



Universiteit
Leiden

The Netherlands

**De normering van academisch ondernemerschap:
perspectieven vanuit het onderwijs(bekostigings)recht, het
Europees staatssteunrecht en de academische vrijheid &
wetenschappelijke integriteit**

Mohammad, A.H.A.

Citation

Mohammad, A. H. A. (2023, January 24). *De normering van academisch ondernemerschap: perspectieven vanuit het onderwijs(bekostigings)recht, het Europees staatssteunrecht en de academische vrijheid & wetenschappelijke integriteit. Meijers-reeks*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3513003>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3513003>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

2 | Omschrijving academisch ondernemerschap, achtergrond en actoren

‘De TU wordt commerciëler en dan moet je niet roomser dan de paus willen zijn’

– Marco Waas, Decaan van de faculteit 3mE van de TU Delft tussen 2012 en 2014 *Delta*, 5 april 2007.¹

2.1 INLEIDING

Universiteiten nemen steeds meer een ondernemend ethos aan. Ze nemen risico's, brengen verandering teweeg en innoveren.² Ondernemen is het herkennen van kansen en het (voorbereiden op het) exploiteren van deze kansen.³ Een artikel in NRC met de titel 'De UvA is óók hotelbaas, vastgoedboer en een gym' liet zien dat de Universiteit van Amsterdam (UvA) van alles onderneemt: zij had spin-offs, vastgoed, een hotel en verleende advieswerk, vertaaldiensten en arbeidsbemiddeling.⁴ De UvA is daarin geen uitzondering. Andere universiteiten zijn ook te typeren als parttime-ondernemingen. Een deel van dat ondernemerschap bestaat uit 'vermarkting van onderzoek', zoals de Minister van OCW de Staatssecretaris van OCW en de Minister van Economische Zaken dat noemen in de 'Wetenschapsvisie 2025: een keuze voor de toekomst'.⁵ Soms wordt gesproken van academisch ondernemerschap. Zo blikt Universiteit Leiden in haar Instellingsplan 2015-2020 positief terug op haar inzet op 'het

1 Kleef, *Delta* 2007. Prof. Marco Waas was tussen april 2004 en april 2012 decaan van de faculteit 3mE van TU Delft. Als decaan heeft Marco Waas onder andere de Young Entrepreneurs Society Delft (YesDelft!) B.V. en de Delft Centre for Entrepreneurship opgericht, die ondernemende studenten ondersteunen. Ook speelde hij een sleutelrol in het opzetten van een biotechpark. Wegens de schijn van belangenverstrengeling is hij in juni 2011 negatief in de media gekomen (Dohmen, NRC 2011A en Dohmen, NRC 2011B). TU Delft heeft afstand genomen van het laatstgenoemde artikel (Van Uffelen, *Delta* 2011), dat onjuistheden zou bevatten en vooral uit een gedateerde opsomming bestaat van door de universiteit al eerder geconstateerde problemen.

2 Van Gelderen, Verduyn & Masurel 2012, p. 8.

3 Van der Sijde, Groen & Van Benthem 2004, p. 162.

4 Driessen & Sterk, NRC 2015.

5 *Kamerstukken II* 2014/15, 29338, nr. 141, p. 50.

vergroten van het academisch ondernemerschap', waaronder een betere ondersteuning van wetenschappers in marktgerelateerde activiteiten.⁶

Het beeld van de ivoren toren, waarin wetenschappers afgezonderd van de jachtige samenleving onderzoek doen, is dus op zijn best achterhaald.⁷ Dat geldt evengoed voor het academisch ondernemerschap dat meerdere betrokkenen kent, zowel binnen als buiten de universiteit.

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag behandeld. Deze deelvraag luidt: 'wat is het academisch ondernemerschap, wat is de achtergrond hiervan, welke risico's zijn er en wie zijn de betrokken actoren?'. Met het beantwoorden van deze deelvraag wordt inzicht verkregen in de context van de relevante regelgeving voor het academisch ondernemerschap, die in de volgende hoofdstukken centraal zullen staan.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Als eerste volgt een uiteenzetting van het begrip 'academisch ondernemerschap' (paragraaf 2.2). In deze paragraaf worden verschillende vormen van academisch ondernemerschap behandeld. Daarnaast worden verwante begrippen aangestipt. Vervolgens wordt de opkomst van het fenomeen academisch ondernemerschap verklaard vanuit de beleidsgeschiedenis (paragraaf 2.3). Hierna volgt een bespreking van risico's (paragraaf 2.4) en een overzicht van de actoren bij het academisch ondernemerschap (paragraaf 2.5). Hierin wordt aangevangen met de universiteit en haar interne organen en worden daarna externe partijen besproken. Vervolgens wordt de rol van overheden, toezichthouders en adviesorganisaties behandeld. Afgesloten wordt met een conclusie (paragraaf 2.6).

2.2 BEGRIPSOMSCHRIJVING ACADEMISCH ONDERNEMERSCHAP

2.2.1 Inleiding

Deze paragraaf licht het begrip academisch ondernemerschap nader toe aan de hand van de literatuur. Er wordt ingegaan op enkele vormen van dit ondernemerschap en op de daarbij horende faciliterende activiteiten. Het begrip wordt ook geplaatst in de context van verwante concepten, zoals de 'ondernemende universiteit', de 'hybride universiteit', de 'Third Generation University' en de 'neoliberale universiteit'.

6 Universiteit Leiden, Excelleren in vrijheid. Instellingsplan Universiteit Leiden 2015-2020, p. 4 <<https://www.student.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/algemeen/over-ons/instellingsplan-complete-versie.pdf>>.

7 Dat beeld wordt genuanceerd in Dorsman 2007, p. 9-37.

2.2.2 Academisch ondernemerschap

Academisch ondernemerschap is een diffuus begrip waarover in de literatuur geen overeenstemming is. Cantaragiu heeft de uiteenlopende beschrijvingen van academisch ondernemerschap in de literatuur getracht samen te brengen in de volgende werkdefinitie:

‘Academisch ondernemerschap is een praktijk, verricht met de intentie om kennis over te dragen tussen de universiteit en de externe omgeving teneinde economische en sociale waarde te produceren voor zowel externe actoren als de leden van de academische gemeenschap, en waarbij in ieder geval één lid van de academische gemeenschap een primaire rol heeft’.⁸

In dit onderzoek wordt aangesloten bij deze definitie. Over het algemeen wordt met academisch ondernemerschap een fenomeen bedoeld waarin universiteiten technologie vercommercialiseren door bedrijven op te zetten en te kapitaliseren op marktkansen.⁹ Er kan onderscheid worden gemaakt tussen bedrijven die door de universiteit worden opgezet en bedrijven die met resultaten uit universitair onderzoek door anderen worden opgezet.

Het opzetten van bedrijven hoeft echter niet altijd centraal te staan: er zijn niet alleen ‘academische ondernemers’, maar ook ‘ondernemende academici’.¹⁰ Dat zijn wetenschappelijke medewerkers van universiteiten die een ondernemende visie hebben en hun onderzoeksdoelstellingen ondersteunen door betrekkingen aan te gaan met commerciële partners.¹¹ Het begrip academisch ondernemerschap betreft ook de betrokkenheid van universiteiten en academici in commercieel relevante activiteiten.¹² Voorbeelden van die betrokkenheid zijn universitair onderzoek in samenwerking met het bedrijfsleven, de inzet van universitair durfkapitaal (ook wel: risicokapitaal), universitaire bedrijfs-werkplaatsen als startplaatsen voor verzelfstandigde bedrijven, studentenstart-ups en nevenwerkzaamheden (bijvoorbeeld advieswerk) van wetenschappelijk personeel.¹³

Academisch ondernemerschap kan worden gezien als een mechanisme voor kennisvalorisatie. Het Ministerie van OCW definieert kennisvalorisatie als ‘het proces van waardecreatie uit kennis, expertise en ander intellectueel

8 Cantaragiu, *Management & Marketing Challenges for the Knowledge Society* 2012, p. 687. De oorspronkelijke definitie luidt in het Engels: ‘Academic entrepreneurship is a practice performed with the intention to transfer knowledge between the university and the external environment in order to produce economic and social value both for external actors and for members of the academia, and in which at least a member of academia maintains a primary role.’

9 Miller e.a., *International Journal of Technology Management* 2018, tabel 1.

10 *Ibid.* Zie ook Abreu & Grinevich, *Research Policy* 2013.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 Cantaragiu, *Management & Marketing Challenges for the Knowledge Society* 2012, p. 686.

vermogen, door deze geschikt en/of beschikbaar te maken voor economische en/of maatschappelijke benutting'.¹⁴ Het begrip valorisatie is door de Minister van OCW geïntroduceerd in het beleidsdocument Wetenschapsbudget 2004.¹⁵ De Minister van OCW definieerde het begrip valorisatie daarin als 'het in economische waarde omzetten van de resultaten van onderzoek'. Onder invloed van de Tweede Kamer breidde deze minister het begrip uit naar het omzetten van onderzoeksresultaten in zowel economische als maatschappelijke waarde.¹⁶

Hoewel het woord 'academisch' ook betrekking kan hebben op andere kennisinstellingen, blijft het hier beperkt tot universiteiten, met eventueel bijhorende medische centra. Er kan dus ook worden gesproken van 'universitair ondernemerschap'. Een groot deel van de resultaten van dit onderzoek zal overigens relevant zijn voor hogescholen en andere kennisinstellingen. Voor hogescholen gelden namelijk dezelfde juridische kaders uit het onderwijs(bekostigings)recht en het Europees staatssteunrecht, die in hoofdstukken 3 en 4 worden besproken. Voor ondernemende hogescholen en andere kennisinstellingen gelden de staatssteunrechtelijke kaders, aangezien die kaders gelden ten aanzien van elke onderneming als bedoeld in artikel 107 VWEU. Daarnaast geldt de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit ook voor hogescholen en de kennisinstellingen die de gedragscode onderschrijven.¹⁷

Zonder een uitputtende typologie te willen maken, worden hierna enkele vormen van academisch ondernemerschap besproken die passen binnen de definitie van Cantariagu.

