herman Balthazar, ere-gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen en voorzitter van het Vlaams-Nederlands Cultureel Verdrag
- mevrouw Dr. B.E. van Vucht Tijssen, plaatsvervangend voorzitter van de Onderwijsraad en ex-voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit Utrecht
- de heer Drs. A.J.E.G. Renique, secretaris onderwijszaken VNO-NCW
- de heer Drs. J.F.M. de Jonge, bureau EIM-onderzoek voor Bedrijf en Beleid (secretaris)

2. Het evaluatierapport

Het rapport van de commissie bestaat uit drie grote delen die respectievelijk beschrijvend, analyserend en adviserend van aard zijn. Kort samengevat zijn de voornaamste observaties van de commissie:

1) Het verdrag en de derde rechtspersoon

De commissie is ervan overtuigd dat het verdrag moet behouden blijven. Het verdrag heeft veel kansen geboden aan de beide partijen en negatieve elementen zijn vooral neveneffecten die niet werden voorzien (hoge belasting voor onderwijsinstellingen door dubbele regelgeving, het verbinden van verschillende financiële consequenties aan het verdrag door beide partijen).

De commissie beveelt aan om de operationele uitwerking van het verdrag beter af te stemmen op de reële verwachtingen van de partijen.

Ook het gebruik van de derde rechtspersoon tUL moet voortgezet worden. Hij geeft structuur en herkenbaarheid aan de samenwerking en voorkomt een mogelijke vrijblijvendheid.

De derde rechtspersoon is noodzakelijk als eigenaar van de tUL-opleidingen en als gezamenlijke strategische ruimte en overlegorgaan waar op onafhankelijke basis besluiten kunnen genomen worden. De strategie die werd verkozen om de eigen namen van de bestaande universiteiten te behouden en om, onverlet samenwerking en gecombineerde inzet van docenten en infrastructuur, het onderwijs vooral per campus aan te bieden, noopt wel tot een andere vormgeving van de derde rechtspersoon. De notariële stichtingsakte dient aangepast te worden.

2) Het onderwijs aan de tUL

Uit het rapport wordt duidelijk dat door de tUL goede onderwijsprestaties worden neergezet en dat waardering hiervoor zeker op zijn plaats is. Beide instellingen zijn voorlopers in eigen land op het terrein van onderwijskundige innovatie van de opleidingen. Een combinatie van probleemgestuurd onderwijs en opdracht- en projectgestuurd onderwijs genereert een hoge effectiviteit en werkt sterk motiverend voor de studenten. Ook de docenten geven aan van elkaar geleerd te hebben. De opleidingen kunnen gezamenlijk putten uit een groter arsenaal aan docenten van de beide instellingen samen, hierdoor kan een zeer ruim palet aan expertise worden ingezet.

De commissie heeft vastgesteld dat het moeilijk was voor de tUL om de opleidingen in Nederland te profileren gezien de tUL in Nederland quasi onzichtbaar is omdat het om een aangewezen instelling gaat. Dit leidt tot onvrede en frustraties aan de tUL en zou moeten opgelost worden.

Een apart probleem dat zich stelt is de taal. Aan de Universiteit Maastricht wordt veel onderwijs in het Engels gegeven, in Vlaanderen wordt men echter beperkt door een strikte taalregeling.

Een belangrijke uitdaging voor het onderwijs is het benutten van de beginnende onderzoeksactiviteiten in het curriculum van de opleidingen.

3) Het onderzoek aan de tUL

De commissie merkt op dat alles nog erg pril is op het vlak van onderzoek, ondanks verschillende betekenisvolle initiatieven, veel enthousiasme bij de onderzoekers en de synergie tussen onderzoeksgroepen die langzaam aan op gang komt. Voorlopig heeft de tUL op het vlak van onderzoek nog geen krachtig track record, veel onderzoeksinspanningen worden wel al verricht bij de beide moederinstellingen.

De komende jaren zal hieraan gewerkt moeten worden. De kwaliteit van een instelling wordt internationaal immers veel meer afgemeten aan wetenschappelijke parameters die afgeleid zijn van onderzoeksinspanningen dan van onderwijs.

Het was voor de commissie niet geheel duidelijk of het aantrekken van toponderzoekers lukt en hoe het zit met de bekendheid van de output in termen van citaties, publicaties en proefschriften.

De belangrijkste conclusie van de commissie is dat de financiële input in orde moet worden gebracht. Men moet te veel sprokkelen bij verschillende partijen en de tekorten in de financiële draagkracht temperen de ambities van onderzoekers. De commissie acht het niet passend dat twee partijen die het verdrag ondertekenen daar geheel verschillende financiële consequenties aan verbinden.