14 *Kamerstukken II* 2018/19, 32637, nr. 339, voetnoot 2. Zie over het gebruik van het woord valorisatie door universiteiten: Hladchenko, *International Journal of Educational Management* 2016 en A.A.Th.A. Cools, Presentatie Misverstanden over valorisatie', <<http://ardcools.nl/documenten-3>>.

15 *Kamerstukken II* 2003/04, 29338, nr. 1, p. 12.

16 *Kamerstukken II* 2004/05, 29338, nr. 30 (Ministerie van OCW, Valorisatie als taak van universiteiten en hogescholen, 27 januari 2005). In artikel 1 onder j van het Besluit experiment prestatiebekostiging 2012 (oud) werd voor het eerst het begrip valorisatie wettelijk verankerd en gedefinieerd. Valorisatie is daarin 'het proces van waardecreatie uit kennis binnen een instelling in verband met economische en maatschappelijke benutting van die kennis'. Dit begrip was relevant voor de prestatieafspraken die universiteiten met de Minister van OCW hebben gemaakt. De Reviewcommissie Hoger Onderwijs adviseert de minister over de prestatieafspraken die met de instellingen zijn gemaakt. Zie ook De Jong 2015, p. 11-12. Vgl. OECD 2018, hoofdstuk 1 (onder *Policy initiatives to stimulate valorisation of scientific knowledge*) en OECD 2014 p. 150.

17 De gedragscode wordt onderschreven door KNAW, NFU, NWO, de TO2-federatie, de Vereniging Hogescholen en VSNU. De TO2-federatie bestaat uit Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO), de Stichting Deltares, de Stichting Wageningen Research (DLO), de Stichting Energieonderzoek Centrum Nederland, de Stichting Maritiem Research Instituut Nederland (MARIN) of de Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR).

2.2.3 Vormen van academisch ondernemerschap

De universiteit maakt gebruik van verschillende manieren om technologie en kennis te vercommercialiseren.¹⁸ Hierna worden de volgende manieren besproken:

- universitaire spin-offs, start-ups en technologieoverdracht;
- contractonderwijs, contractonderzoek en andere vormen van dienstverlening;
- faciliteren van ondernemerschap via kennistransferoffices, ondernemerswerkplaatsen, wetenschapsparken en durfkapitaal.

Het is overigens lastig om de verschillende vormen van academisch ondernemerschap in Nederland te kwantificeren. De bestuursverslagen leggen afzonderlijk verantwoording af over valorisatie. Uniforme indicatoren zijn er niet: elke instelling legt nadruk op wat zij belangrijk vindt. Dat maakt dat een vergelijking van het aantal door universitaire medewerkers gemelde vindingen, octrooiaanvragen, afgegeven licenties, verkochte octrooirechten en opgerichte spin-offs of start-ups niet goed mogelijk is. Hetzelfde geldt voor de baten uit contractonderzoek. In de jaarrekeningen wordt het deel van de inkomsten uit contractonderzoek, afkomstig van nationale overheden, niet duidelijk uitgesplitst in subsidiebaten en baten uit het verrichten van opdrachten. Over de overheids- en bedrijfsuitgaven aan contractonderzoek zijn statistische gegevens opvraagbaar bij het CBS. In 2017 hebben overheden 779 miljoen euro en bedrijven 594 miljoen euro besteed aan contractonderzoek in het wetenschappelijk onderwijs.

Toch zijn er pogingen gedaan ten aanzien van octrooiaanvragen door Nederlandse universiteiten.¹⁹ Naar Nederlands recht is de wettelijke term *octrooi*, maar men gebruikt vaak als synoniem de in Nederland niet-officiële term *patent*. Patenten kunnen door de universiteit, door de betrokken universitaire medewerker of door samenwerkingspartijen worden aangevraagd, hetgeen onzuivere tellingen oplevert. Er is een *name game*, waarbij een lijst met mogelijk-

18 Zie voor een overzicht hiervan: Miller e.a., *International Journal of Technology Management* 2018; Alexander & Childe, *Production Planning & Control* 2013; Grimaldi, Kenney & Siegel, *Research Policy* 2011; Rothermel, Agung & Jiang, *Industrial and Corporate Change* 200 en Philpott e.a., *Technovation* 2011, figuur 1.

19 Zie o.a. Van Dongen, Winnink & Tijssen, *World Patent Information* 2014, p. 27-32. Volgens Van Dongen, Winnink & Tijssen zijn er, tussen 2000 en 2010, 952 patentaanvragen gedaan door negen door hun geselecteerde Nederlandse universiteiten (met inbegrip van de medische centra). Dat is een gemiddelde van 9,6 aanvragen per universiteit met een spreiding tussen 0 en 40 aanvragen per instelling. De meeste aanvragen werden gedaan door technische universiteiten of brede universiteiten met een grote bèta-faculteit. Er zijn 1946 patentaanvragen gedaan voor vindingen die zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek van de negen universiteiten. Het gaat hier om wetenschappers die als uitvinder zijn genoemd in de aanvragen van bedrijven. Dat is een gemiddelde van 19,7 universitaire uitvinders per jaar, met een spreiding tussen 1 en 80 per instelling.

ke partijnamen en alle verschrijvingsvarianten wordt *gematcht* met een patent-database. Daarbij moeten dan dezelfde patenten gegroepeerd worden.²⁰ Horlings, Gurney, Deuten en Van Drooge van het Rathenau Instituut hebben op een vergelijkbare systematische wijze inzicht gegeven in het aantal octrooi-aanvragen door universiteiten en hun medische centra tussen 1980 en 2009.²¹ In de periode 1980-1984 hebben algemene universiteiten 27, universitair medische centra 3 en technische universiteiten 12 octrooiaanvragen gedaan. De grootste absolute stijging is te zien tussen de periode 1990-1994, gezamenlijk 193 aanvragen, en 1995-1999, gezamenlijk 394 aanvragen. In de periode 2005-2009 hebben algemene universiteiten 258, universitair medisch centra 308 en technische universiteiten 289 octrooiaanvragen ingediend. In 2021 publiceerde het Rathenau Instituut op zijn website data van aanvragen bij de European Patent Office.²² Ook daarin is een stijging van aanvragen door universiteiten te zien, waarbij de meeste aanvragen zijn gedaan door TU Delft.²³

2.2.3.1 *Universitaire spin-off, start-ups en technologieoverdracht*

In Nederland zijn er naar schatting meer dan 5.500 start-ups.²⁴ Het ministerie van EZK schat op basis van cijfers van OESO in dat 13% van de Nederlandse start-ups, academische start-ups zijn. Geschat wordt dat 4% daarvan is opgericht door een onderzoeker. Ongeveer 9% van de start-ups zijn opgericht door een student.

De academische ondernemer kan buiten de universiteit om een start-up beginnen of binnen de universiteit een spin-off oprichten. Een spin-off is een nieuw bedrijf, opgericht door een persoon of groep personen die, al dan niet gedeeltelijk, de moederorganisatie verlaat. Dat bedrijf wordt opgericht met kennis, competenties of middelen van de moederorganisatie, in dit geval de universiteit.²⁵ Het vercommercialiseren van technologie kan ook verlopen via overdracht van intellectuele eigendomsrechten aan nieuwe of bestaande ondernemingen; een nevenvorm daarvan is verlening van licenties. Domeinen waarop we vaak spin-offs zien ontstaan zijn de levenswetenschappen, de biotechnologie, de natuurwetenschappen, de techniek en de ict.²⁶

Ondernemerschap kan ook plaatsvinden in een *joint venture*. In zo'n contractueel samenwerkingsverband kunnen universiteiten en andere zelfstandige

20 Horlings, Gurney, Deuten & Van Drooge 2013, p. 27. Voor zover bekend zijn geen recentere cijfers voorhanden uit onderzoek met de beschreven methode.

21 *Ibid.*

22 Rathenau Instituut, 'European patent applications (patent families) by university', <<https://www.rathenau.nl/en/science-figures/output/patents/european-patent-applications-patent-families-university>>

23 *Ibid.*

24 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2018/19, 2995, 13 juni 2019.

25 Braaksma, De Jong & Stam 2005, p. 9.

26 Pitsakis, Souitaris & Nicolaou, *Journal of Management Studies* 2015, p. 321-353.

partijen middelen inbrengen om een bepaald doel te bereiken, bijvoorbeeld het (door)ontwikkelen van een bepaalde technologie. Universiteiten kunnen ook met commerciële partners optrekken om te investeren in onderzoeksinfrastructuur en -uitrusting. Gedacht kan worden aan laboratoria of *clean rooms*.

2.2.3.2 *Contractonderwijs, contractonderzoek en andere vormen van dienstverlening*

Universiteiten ondernemen onder andere ook door het aanbieden van particulier onderwijs aan studenten en professionals. Binnen de juridische beroepsgroep is bijvoorbeeld de postacademische specialisatieopleiding van de Grotius Academie bekend, die onderdeel is van het Centrum voor Postacademisch Onderwijs van Radboud Universiteit. Een ander voorbeeld is de postinitiële opleiding Advanced Master in European and International Human Rights Law van de Universiteit Leiden. Daarnaast kan vrijwel aan elke universiteit een geïnteresseerde tegen betaling aanschuiven en een examen in een vak doen. Regelmatig bieden universiteiten ook maatwerktrajecten aan bedrijven en overheden. Er kan ook gedacht worden aan het volledig aanbieden van opleidingen in het buitenland.

Universiteiten kunnen dus allerlei commerciële vormen van onderwijs aanbieden naast het initieel onderwijs.²⁷ Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- aanschuifonderwijs bij het initieel onderwijs;
- postinitiële opleidingen (ook wel *executive masters* of *advanced masters*)
- postacademische cursussen of *incompany* onderwijs; of
- (commerciële) seminars of conferenties.

Ook kunnen *Massive Open Online Courses* als commerciële vorm van onderwijs worden beschouwd, aangezien voor het ontvangen van een certificaat veelal een betaling wordt vereist.

Bij het aanbieden van cursussen naast het initiële onderwijs kan er altijd sprake zijn van maatwerk. Dat moet worden onderscheiden van het bieden van maatwerk binnen een bekostigde opleiding. Een voorbeeld van het eerste is dat de Rijksuniversiteit Groningen en haar medisch centrum op verzoek van het Ministerie van Hoger Onderwijs in Saoedi-Arabië een programma aanbieden voor het opleiden van Saoedische medische studenten.²⁸ Dit programma maakt geen onderdeel uit van een (reguliere) initiële, door de overheid bekostigde opleiding in de zin van de Nederlandse wet (hierna: bekostigde opleiding²⁹), maar bereidt de studenten wel op een dergelijke opleiding voor. De studenten betalen voor dit voorbereidend programma 32.000 euro per jaar,

27 Initieel onderwijs bestaat in het wetenschappelijk onderwijs uit bacheloropleidingen en masteropleidingen volgend op deze bacheloropleidingen (art. 7.3a lid 1 WHW).

28 Bestuursverslag Rijksuniversiteit Groningen 2018.

29 Formeel-juridisch worden de instellingen bekostigd uit 's Rijks kas en niet de individuele opleidingen.

evenals voor de opleiding waarvoor de voorbereiding is bedoeld. Een voorbeeld van maatwerk binnen een initiële opleiding is het maatwerktraject van de TU Eindhoven 'Designing with and for multiple stakeholders' voor het bedrijf Nexmosphere, waar 50 studenten bij betrokken waren. Dit traject maakte onderdeel uit van een 'reguliere' opleiding.

Bij academisch ondernemerschap hoeven we niet alleen aan onderwijs te denken. Er zijn ook andere activiteiten die onder het bredere begrip academisch ondernemerschap vallen. We noemen hier onderzoek in samenwerking, contractonderzoek en adviseringspraktijken. Soms zijn de activiteiten vrijwel niet commercieel van aard. Het gaat dan om het plaatsen van studenten of afgestuudeerden in een bedrijf. Of het gezamenlijk met iemand uit het bedrijfsleven verrichten van activiteiten als het begeleiden van onderzoek en het gezamenlijk publiceren van stukken.

Andere vormen van academisch ondernemerschap in bredere zin zijn het houden van conferenties voor zowel academici als professionals en het gezamenlijk netwerken. Soms worden die activiteiten geschaard onder de noemer *university-business cooperation* of *university-industry engagement*.³⁰

Die kunnen onder de werkdefinitie van academisch ondernemerschap vallen als er sprake is van het produceren van economische waarde. Cantiaguru merkt terecht op dat sommige activiteiten die in de literatuur worden genoemd, zoals onderzoek in samenwerking, gewoonweg bij de kerntaken van de universiteit kunnen horen.³¹ Dat is per geval afhankelijk van de wettelijke doelstellingen van de universiteit en de heersende opvattingen in de maatschappij. In hoofdstuk 3 worden deze wettelijke doelstellingen besproken.

Opgemerkt moet worden dat de universiteit niet alleen aan het bedrijfsleven, maar vooral ook aan overheden of maatschappelijke organisaties commerciële diensten verleent. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat de overheid in de periode 2001-2019 meer geld uitgaf aan contractonderzoek bij universiteiten dan het Nederlandse bedrijfsleven.³² Dit strookt niet met het populaire beeld dat de zogenoemde 'derde geldstroom' van universiteiten gelezen moet worden als inkomsten uit het bedrijfsleven.³³

2.2.3.3 *Faciliterende activiteiten: kennistransferoffices, ondernemerswerkplaatsen, wetenschapsparken en durfkapitaal*

De voornoemde activiteiten maken ook onderdeel uit van het zogenoemde ijsbergmodel van de OESO.³⁴ Het is een ijsbergmodel, omdat onder de opper-

30 Zie bijv. Davey e.a. 2018 en Perkmann e.a., *Research Policy* 2013.

31 Cantaragiu, *Management & Marketing Challenges for the Knowledge Society* 2012, p. 697.

32 Opendata.cbs.nl (Onderwijs; uitgaven aan onderwijs en CBS/OESO indicatoren). Zie voor een historisch overzicht van derde-geldstroominkomsten van universiteiten Van den Broek-Honingh, Schel & Vennekens 2020, hoofdstuk 1.

33 Von der Dunk, *de Volkskrant* 2013.

34 Jongbloed & Zomer 2012, hoofdstuk 6.

vlakke veel wordt ondernomen qua kennisuitwisseling dat niet zichtbaar is in de vormen van octrooien, bedrijven of contracten.³⁵ Het model bevat een typologie voor de (zichtbare en minder zichtbare) interactie tussen universiteiten en het bedrijfsleven.

Bij de hiervoor genoemde vormen van academisch ondernemerschap noemt het model ook faciliterende mechanismen. Voor het intellectueel eigendom, de spin-offs en de *joint ventures* zijn dat: *technology transfer offices*, incubators, het ondernemerschapsonderwijs en business- en scienceparken (wetenschapsparken). Voor de contractactiviteiten zijn dat: subsidies, collaboratieve onderzoeksprogramma's, publiek gefinancierde onderzoeksinstituten en prikkels in de onderwijsbekostiging. Hierna worden de faciliterende activiteiten genoemd die door de universiteiten kunnen worden aangeboden.

Technology transfer offices (TTO's) of kennistransferoffices (KTO's) vormen een tussenschakel tussen de wetenschap en het bedrijfsleven. De ondersteunende diensten van deze transferpunten zijn onder andere 'het schrijven van een businessplan, het vinden van partners, het zoeken naar financiering en het beschermen van intellectuele eigendom'.³⁶ Universiteiten verstrekken in voorkomende gevallen zelf financiering vanuit een holding of een aparte rechtspersoon waaraan zij deelnemen. Zowel algemene als technische universiteiten hebben TTO's of vergelijkbare ondersteunende afdelingen of centra.³⁷ TTO's zijn geen recent verschijnsel. In de Innovatienota uit 1979 nam de Minister zonder portefeuille voor Wetenschapsbeleid Van Trier (CDA) zich voor om transferpunten bij de Rijksuniversiteit Groningen en bij drie (destijds) technische hogescholen in Delft, Eindhoven en Twente op te richten en te subsidiëren. De genoemde technische hogescholen hadden al voorzieningen die voorlopers waren van de transferpunten.³⁸ Al snel zijn er meer transferpunten bijgekomen, namelijk in Tilburg en in Nijmegen.³⁹ Andere universiteiten hadden contactpersonen voor kennistransfer aangewezen. Een voorbeeld van een transferpunt is het valorisatiecentrum Innovation Exchange Amsterdam (van de Universiteit van Amsterdam, de Vrije Universiteit, het Amsterdam UMC en de Hogeschool van Amsterdam) dat onderzoekers ondersteunt bij de omzetting van hun idee naar een concrete toepassing.

35 *Ibid.*

36 Ministerie van OCW, Wetenschap van impact, 19 januari 2017, *Kamerstukken II* 2016/17, 31288, nr. 574.

37 TU/e Innovation Lab, TU Delft Valorisatiecentrum, Innovation Exchange Amsterdam, Utrecht Holdings, Erasmus MC TTO, WUR TTO, LURIS, Rijksuniversiteit Groningen (informeel).

38 Colleges van bestuur Technische Hogescholen Delft, Eindhoven en Twente, Brief aan de Tweede Kamer d.d. 7 februari 1980 met commentaar op de nota Technologische Innovatie, *Kamerstukken II* 1979/80, 15855, nr. 2.

39 *Kamerstukken II* 1984/85, 18736, nr. 1. Zie ook Albeda, *Christen-Democratische Verkenningen* 1987, p. 11.

Incubators of ondernemingswerkplaatsen bieden toegang tot faciliteiten of huisvesting om de groei van 'hoogwaardige start-ups naar succesvolle ondernemingen' te versnellen.⁴⁰ Ook verzorgen zij ondersteunende diensten, kennis van de markt, juridische ondersteuning en toegang tot financiering.⁴¹ Daarnaast kunnen bedrijfsplancompetities worden uitgeschreven om studenten te stimuleren na te denken over marktkansen.⁴²

Bij ondernemerschapsonderwijs gaat het om het zich eigen maken van bedrijfskundige en managementcompetenties.⁴³

Wetenschapsparken zijn terreinen waarin kruisbestuiving kan voorkomen tussen de daarin gevestigde onderzoeksfaciliteiten en private ondernemingen. Het idee van wetenschapsparken is dat door de fysiek korte afstand tussen bedrijven die daarin zijn gevestigd en de universiteit meer informele kennisuitwisseling plaatsvindt en een vertrouwelijke omgeving wordt gecreëerd, waarin allianties en formele afspraken kansen krijgen.⁴⁴ Men kan hier van het campuseffect spreken.