Een ander aandachtspunt is het zichtbaar maken van wetenschappelijke output. Zichtbaarheid is van groot belang, ook voor investeerders.

4) De waarde van de tUL voor de regio en nieuwe bedrijvigheid

Uit het rapport blijkt dat de commissieleden erg onder de indruk waren van de vitaliteit van de tUL op het vlak van kennisvalorisatie (vb. ALMA-GRID), van de betekenis van de opleidingen voor de economische ontwikkeling van de regio, van de goede arbeidsmarktperspectieven van afgestudeerden en van de steun van lokale overheden en investeringsmaatschappijen aan de tUL.

De lokale autoriteiten zien de tUL als de motor voor de economische ontwikkeling in de regio en het is voor de opleidingen geen enkel probleem om voldoende stageplaatsen te vinden in het bedrijfsleven in de regio. Bovendien vinden de afgestudeerden allemaal snel en gemakkelijk een baan, de tUL levert dus een hoogwaardig aanbod van arbeidskrachten. De commissie heeft hier geen kritische opmerkingen.

5) Grensoverschrijdende samenwerking en innovatie

Het rapport legt er de nadruk op dat samenwerking tussen universiteiten niet zoveel voorkomend is, althans niet in een vorm die enigszins vergelijkbaar is met die van de tUL. Veel samenwerkingsvormen hebben immers een veel vrijblijvender karakter.

De conclusie van de commissie is dat de tUL een mooi voorbeeld is van een internationaal grensoverschrijdende samenwerking en dat de ervaringen exemplarisch zijn voor dit soort van samenwerking.

De commissie is ervan overtuigd dat de tUL, met zo weinig soortgelijke initiatieven in Europa, een veel grotere betekenis kan hebben dan nu het geval is. De regelgeving is nog vaak een struikelblok.

De commissieleden juichen een vergelijkend onderzoek naar soortgelijke samenwerkingsverbanden in Europa toe omdat dit zichtbaar kan maken of andere landen vergelijkbare problemen ontmoeten en welke oplossingen daarvoor worden gevonden. Het onderzoek zou ook materiaal kunnen aandragen voor de ontwikkeling van regelingen op Europees niveau.

De commissie formuleert in haar rapport dus een globaal positief oordeel over de tUL, maar maakt ook enkele sterke aanbevelingen voor de toekomst.

De belangrijkste aanbeveling ligt in de unaniem geuite wens tot voortzetting van de tUL. Het gaat hier om een uniek project dat reeds interessante resultaten heeft opgeleverd en een schitterende proeftuin is in de open Europese hogeronderwijsruimte.

Tegelijkertijd werden er ook enkele duidelijke actiepunten voor beide overheden naar voren gebracht in het rapport:

- de notariële akte die de derde rechtspersoon vorm geeft moet worden aangepast aan de huidige strategie en ambities van de tUL: de rechtspersoon tUL zal een virtuele organisatie zijn waarin wel de samenwerking aangestuurd wordt, maar waarbij onderwijs en onderzoek de facto bij één van de moederinstellingen plaatsvindt.
- opleidingen moeten zowel in het Hogeronderwijsregister als in het CROHO geregistreerd worden.
- beide overheden moeten hun doelstellingen en financieringen achter het verdrag op elkaar afstemmen. Bij een verdrag tussen twee landen past gelijkheid in investeringen.
- de overheden moeten oplossingen zoeken voor de problemen die veroorzaakt worden door verschillende regelgeving tussen de twee landen: financiële problemen (vb. stagevergoedingen), verschillende accreditatietermijnen.

3. Beleidsreactie

1) Het verdrag en de stimulans voor het lokale bedrijfsleven

De evaluatiecommissie constateert dat het verdrag kansen geboden heeft die door de partijen ten volle zijn benut. Met name de betekenis van de opleidingen voor de economische ontwikkeling van de regio en kennisvalorisatie vormen sterke punten van de tUL. Gegeven deze conclusies, is er geen reden het verdrag te veranderen. Het verdrag regelt de gelijkstelling in beide landen van de afgestudeerden en accreditatie van opleidingen van de tUL.

2) De derde rechtspersoon

De evaluatiecommissie heeft geconstateerd dat het voor de tUL erg moeilijk was om de opleidingen in Nederland te profileren. De commissie concludeert dat de strategie zoals deze in 2003 is ingezet om het onderwijs vooral per campus aan te bieden en ook de namen van de bestaande universiteiten te gebruiken, noopt tot een andere vormgeving van de derde rechtspersoon. Overigens laat het campusgewijs aanbieden van opleidingen de samenwerking van en de gecombineerde inzet van docenten en infrastructuur onverlet.