In 2018 heeft Buck Consultants International (BCI) op verzoek van het Ministerie van EZK en het Netwerk Kennissteden Nederland een inventarisatie gemaakt van campussen in Nederland.⁴⁵ In de definitie die BCI hanteert is er sprake van een campus wanneer de volgende vier voorwaarden zijn vervuld:

- de focus ligt op onderzoek en ontwikkeling (*Research & Development*, kortweg R&D) en/of op technologiegedreven activiteiten van bedrijven;
- er is een fysieke locatie met hoogwaardige vestigingsmogelijkheden en onderzoeksfaciliteiten voor bedrijven;
- er zijn manifeste kennisdragers aanwezig (bijvoorbeeld een universiteit, een onderzoeksinstituut of een R&D-afdeling van een groot internationaal opererend bedrijf); en
- er is een actief open innovatieproces in wisselwerking tussen kennisbron(nen) en bedrijven.

Van 82 initiatieven die worden geprofileerd als campus, distilleerde BCI er 35 als 'echte' campussen die corresponderen met de voornoemde vier elementen. Daarvan kunnen 18 campussen worden geclassificeerd als een sciencepark. Het begrip 'sciencepark' ziet volgens BCI hier op '(parkachtige) bedrijventerrein-

40 *Ibid.*

41 Mian, Lamine & Fayolle, *Technovation* 2016, par. 2.

42 Hayter, Nelson, Zayed & O'Connor, *The Journal of Technology Transfer* 2018, p. 1065.

43 EC 12 februari 2006, Mededeling Implementatie van de Lissabonstrategie van de Europese Gemeenschap: ondernemingszin bevorderen door onderwijs en leren, p. 11.

44 Díez-Vial & Montoro-Sánchez, *Technovation* 2016, p. 41. Zie ook: Kooij, *Planning Theory* 2015, p. 346-350.

45 Buck Consultants International, Inventarisatie en meerwaarde van campussen in Nederland. Uitgevoerd in opdracht van: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat & Netwerk Kennissteden Nederland, Den Haag, 5 juni 2018, p. 10-11 <<https://extranet.bciglobal.com/documents/Inventarisatie%20en%20meerwaarde%20van%20campussen%20in%20Nederland%20-%205%20juni%202018.pdf>>.

nen gerelateerd aan een universiteit/universitair medisch centrum, waar R&D plaatsvindt door universiteiten, academische medische centra, onderzoeksinstituten en bedrijven'. Voorbeelden zijn Campus Groningen, Kennispark Twente en Leiden BioScience Park. BCI identificeert meerdere uitdagingen voor campussen in het algemeen. Een daarvan is dat het Rijk te weinig investeert in (fundamentele) kennisontwikkeling: er is behoefte aan meer geld voor fundamenteel en toegepast onderzoek. Daarnaast is er sprake van een onrendabele top (leegstand) vanwege een doelgroep die weinig eigen vermogen heeft (start-ups) en wordt de eis vanuit projectontwikkelaars om voor 70% te verhuren in de praktijk als lastig ervaren. Verder loopt het gebruik van faciliteiten soms te veel via relaties tussen onderzoekers. Bij scienceparken speelt nog dat er een spanningsveld is tussen de universiteitgerelateerde activiteiten en de commerciële ontwikkeling van de campus. Campussen halen hun verdienvermogen uit gronduitgifte, vastgoedexploitatie, organiseren van programma's waaronder incubatie, deelnemen in start-ups en andere initiatieven, gebruik van overheidssubsidies en verlenen van diensten.

Bouwkundige Ng maakt in zijn proefschrift over het al dan niet gehuisvest zijn op campussen van organisaties onderscheid tussen incubatorlocaties, onderzoekslocaties en samenwerkingslocaties.⁴⁶ In hoofdlijnen kan onderscheid worden gemaakt tussen de 'hardware', *vastgoed* dat door de open inrichting samenwerking stimuleert, en de 'software', *programming* voor het creëren van een 'ecosysteem'. Zo'n ecosysteem kan gecreëerd worden door netwerkbijeenkomsten te organiseren en samenwerkingen aan te jagen. Volgens Ng is de nabijheid van een universiteit de belangrijkste overweging voor het zich vestigen op een sciencepark.

Een laatste faciliterend mechanisme dat in deze paragraaf moet worden genoemd is durfkapitaal.⁴⁷ Durfkapitaal is kapitaal 'dat buiten de beurs om in ondernemingen wordt belegd' en 'zich richt op bedrijven met een hoog groeipotentieel in een vroeg stadium'.⁴⁸ Universiteiten kunnen financiële middelen verlenen aan commerciële projecten, al dan niet in samenwerking met andere universiteiten, decentrale overheden, regionale ontwikkelingsmaatschappen, banken of bedrijven. (Oud)-studenten en wetenschappelijk medewerkers die kennis, voorkomend uit universitair onderzoek, willen vercommercialiseren door een onderneming te starten hebben financiering nodig. Aangezien zij bij aanvang hun producten of diensten veelal eerst nog verder ontwikkelen, hebben zij geen geldstromen uit bijvoorbeeld de verkoop van deze producten of diensten.⁴⁹ Daarom zijn zij genoodzaakt externe financiering te zoeken. Academische starters hebben niet altijd toegang tot deze financie-

46 Ng 2020, p. 54

47 Zie voor een typologie van financieringsinstrumenten: Bernthal, *BYU Law Review* 2018, 4.

48 Mazzucato 2017, p. 76.

49 Rasmussen & Sørheim 2012, *Technology Analysis & Strategic Management*, p. 665. Zie ook Mazzucato 2017, p. 77.

ring. Er is een potentiële kloof tussen ondernemingen die zijn gestart vanuit publieke onderzoeksorganisaties en investeerders.⁵⁰ Deze financieringskloof heeft te maken met de onzekerheden over de uitkomsten van het project, informatie-asymmetrie (moeizame vertaling wetenschappelijke bevindingen naar marktwaarde), hoge kosten, weinig vooruitzichten op inkomsten op de korte termijn en een gebrek aan exit-mogelijkheden.⁵¹ Investeerders financieren daarom liever ondernemingen die al verder zijn ontwikkeld.⁵² Academische starters zijn veelal ook niet ‘investment ready’: in het begin ontbreken managementvaardigheden, er is geen strategische focus, de marketing is niet op orde, de financiële projecties zijn gebrekkig en er zijn (nog) weinig groeimogelijkheden.⁵³ Goed wetenschap kunnen bedrijven betekent nog niet dat er goed ondernomen kan worden. Wetenschappers kunnen een kenniskloof hebben wat betreft managementvaardigheden.⁵⁴ Er is ook een communicatiekloof tussen wetenschappers en investeerders, die beiden ander jargon gebruiken.⁵⁵ De zogenoemde ‘valley of death’ ziet op de hiervoor genoemde financieringskloof tussen de vraag van ondernemers (van publieke onderzoeksorganisaties) en het aanbod van kapitaal daarvoor.⁵⁶

Deze financieringskloof heeft ertoe geleid dat overheden zich actief opstellen in het verstrekken van kapitaal en garanties aan deze ondernemingen.⁵⁷ Ondernemingen hebben in verschillende fasen van hun bestaan financiering nodig.⁵⁸ In de eerste ontwikkelingsfase van een onderneming is financiering nodig voor onder andere onderzoek en ontwikkeling, octrooieren van vindingen, het schrijven van een businessplan, het onderzoeken van de haalbaarheid van de technologie en het onderzoeken of er een markt voor bestaat. In deze fase wordt ook wel gesproken van proof-of-conceptfinanciering voor het onderzoeken van de technische haalbaarheid van een technologie en preseedfinanciering voor de versterking van het management en de organisatie. Men is dan nog niet toe aan de start-upfase waarbij seed-financiering nodig is voor eventuele prototypes, vaste activa en werkkapitaal, en het starten van de onderneming.

Het doorgroeien van start-ups is een knelpunt.⁵⁹ Hierbij wijst AWTI op de invloed van kennisinstellingen, zoals universiteiten, die andere belangen hebben dan de start-up bij het maken van afspraken over intellectueel eigen-

50 Rasmussen & Sørheim 2012, p. 664-665; Munari, Sobrero & Toschi, *Technology Analysis & Strategic Management* 2017, p. 234-236.

51 *Ibid.*

52 Sobrero & Toschi, *Technology Analysis & Strategic Management* 2017, p. 234-236.

53 *Ibid.*

54 *Ibid.*

55 *Ibid.*

56 Rasmussen & Sørheim, *Technology Analysis & Strategic Management* 2012, p. 665.

57 *Ibid.*, p. 665.

58 Ontleend aan Rasmussen & Sørheim 2012, p. 671-674.

59 AWTI 2020, p. 27-28.

dom en bij het nemen van een belang als aandeelhouder.⁶⁰ Er gaat invloed uit van de (passieve) opstelling van kennisinstellingen als aandeelhouder op latere investeerders.⁶¹ Het verstrekken van publiek durfkapitaal aan starters is dan ook niet zonder risico's. Clarysse e.a. onderzochten 135 spin-offs van publieke onderzoeksorganisaties in vijf Europese landen.⁶² Een bevinding die zij noemen is dat het verstrekken van publiek kapitaal en de betrokkenheid van publieke onderzoeksorganisaties leidt tot een overwaardering van het intellectueel eigendom van de start-up (dat is terug te zien in het kapitaal waarmee het bedrijf wordt opgezet). Dit heeft geen positieve invloed op de hoeveelheid kapitaal dat op korte termijn is opgehaald na de oprichting van de onderneming. Daarnaast blijken onderhandelingen over intellectueel eigendom langdurig en moeilijk te zijn, en zijn deze vaak gebaseerd op historische onderzoekskosten in plaats van de marktwaarde. Hoewel semi-private fondsen zijn opgericht om de eerdergenoemde financieringskloof te dichten, verschuift deze financieringskloof vanwege overwaardering naar een latere fase van de onderneming. Dit kan mijns inziens in het achterhoofd worden gehouden bij te rigide juridische opvattingen over kostenberekening en waarderingen van intellectuele eigendomsrechten.