De derde rechtspersoon was en is noodzakelijk voor de tUL. Dit betreft aan Nederlandse kant de tUL als aangewezen instelling. Aan Vlaamse kant is de tUL een aparte instelling.

De mogelijkheden om zich via deze rechtspersoon als transnationale Universiteit Limburg te profileren zijn verschillend in beide landen. Voor de zichtbaarheid van het betreffende onderwijs hebben de instellingen praktische oplossingen gekozen waardoor zowel de mogelijkheden van de bestaande moederinstellingen als die van de tUL optimaal gecombineerd worden. Om gebruik te kunnen blijven maken van de naamsbekendheid van de Universiteit Maastricht en vanwege de voordelen van de mogelijkheid van centrale inschrijving, is aan Nederlandse kant gekozen om het bacheloronderwijs dat mede in het kader van de tUL werd aangeboden, over te dragen aan de Universiteit Maastricht.

Dit is met name ingegeven door verschil in keuzeprocessen van studenten in de bachelor- en masterfase en vanwege het verschil in aantallen studenten in de twee cycli. De praktijk sinds 2003 heeft laten zien dat op deze wijze studentenaantallen in de betreffende richtingen hoog blijven. Vanuit deze uitgangspositie kunnen studenten aansluitende mastertrajecten volgen bij opleidingen die worden verzorgd door de tUL. Het gaat juist bij deze masters immers om schaalvoordelen van samenwerking op specialistische terreinen. In deze fase vindt verdieping van kennis plaats en komt de relatie met onderzoek tot zijn recht. Het vinden van

complementariteit tussen de beide moederinstellingen is vooral in deze fase essentieel. De gelijkschakeling van status van afgestudeerden in beide landen kan niet zonder de derde rechtspersoon. Vandaar dat deze behouden blijft.

3) Het onderwijs aan de tUL en grensoverschrijdende samenwerking

De evaluatiecommissie constateert dat de beide moederorganisaties verschillend zijn omgegaan met de profilering van de tUL, mede afhankelijk van mogelijkheden tot profilering. Daarmee gepaard zijn de oplossingen gekozen zoals boven omschreven. Voor de toekomst is te overwegen, langs de lijn van joint degrees, een soortgelijke gelijkwaardige status van graden te realiseren als via het verdrag. In Vlaanderen is de mogelijkheid van joint degrees reeds wettelijk geregeld. In Nederland is voorzien dat in de nabije toekomst een dergelijke regeling ook mogelijk wordt gemaakt. Dat zou verbreding van samenwerking met instellingen in Duitsland en Frankrijk eenvoudiger maken wat betreft erkenning van de afgeleverde diploma's.

De evaluatiecommissie constateert verschil in beleving van studenten over hulp bij problemen.

Navraag bij de moederinstellingen leert dat de interne werkwijze van de tUL via die moederinstellingen, zijnde de Universiteit van Hasselt en de Universiteit van Maastricht verloopt.

Bij navraag over de gesignaleerde beleving van studenten gaf de Universiteit Maastricht aan dat er wel degelijk één loket is en dat het zich de signalen zal aantrekken.

4) Eenduidigheid in interpretatie van het verdrag wat betreft accreditatie

De toelichting bij artikel 9 van het accreditatieverdrag tussen Nederland en Vlaanderen maakt duidelijk dat het de bedoeling is dat voor de tUL-opleidingen een accreditatie in Vlaanderen tevens geldt als accreditatie in Nederland en vice versa. In de artikelen is dat echter niet geregeld. In artikel 9 is juist bepaald dat de Nederlandse wetgeving zowel als de Vlaamse wetgeving van toepassing is op accreditatie van de opleidingen bij de tUL.

De toelichting maakt echter onderdeel uit van het verdrag en de tUL kan dus volstaan met het aanvragen van één enkele accreditatie, waarbij het aan de tUL is om te kiezen tussen een Nederlandse dan wel een Vlaamse accreditatie.

Uitgangspunt is en blijft, conform het verdrag, dat het de tUL in principe vrijstaat te kiezen voor het Nederlandse, dan wel het Vlaamse regiem. Probleem zit in de betekenis van de gevolgen daarvan. Zo was er verschil van inzicht over de termijn voor de geldigheidsduur van een accreditatie.

Alles overwegende zijn nu de volgende interpretatieregels rond de rechtsgevolgen overeengekomen:

1. Indien een opleiding van de tUL is geaccrediteerd in Vlaanderen, dan wordt deze in het CROHO (Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs) geregistreerd met Vlaamse termijn (8 jaar in plaats van 6); vice versa geldt dat indien een opleiding van de tUL in Nederland is geaccrediteerd, hiervoor een termijn geldt van 6 jaar en aldus wordt geregistreerd in het Hoger Onderwijsregister.
2. Uiterste datum voor eerste accreditatie, op basis van een beoordeling door de NVAO, van tUL-opleidingen, die aan Nederlandse zijde geregistreerd staan, blijft 31-12-2009.

De opleidingen die in Vlaanderen geregistreerd staan kennen een overgangsaccreditatie tot 30-9-2011.

3. Eenmaal gekozen voor een Vlaamse dan wel Nederlandse accreditatie blijft de opleiding daar. Vanwege transparantie wordt de tUL aanbevolen om zo veel mogelijk opleidingen onder één accreditatieregime te brengen.

5) Tweejarige masteropleidingen

De evaluatiecommissie spreekt niet over tweejarige masteropleidingen, maar hier blijkt wel ruimte voor nadere interpretatie van goede praktijk. De verlenging van de studieduur van een opleiding moet steeds goedgekeurd worden door de overheid. Het spreekt eigenlijk vanzelf dat wanneer een tUL-opleiding een aanvraag doet voor tweejarigheid in één land, zij dit ook moet doen voor tweejarigheid in het andere land. Immers met het goedkeuren van tweejarigheid zijn budgetten gemoeid die in de desbetreffende landen moeten worden ingeboekt. Om de situatie van het eenzijdig toestemming verlenen in de toekomst te vermijden is het eleganter als de tUL meteen een proces in twee landen aanvraagt en de beide overheden de beoordeling met elkaar afstemmen. In de toekomst zullen alle betrokkenen deze weg bewandelen.

6) Het onderzoek van de tUL en financiering

Over de financiële middelen vanuit de centrale overheden zijn in beide landen van meet af aan heldere boodschappen gegeven. De situaties zijn verschillend aan beide zijden van de grens. Middelen voor steun aan regio's worden in Nederland via provincies beschikbaar gesteld, in Vlaanderen vanuit de centrale overheid. Hoe dan ook zal het onderzoek, dan wel met de middelen van de instelling, dan wel met van elders aangetrokken middelen moeten gebeuren. Het onderzoek dat gestart is vanuit de tUL is nog pril, zo constateert de evaluatiecommissie. Het onderzoek moet zichzelf dan ook verder bewijzen nu het gestart is. Wat betreft de financiële middelen is in beide landen de begroting voor 2008 bepalend.

Conclusie

Alles overwegende is het tUL - verdrag een bruikbaar instrument in grensoverschrijdende samenwerking. Op termijn zal een instrument dat in het kader van het Bologna proces wordt ontwikkeld, namelijk de mogelijkheid van joint degrees een alternatieve vorm kunnen zijn voor het verdrag. Gezamenlijke opleidingen en gezamenlijke diplomering UH-UM leidt tot bundeling van expertise en eenheid van concept.

Het is de bedoeling de mogelijkheid van joint degrees ook in de Nederlandse WHW te introduceren.

De transnationale Universiteit Limburg zou zich verder moeten ontwikkelen als een kennisinstelling ten bate van de beide Limburgse provincies met een sterke internationale oriëntatie. Als missie moet de tUL uitdragen de integratie van de drie hoeken van de kennisdriehoek: onderwijs, onderzoek en innovatie. Verder moet de tUL als kennisinstelling een kennisnetwerk vormen met andere kennisinstellingen en onderzoekscentra (publieke en private) in de ruimere regio.

We zullen de bestuursverantwoordelijken van de tUL en van de moederuniversiteiten, de Universiteit Hasselt en de Universiteit Maastricht, uitnodigen een strategische visie uit te werken over hun rol als kennisinstelling in de Limburgse regio en in de ruimere regio.

We zullen ook vanuit de overheden de vorming van een ruimer transnationaal kennisnetwerk mee bevorderen. We zullen prospectief onderzoek financieel ondersteunen naar de voorwaarden voor het functioneren van binationale en multinationale universiteiten in de EHEA vertrekkende vanuit de ervaringen van de tUL en vanuit de ervaringen van andere transnationale regionale samenwerkingsverbanden, zoals de Oresund regio en de samenwerking tussen Russische universiteiten en universiteiten in Finland en de Baltische staten. Om het onderzoek te kunnen starten is vanuit Nederland voor 2007 al geld beschikbaar gesteld. Vlaanderen zal in 2008 geld vrijmaken.