2.2.4 Verwante begrippen

In de literatuur zijn legio begrippen te vinden die aan het academisch ondernemerschap verwant zijn. Op het universiteitsniveau hanteert men de termen ondernemende universiteit, hybride universiteit en Third Generation University. Deze begrippen zien op de organisatorische eigenschappen van de universiteit waarbinnen het academisch ondernemerschap eventueel tot uiting kan komen. Verwant aan deze begrippen is 'commodificatie' dat ziet op de verhandelbaarheid van kennis.

2.2.4.1 Ondernemende universiteit

Een ondernemende universiteit heeft volgens Sánchez-Barrioluengo en Benneworth een focus op de vercommercialisering van kennis via octrooien, licenties en spin-offs.⁶³ De ondernemende universiteit heeft een aantal karakteristieke

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Dit is volgens AWTI anders als een kennisinstelling 'een zeer sterke reputatie heeft met betrekking tot het neerzetten van een startup en het faciliteren van de groei, zonder daarbij vervolginvesteerders in de weg te zitten. Zo'n reputatie moet wel opgebouwd worden'. *Ibid.*, p. 28.

⁶² Clarysse e.a., *Industrial and Corporate Change* 2007, p. 633.

⁶³ Sánchez-Barrioluengo & Benneworth, *Technological Forecasting and Social Change* 2019, p. 207 met verwijzing naar Clark 1998. Sánchez-Barrioluengo & Benneworth onderscheiden de ondernemende Universiteit van de geëngageerde universiteit die is gericht op onderzoek

eigenschappen. Dat zijn (1) een versterkte centrale sturingscapaciteit (die nodig is om prikkels en beloningsstructuren te implementeren, een ondernemingsvriendelijke academische cultuur te creëren en faciliterende structuren zoals KTO's op te zetten),⁶⁴ (2) administratieve mechanismen (zoals meldingsplichten voor vindingen van werknemers en beloningsregelingen), (3) een kerngroep van academici die het ondernemen vanzelfsprekend vinden terwijl anderen vinden dat het legitiem is om dat te doen en (4) een interne koppeling tussen de kern (onderwijs en onderzoek) en de periferie (ondernemerschap) van universitaire activiteiten. Die koppeling komt bijvoorbeeld tot stand via een KTO dat de bevoegdheid heeft om octrooien aan te vragen.⁶⁵

2.2.4.2 Hybride universiteit

Onder anderen Mouwen en Bijsterveld duiden met de term hybride universiteit een universiteit aan die zowel een marktorganisatie als een taakorganisatie is. Vanuit het klassieke overheidsbeeld wordt verwacht dat publiek gefinancierde universiteiten taakorganisaties zijn: zij moeten wettelijke taken vervullen en houden bovendien bepaalde waarden hoog.⁶⁶ Dit zijn waarden als rechtmatig optreden, procedures volgen, (democratische) verantwoording afleggen en streven naar openbaarheid.⁶⁷ Maar universiteiten zijn ook deels marktorganisaties,⁶⁸ waarvan wordt verwacht dat zij zich kunnen aanpassen aan marktontwikkelingen, geld kunnen investeren in risicovolle projecten, winst kunnen maken, vrij kunnen concurreren in de markt en hun kennis kunnen beschermen. Aanpassen, risico's nemen, winst maken, concurreren en kennis geheimhouden zijn waarden van de koopman.⁶⁹

Organisaties die opereren in dit spanningsveld tussen het vervullen van wettelijke taken en het opereren op de markt worden in de bestuurskunde getypeerd als hybride organisaties.⁷⁰ In dit geval is dus sprake van een hybride universiteit.

in samenwerking, contractonderzoek of advisering en de regionale geëngageerde universiteit die dit met een regionale focus doet. Zie voor een overzicht van verschillende definities van de 'ondernemende universiteit': Europese Commissie & OESO 2012, p. 43; Vgl. de discours-analyse in Mautner, *Critical Discourse Studies* 2005.

64 Sánchez-Barrioluengo & Benneworth, *Technological Forecasting and Social Change* 2019, p. 208.
65 *Ibid.*

66 Mouwen & Van Bijsterveld 2000, p. 48. Zie hierover ook Brandsen, Van de Donk & Kenis 2006; Simon 1989 en Jacobs 1994 (zie daarover Mouwen & Van Bijsterveld 2000, p. 89-91).

67 Mouwen & Van Bijsterveld 2000, p. 90. Dat geldt in zekere zin ook voor bijzondere universiteiten. Die universiteiten gaan weliswaar uit van een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid stichting of vereniging, maar hebben wettelijke doelstellingen en zijn grotendeels afhankelijk van publieke geldmiddelen

68 Zie over hybride organisaties ook: In 't Veld 1997. Zie vanuit juridisch perspectief: Van Nuland & Franssen 2013.

69 Mouwen & Bijsterveld 2000, p. 90.

70 Brandsen & Karré, *Bestuurswetenschappen* 2010, p. 71.

2.2.4.3 Third Generation University

Wissema hanteert de term Third Generation University om de moderne universiteit aan te duiden.⁷¹ Hij schetst een ontwikkeling waarbij de universiteit drie fasen doormaakte: (a) de middeleeuwse universiteit was gericht op het behoud en de overdracht van kennis; (b) in de 19de eeuw veranderde de universiteit in een onderzoeksuniversiteit (model Humboldt), waarna (c) sinds de jaren 80 van de vorige eeuw de taken van de universiteiten uitgebreid zijn met economische en maatschappelijke dienstverlening – een natuurlijk verlengstuk van het doen van onderzoek.⁷²

2.2.4.4 Commodificatie

‘Commodificatie’ van kennis is het verschijnsel dat allerlei soorten (wetenschappelijke) activiteiten en resultaten voornamelijk worden geïnterpreteerd en geëvalueerd aan de hand van economische criteria. Hieronder valt het vercommercialiseren van onderzoek, bijvoorbeeld de verkoop van kennis en expertise door academische instituties, maar ook het rendementsdenken.⁷³ In dat kader wordt ook gesproken over economisering, dat evenals onder andere juridisering en politisering een vorm is van het rationaliseren, oftewel het onttoveren, van de maatschappij.⁷⁴ De huidige maatschappij, waarin kennis centraal staat, wordt in de sociologie gekenmerkt als een kennissamenleving. In de economie wordt echter het begrip ‘kenniseconomie’ gehanteerd.⁷⁵ Dit relatief jonge begrip duidt op een economie waarin kennis de belangrijkste productiefactor vormt, belangrijker dan de productiefactoren kapitaal, arbeid en natuur. In een kenniseconomie is kennis vooral als privaat goed verhandelbaar.⁷⁶ Dit staat naast het idee dat de universiteit publieke kennis zou moeten verzorgen, dat wil zeggen kennis die vrij beschikbaar is, gedeeld wordt en niet exclusief is.⁷⁷

2.2.5 Tussenconclusie

In het algemeen wordt in de literatuur aangenomen dat het academisch ondernemerschap betrekking heeft op het (1) octrooieren, licentiëren en opzetten van spin-offs door universiteiten, (2) een breed palet van andere activiteiten die zien op kennisbenutting, zoals onderzoek in samenwerking met het be-

71 Wissema 2009; als besproken door Sarwas, *Wissenschaftmanagement* 2010.

72 *Ibid.*

73 Radder 2010, p. 4.

74 Grit 2000, p. 13.

75 OECD 1996.

76 Debackere 2006, p. 277-317.

77 Schinkel, *Beleid en Maatschappij* 2015, p. 53.

drijfsleven, contractonderwijs en contractonderzoek en (3) het faciliteren van universitaire kennisbenutting, waarbij die facilitering kan plaatsvinden door *technology transfer offices*, incubators en scienceparken, en het toekennen van financiële middelen.

In de volgende paragraaf wordt de opkomst van het academisch ondernemerschap besproken.

2.3 OPKOMST VAN HET ACADEMISCH ONDERNEMERSCHAP

2.3.1 Algemeen

De opkomst van het academisch ondernemerschap kan op meerdere manieren worden verklaard. Hier wordt gefocust op de invloed vanuit recht en beleid. Achtereenvolgens worden de volgende perspectieven geboden: de invloed vanuit de Amerikaanse wetgeving, veranderde octrooieregeling in Nederland en veranderd onderwijs- en innovatiebeleid in Nederland. De Amerikaanse wetgeving wordt hier besproken, omdat deze heeft geleid 'tot een zeer actief kennisbeschermings- en kennisexploitatiebeleid bij Amerikaanse kennisinstellingen, waardoor veel additionele inkomsten worden gegenereerd.'⁷⁸ In Nederland is de invoering van een Bayh-Dole Act twintig jaar geleden onderzocht, maar hiervoor is uiteindelijk niet gekozen.⁷⁹ Reden is de grotere omvang van 'schaalvoordelen en de interne markt' in de Verenigde Staten, waar bovendien meer durfkapitaal aanwezig is en de maatschappij een 'ondernemender' karakter heeft.⁸⁰ Ook was er geen draagvlak bij de universiteiten voor nieuwe regelgeving.⁸¹ Aangezien deze omstandigheden aan verandering onderhevig zijn, is het interessant om kennis te nemen van deze buitenlandse wetgeving. Deze wetgeving wordt behandeld aan de hand van studies van Mowery e.a. en Mowery & Sampat, die de ontwikkeling van het octrooieren van universitaire uitvindingen uitgebreid in kaart hebben gebracht.⁸²

2.3.2 Invloed vanuit Amerikaanse wetgeving

2.3.2.1 De Bayh-Dole Act

De meeste literatuur over het academisch ondernemerschap begint met het noemen van de Amerikaanse University and Small Business Patent Procedures

78 *Kamerstukken II* 2000/01, 26682, nr. 4.

79 *Ibid.*

80 *Ibid.*

81 *Ibid.*

82 Mowery e.a., *Research Policy* 2001; Mowery & Sampat, *Industrial and Corporate Change* 2001A en 2001B.

Act 1980 (Bayh-Dole Act).⁸³ Deze wet werd in 1980 ingevoerd met brede steun van het 95^{ste} Congres, waarin de Democraten de meerderheid hadden. Met de Bayh-Dole Act kwam een einde aan het weerbarstige octrooibeleid voor universiteiten. Voor die tijd onderhandelden federale financiers namelijk *ad hoc* met universiteiten. Aan het einde van de jaren 60 van de vorige eeuw werden allerlei *Institutional Patent Agreements* vastgesteld, waarin afspraken stonden over intellectuele eigendomsrechten.⁸⁴ De Bayh-Dole Act voorziet in een standaardregeling voor onderzoek op basis van federale financieringsovereenkomsten. Kort gezegd kunnen onder andere universiteiten het octrooi-recht over die vindingen in eigendom houden terwijl de federale overheid een niet-exclusieve licentie kan verkrijgen.

Na de invoering van deze wet is het universitair octrooi-beheer in de Verenigde Staten toegenomen.⁸⁵ Het aantal octrooiaanvragen en opgezette spin-offs door universiteiten is explosief gegroeid.⁸⁶ Volgens Mowery en Sampat heeft de toename ook te maken met het opzetten van het Hof van Beroep voor het Federale Circuit als hoogste rechter voor octrooizaken in 1982.⁸⁷ Ook opende de Supreme Court-uitspraak *Diamond versus Chakrabarty* over genetisch gemodificeerde organismen uit 1980 de deur voor commercieel interessante octrooiaanvragen binnen de biotechnologie.⁸⁸

Na de Bayh-Dole Act is ook de wetgeving buiten de Verenigde Staten veranderd.⁸⁹ In het eerste decennium van deze eeuw schaften Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, Noorwegen en Finland het zogenoemde *professor's privilege* af.⁹⁰ Het gaat hier om het privilege voor hoogleraren om octrooirechten zelf te houden. Zweden is een land dat het *professors' privilege* heeft behouden. In Nederland is overwogen om een Bayh-Dole Act in te voeren, maar

83 Pub. L. 96-517, December 12, 1980; 35 U.S. Code Chapter 18 – Patent rights in inventions made with federal assistance.

84 Mowery & Sampat, *Industrial and Corporate Change* 2001A, p. 347. Zie ook de bespreking over de aanloop naar de Bayh Dole Act als proces van institutionalisering van octrooiëring door universiteiten: Berman, *Social Studies of Science* 2008, p. 835-871. Zie voor een overzicht van de Bayh Dole Act: OECD 2003, p. 34.

85 Bekkers, Gilsing & Van der Steen, *The Journal of Technology Transfer* 2006.

86 Wright 2007.

87 Mowery & Sampat, *Journal of Technology Transfer* 2005, p. 119. Zie voor een overzicht van andere wijzigingen die leidden tot een '*propatent era*': Fagerberg, Mowery & Nelson 2006, p. 275-277.

88 In mei 2018 is de Bayh-Dole Act verhelderd en op bepaalde punten, zoals afschaffing van de 60 dagen-termijn voor het gebruik van *march in rights* voor de federale overheid die geoctrooieerde technologie wil gebruiken voor het algemeen belang (Supreme Court 16 juni 1980, 447 U.S. 303). Zie Berman 2012, p. 157.

89 Granstrand, *Industrial and Corporate Change* 2013. Zie ook Schriftelijke vraag P-0959/02 van Astrid Thors (ELDR) aan de Europese Commissie. De rechten van onderzoekers op uitvindingen. Publicatieblad Nr. 229 E van 26/09/2002 p. 0165-0166.

90 Martínez & Sterzi, *Industry and Innovation* 2020.

zoals gezegd: dit bleek niet nodig of wenselijk te zijn.⁹¹ In Nederland gold het *professors' privilege* niet. In de Rijksoctrooiwet 1995 is geregeld dat octrooi-rechten in principe worden toegekend aan de universiteit, hogeschool of onderzoeksinstelling met een vergoeding voor de werknemer voor het gemis aan octrooi. Aanleiding hiervoor was een amendement van Van der Hoeven (CDA) en Witteveen-Hevinga (PvdA) dat door de Tweede Kamer is aanvaard en dat heeft geresulteerd in het derde lid van artikel 12 Rijksoctrooiwet.⁹² Het amendement strekte tot het verduidelijken van de positie van universiteiten, hbo-instellingen en onderzoeksinstellingen. Uit navraag van de indieners was gebleken dat de universiteiten geen uniforme regeling hadden over octrooiaanspraken; een dergelijke regeling zou in hun ogen moeten overeenstemmen met hetgeen zij voorstelden, namelijk het uitgangspunt van de rechtentoekenning aan de instelling en niet aan de hoogleraar. Rijlaarsdam bekritiseert dit wetgevingsproces in zijn proefschrift over octrooirechten en dienstbetrekking:

'De Kamerleden hadden bij de voorbereiding uitsluitend naar de cvb's geluisterd, maar vergaten de andere partij te horen en maakten zodoende geen bewuste afweging van de belangen.'⁹³

Opvallenderwijs bestaat het idee dat volgens de Bayh-Dole Act het octrooi-rechtseigendom (automatisch) berust bij onderzoeksinstellingen.⁹⁴ In de zaak *Stanford versus Roche* uit 2011 bepaalde de meerderheid van het Supreme Court echter dat het octrooirecht niet automatisch wordt gevestigd bij universiteiten: het ligt volgens een fundamenteel principe van het Amerikaans recht bij de uitvinder. In de wet is ook geen verplichting opgenomen om als werknemer deze rechten over te dragen aan de universiteit.⁹⁵ De wet regelt wel dat de overgedragen rechten door de universiteit kunnen worden behouden. In de genoemde zaak kon Stanford University geen aanspraak maken op een octrooi-recht op een uitvinding van haar werknemer Holodniy. Deze werknemer had weliswaar een overeenkomst met Stanford getekend, inhoudende dat hij octrooirechten zou overdragen aan de universiteit, maar daarin stond nog geen concrete verplichting. Holodniy, die ervaring wilde opdoen bij het bedrijf Celtus, had later een geheimhoudingsovereenkomst getekend met dat bedrijf.

91 *Kamerstukken II* 2000/01, 26628 nr. 4; *Aanhangsel Handelingen II* 2007/8, 151 en *Aanhangsel Handelingen II* 2008/09, nr. 833.

92 *Kamerstukken II* 1993/1994, 22604, nr. 22. Zie ook CRvB 8 juli 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ2117, r.o. 4.2.2.2.

93 Rijlaarsdam 2005, p. 122.

94 Bijv.: KNAW 2014, p. 31.

95 AAUP 2014, p. 48. Rechtspraak is ook behandeld in Hayter & Rooksby 2015, p. 4-8.

Daarin stond dat hij zijn intellectuele eigendomsrechten 'zal en hierbij doet' toekennen aan het bedrijf.⁹⁶ De universiteit viste hiermee achter het net.

2.3.2.2 Een veranderde tijdsgeest: pre-Bayh-Dole-Act

In de Verenigde Staten deden universiteiten al vanaf het begin van de vorige eeuw ervaring op met het octrooieren van vindingen.⁹⁷ De Bayh-Dole Act markeerde dus niet het begin van het academisch ondernemerschap. Het voert hier te ver om deze universitaire octrooigeschiedenis in detail te beschrijven; zij is uitgebreid gedocumenteerd door Mowery en Sampat en door Shane.⁹⁸ Toch is het relevant enige hoofdpunten te noemen, om te illustreren hoe de tijdsgeest in de loop van de eeuw is veranderd: van een afkeurenswaardige praktijk naar een normalisatie.

Tot 1930 werd het octrooieren van vindingen vooral gezien als een privé-zaak van de wetenschappelijke medewerker, met terughoudendheid als gevolg. Octrooieren door wetenschappers werd namelijk gezien als onethisch of ongepast. Het zou geheimhouding, competitie of persoonlijke jaloezieën stimuleren of het zou de wetenschapper afwenden van fundamenteel onderzoek.⁹⁹ In 1917 schonk hoogleraar Brailsford Robertson een octrooirecht op de groeistimulans Tethalin aan zijn werkgever University of California; John Hopkins University heeft hem wegens dit voorval afgewezen voor een leerstoel.¹⁰⁰ Een ander bekend voorbeeld van ondernemerschap is professor Harry Steenbock (Wisconsin University). Hij vroeg in 1924 een octrooi aan voor een werkwijze om met bestraling vitamine D in voeding, drank en medicijnen te verbeteren. Ook hij wilde het octrooirecht aan zijn instelling schenken, maar vanuit de academische gemeenschap was hiertegen weerstand. Hoewel hij van Quaker Oats een aanbod kreeg van een miljoen dollar voor het octrooi, besloot hij dat het geld ten goede moest komen aan onderzoek. Daarom besloot

96 Supreme Court 6 juni 2011, 563 U.S. (2011), (Board of Trustees of the Leland Stanford Junior University, Petitioner v. Roche Molecular Systems Inc., et. Al.). In 2018 is in een 'implementing regulation' onder de Bayh-Dole Act geregeld dat werknemers gevraagd worden hun rechten ten aanzien van de vinding af te staan (par. 401.14 onder f sub 2).

97 McKusic, *Journal of the Franklin Institute* 1948, p. 193-225. Hij verwijst naar de destijds schaarse literatuur op dit gebied: Palmer, *Journal of the Patent Office Society* 1934, p. 96-131 en Potter, *Science* 1934, p. 96-131.

98 Mowery & Sampat, *Industrial and Corporate Change* 2001B, p. 317-354. Shane 2004, p. 40 e.v. met verwijzing naar Bok 2003, p. 139. Zie ook Apple, *The History of Science Society* 1989, p. 374-394.; Jansens 1996, p. 173. Bok 2003, p. 139. Loeb (Rockefeller Institute): 'if the institutions of pure science hold into handling patents I am afraid pure science will be doomed', aangehaald in Bok 2003, p. 139 en Jansens 1996, p. 173. Zie verder Robertson, *Science* 1917, p. 371-379. Eerder vroeg Frederick Cortell (University of California) in 1907 op persoonlijke titel een octrooi aan voor de eerste elektrostatische vliegfilter. Zie ook McKusic, *Journal of the Franklin Institute* 1948. Zie verder de gepubliceerde masterscriptie Gotkin 2012.

99 Zie McKusic, *Journal of the Franklin Institute* 1948.

100 Bok 2003, p. 139.

hij in 1925 samen met alumni een aparte stichting op te zetten waarin het octrooi kon worden geëxploiteerd.¹⁰¹ Het succes van het octrooi van Steenbock werd later kritisch gevolgd door de anti-kartelafdeling van het Ministerie van Justitie. Het Hof van Beroep van het district vernietigde het octrooi in 1944 wegens schending van het kartelrecht.¹⁰²

Vanaf 1930 kregen universiteiten in de Verenigde Staten interesse in het vaststellen van octrooi beleid.¹⁰³ Dit kwam deels door de crisis van de jaren 30 en het wegvallen van publieke inkomsten en schenkingen. Ook groeide het aantal universiteitslaboratoria. Daarnaast werden in die tijd grote uitvindingen gedaan op campussen, onder werktijd en met universitaire faciliteiten. Verder nam privaat gefinancierd onderzoek toe. Langzaam groeide het geloof dat het publiek via de universiteit voordelen uit het onderzoek moest krijgen. Sommige universiteiten hadden een stichting opgezet voor octrooien. Andere universiteiten, opvallend genoeg juist de particuliere instellingen zoals Harvard en Yale, waren nog altijd gekant tegen het octrooieren van de universiteit.¹⁰⁴ Wanneer de vinding betrekking had op therapie of volksgezondheid, mochten wetenschappelijke medewerkers van de universiteiten die positief tegenover octrooieren stonden geen octrooi aanvragen, omdat concurrentie tussen de instellingen vanwege octrooien onwenselijk werd geacht en het met het oog op de publieke relaties niet goed stond als de universiteit winsten genereerde uit de tegenslagen van mensen.¹⁰⁵

De 'American Association for the Advancement of Science' (AAAS) bracht in 1933 een rapport uit over het 'octrooi probleem'. Daarin werden argumenten vóór het octrooieren genoemd die later ook in een publicatie van McKusic voorkwamen.¹⁰⁶ Het vrij weggeven van universitaire vindingen ging nogal eens gepaard met het ongebruikt laten ervan, terwijl een octrooi er nu juist voor kon zorgen dat het financieel aantrekkelijk werd de vinding verder te ontwikkelen, waardoor deze praktisch nut kon hebben voor de samenleving. Verder, aldus McKusic, maakte een octrooilicentie het mogelijk om controle uit te oefenen op de productiekwaliteit. Dit was in die tijd nuttig voor de universitaire uitvinding van insuline, waarvoor nog geen kwaliteitseisen ter bescherming van de volksgezondheid in de wetgeving waren vastgelegd. Bovendien mochten in de visie van McKusic wetenschappers geen voedingsbodems creëren voor octrooipiraten, die nieuwe literatuur afstruinen en vindingen claimen. McKusic vond dat universiteiten zich in een betere positie bevonden om vindingen te octrooieren, ontwikkelen en beschermen dan wetenschap-

101 Apple, *The History of Science Society* 1989, p. 374-394.

102 Naar Mcusik, *Journal of the Franklin Institute* 1948.

103 Shane 2004, p. 44. Mowery & Sampat, *Industrial and Corporate Change* 2001B, p. 783.

104 McKusic, *Journal of the Franklin Institute* 1948, p. 217-218.

105 *Ibid.* Daarentegen noemt McKusic voorbeelden van universiteiten die wel 'public health patents' hebben en merkt hij op dat 'tegenwoordig' (in 1948) een minderheid van de universiteiten inkomsten uit zulke patenten als ongepast ziet.

106 *Ibid.*

pelijke medewerkers. Ze konden zich immers beter meten met rijke concerns, die octrooirechten van individuen konden dwarsbomen. In de ogen van McKusic konden inkomsten uit octrooien goed worden gebruikt voor onderwijs en onderzoek. Excellente wetenschappers, die universiteiten vaak kwijtraakten aan de industrie, konden gemotiveerd worden om te blijven, door hen te laten deelnemen in royalty-inkomsten. Het laatste argument in deze opsomming was dat met de openbaarmaking van de octrooispecificaties een belangrijke bijdrage werd geleverd aan de verspreiding van nieuwe ideeën.

De AAAS voerde tegen de rol van de universiteit als beheerster van octrooien ook bezwaren aan. De wetenschappelijke vooruitgang zou immers kunnen worden belemmerd, als het gebruik van de vinding erop voortbouwend onderzoek in de weg stond. Dit probleem speelde met name bij onderzoeksinstrumenten. Universiteiten zouden bij de bescherming van hun octrooien daar vrij mee om moeten springen. Ook kon octrooieren naar de mening van de AAAS worden gezien als onethisch en kon het wetenschappers weghouden van fundamenteel onderzoek. De AAAS toonde zich geen voorstandster van de universiteit als beheerster van octrooien. Zij gaf de voorkeur aan uitbesteding aan bestaande organisaties.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam meer belastinggeld vrij voor wetenschappelijk onderzoek en begonnen meer universiteiten octrooi beleid vast te stellen. Een invloedrijk document was *Science, The Endless Frontier* van presidentiële adviseur Vannevar Bush, die ijverde voor meer geld voor fundamenteel onderzoek. Met name het Ministerie van Defensie gaf daaraan in de naoorlogse periode veel geld uit. In die tijd werd de octrooikwestie in het algemeen overgelaten aan de wetenschapper en werd octrooi beheer en -exploitatie uitbesteed aan externe partijen als de Research Corporation. Bestuurskundige Mowery citeert in zijn historisch overzicht van het Amerikaans octrooi beleid de positie van Columbia University hierin: 'it is not deemed within the sphere of the University's scholarly objectives'.¹⁰⁷ Alleen in uitzonderlijke gevallen, ter bescherming van het publieke belang, kon een octrooiaanvraag worden gedaan. Het belang van de Research Corporation groeide bij deze houding dan ook gestaag. Deze had octrooi beheerovereenkomsten met 6 instituten in 1946, met 103 instituten in 1958 en tegen het einde van haar bestaan met 279 instituten in 1979.¹⁰⁸

Tussen 1960 en 1980 kwam er meer federale financiering voor fundamenteel universitair onderzoek. De bekostiging hiervoor is tussen 1968 en 1980 vereenvoudigd, waarbij met name aandacht was voor biomedisch onderzoek. In de jaren 70 van de vorige eeuw werd het zaadje geplant voor octrooi-exploitatie door universiteiten. Wegens financiële tekorten hielp de Research Corporation universiteiten zelf de capaciteit voor de vroege fase van technologieoverdracht, zoals vindingenscreening en evaluatie, te ontwikkelen. Met het

107 Mowery & Sampat, *Industrial and Corporate Change* 2001B, p. 791.

108 *Ibid.*, tabel 2, p. 792.

succes hiervan heeft de Research Corporation zichzelf uiteindelijk overbodig gemaakt. Bovendien hebben de federale investeringen in fundamenteel biomedisch wetenschappelijk onderzoek geleid tot de ontwikkeling van moleculaire biologie die commercieel kon worden toegepast. De groeiafname van federale inkomsten voor onderzoek kon worden gecompenseerd met royalty-inkomsten uit licenties voor biomedische octrooien. Universiteiten begonnen de vindingen intern te beheren in plaats van ze uit te besteden aan de Research Corporation. Federale subsidieverstrekkers hadden echter geen eenduidig octrooi beleid: *ad hoc* werd onderhandeld met de universiteiten. Aan het einde van de jaren 60 van de vorige eeuw werden allerlei *Institutional Patent Agreements* vastgesteld waarin de mogelijkheden stonden voor het exclusief en niet-exclusief licentiëren van octrooien door universiteiten.

De periode vanaf 1980 werd gezien als een *game changer*. In 1980 kwam met de Bayh-Dole Act een einde aan het weerbarstige octrooi beleid.

2.3.3 Veranderd octrooi beleid in Nederland

De Bayh-Dole Act is belangrijk geweest voor de toename in octrooien en universitaire spin-offs in de Verenigde Staten, een praktijk die al gaande was aan het begin van de vorige eeuw. De beschikbare informatie over de Verenigde Staten laat de worsteling van universiteiten zien met betrekking tot de wenselijkheid van het octrooieren van vindingen uit wetenschappelijk onderzoek. Voor zover bekend is de ontwikkeling in Nederland niet in dezelfde mate gedocumenteerd. De les die uit de Amerikaanse geschiedenis getrokken kan worden is dat beleid over het vermarkten van kennis ook in de Verenigde Staten geen vanzelfsprekendheid is geweest.

In Nederland is er een andere, doch vergelijkbare ontwikkeling geweest. Volgens de KNAW was er vóór 1980 slechts een enkele instelling actief in het octrooieren van kennis.¹⁰⁹ Uit cijfers van het Rathenau Instituut blijkt dat in de periode tussen 1980-1984 door universiteiten en medische centra 42 octrooiaanvragen zijn gedaan. Dat is sindsdien toegenomen tot 855 in de periode 2005-2009.¹¹⁰ Rathenau schrijft dat de toename van het octrooigebruik door kennisinstellingen in het algemeen kan worden toegeschreven aan 'veranderingen in regelgeving rond het patent' onder invloed van de Verenigde Staten en internationale afspraken.¹¹¹ Deze toename vindt ook haar oorzaak in de opkomst van de kenniseconomie, waarin immateriële activa belangrijker worden: niet alleen om technologieën over te dragen, maar ook om de concurrentiepositie te beschermen.

109 KNAW 2014, p. 31 met verwijzing naar Horlings, Gurney, Deuten & Van Drooge 2013.

110 Horlings, Gurney, Deuten & Van Drooge 2013.

111 Horlings, Gurney, Deuten & Van Drooge 2013, p. 4.

De Rijksoctrooiwet 1910, de voorloper van de huidige Rijksoctrooiwet 1995, werd ingevoerd na een liberaal geïnspireerde octrooierechtloze periode vanaf 1869.¹¹² Een saillant detail is dat de wetenschapper Huët van de Polytechnische School in Delft (thans Technische Universiteit Delft (TU Delft)) de Vereniging van Voorstanders eener Nederlandsche Octrooiwet in 1887 mede heeft opgericht.¹¹³

Contacten tussen universiteiten en het bedrijfsleven waren in het begin van de twintigste eeuw niet onbekend.¹¹⁴ De mogelijkheid voor nevenactiviteiten werd in 1905 met de Wet op het Hooger Onderwijs verbreed, door bijzondere leerstoelen aan openbare universiteiten mogelijk te maken die eventueel door het bedrijfsleven kunnen worden gefinancierd. In de praktijk kwam advisering door wetenschappers voor. Bijvoorbeeld, Koninklijke Shell, die vanaf 1906 een laboratorium had, vroeg regelmatig om advies van Delftse hoogleraren. Utrechtse natuurkundige Ornstein gaf advies en leverde studenten aan Natlab van Philips. Verder sponsorde in 1925 onder andere Stork de fysisch professor Michels voor apparatuur en de inrichting van een laboratorium.¹¹⁵ Ook financierden bedrijven in 1925 leerstoelen indologie aan de Universiteit Utrecht, 'de oliefaculteit', omdat zij tegenover de indologen op de Universiteit Leiden stond, die kritisch waren op de kolonie.¹¹⁶ De Technische Hogeschool Delft, oftewel TU Delft, werkte bovendien samen met bedrijven en de overheid in publieke laboratoria.¹¹⁷ De laboratoria hadden voornamelijk een onderwijskundige rol voor studenten en de industrie had geschoold personeel nodig.

Net als in de Verenigde Staten steeg na de Tweede Wereldoorlog in Nederland het publieke budget voor onderzoek. De periode tussen 1957 en 1970 staat bekend als 'de vette jaren'.¹¹⁸ In 1959 was het grootste ministerie gemeten naar budget dat van Minister Cals van OCW.¹¹⁹ Vergelijkbaar met de nota van Vannevar Bush (1945) adviseerde de commissie-Casimir in 1958 om 'zuiver onderzoek' zonder al te veel inmenging te ondersteunen.¹²⁰ Voor scholing van onderzoekers werden twee technische universiteiten in Eindhoven

112 Zie ook het vlammend betoog over de afschaffing van octrooiwetgeving, die vooral het buitenland ten goede kwam, 'Een dringend woord over een niet-politieke hervorming', *De Economist* 1868, p. 1-16.

113 Gerzon, *De Industriële Eigendom* 1983.

114 Zie uitgebreid: Dorsman & Knegtmans 2007.

115 Huijnen 2007, p. 25. Zie ook Schot e.a. 2003, p. 160.

116 Feddema & Van den Muijzenberg, *Amsterdam sociologisch tijdschrift* 1977.

117 De Rijksrubberdienst (1910), de Rijksvezeldienst (1918) en het Nederlands Scheepsbouwkundig Proefstation (1929). Zie Lintsen & Velzing 2012, p. 13. Vanuit de overheid werd in 1930 een organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) opgericht, die later ook een coördinerende taak zou hebben voor universitaire, industriële en overheidslaboratoria.

118 Baneke, *Studium* 2012.

119 *Ibid.*, p. 110.

120 *Ibid.*, p. 111.

(1956) en Twente (1961) opgericht. Phillips en Shell schonken geld aan laboratoria in Leiden en Delft.¹²¹ Het aantal leerstoelen in de natuurwetenschappen moest verdrievoudigd worden; in de praktijk was er in 1970 een verdubbeling ten opzichte van 1957.¹²²

Vanaf de jaren 60 van de vorige eeuw begonnen technische hogescholen en universiteiten zelf octrooien aan te vragen.¹²³ In 1963 merkte de accountantsdienst van het Ministerie van OCW op dat het gewenst was om in de bestuursreglementen van hogescholen en universiteiten te regelen aan wie octrooirechten en royalty's toekwamen.¹²⁴ De Algemene Rekenkamer vroeg in 1967 om de zienswijze van de Minister van OCW over het voorstel van curatoren om eenheid in opvatting te bereiken over intellectuele eigendomsrechten. De minister gaf aan dat hij bereid was coördinerend op te treden en dat hij aandacht aan dit onderwerp zou blijven besteden.¹²⁵

Toen een hoogleraar van de Technische Hogeschool in Enschede, thans Universiteit van Twente, een octrooi aanvraag voor een vinding met betrekking tot een bandtransporteur die onder zijn leiding was ontwikkeld, leidde dat tot kamervragen.¹²⁶ De Twentse hoogleraar had exclusieve licentierechten toegekend aan een machinefabriek in Nederland, die de bandtransporteur zou vervaardigen en verkopen. Kamerleden Geurtsen en Tuijnman van de VVD hadden hier bedenkingen bij. Zij vielen als liberalen vooral over het gebrek aan een gelijk speelveld bij de licentiëring.¹²⁷ Ministers Langman (Economische Zaken) en De Brauw (zonder portefeuille) antwoordden dat het niet duidelijk was of en in hoeverre een uitvinding was gedaan met gemeenschapstijd en -geld. Was dit wel duidelijk geweest, dan zou, aldus de ministers, alsnog niet vaststaan dat de uitvinding niet op de naam van de hoogleraar zou mogen worden geoctrooieerd. Artikel 10 van de destijds geldende Rijsoctrooiwet 1910 – vergelijkbaar met het vigerende artikel 12 Rijsoctrooiwet 1995 – kende de werkgever de aanspraak op het octrooi en de uitvinder een aanspraak op een vergoeding toe. De ministers vervolgden met de constatering dat de toepassing van die wettelijke bepaling op hoogleraren onduidelijk was.

Na aanhoudende onduidelijkheid over de vraag of de octrooien toekwamen aan de hoogleraar of aan de universiteit, publiceerde Cohen Jehoram in 1977 een artikel waarin hij stelde dat geen sprake is van een gezagsverhouding

121 *Ibid.*, p. 113.

122 *Ibid.*, p. 111.

123 Zie bijv. Octrooi nr. 129726 (NL129726 (C)), Octrooiraad 16 september 1970.

124 *Kamerstukken II 1971/72*, 11835, nr.2, p. 69 en *Handelingen II*, Vaste commissie EZ, 18 juni 1984. Hierover zijn ook rapporten verschenen van o.a. de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI 2001) en de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW 2003).

125 *Kamerstukken II 1971/72*, 11835, nr. 2, p. 69.

126 *Aanhangsel Handelingen II 1971-1972*, nr. 945. Zie uitgebreid hierover: Dokter 1989, p. 59.

127 Vragen van de heren Geurtsen (V.V.D.) en Tuijnman (V.V.D.) betreffende de octrooirechten op een aerobelt luchtsysteem. (ingezonden 14 juni 1971). Vermeld in Polak 1972 en Dokter, *Bijblad Industriële Eigendom* 1989.

tussen de hoogleraar en de werkgever vanwege de ongeschreven vrijheid van onderzoek; in 1986 is deze overigens gecodificeerd in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WWO).¹²⁸ Cohen Jehoram toonde zich er bevreesd voor dat uitvindingen van wetenschappelijk personeel in latere jurisprudentie toch zouden blijken toe te komen aan de universiteit, hetgeen volgens hem negatief zou uitpakken voor de vrijheid van onderzoek. Naar zijn mening miste de universiteit het commercieel inzicht en de mogelijkheden om zich met octrooi-politiek te bemoeien. Hij schreef hierover:

‘Ook bij ons bestaat zoiets als een (uiteraard wel aan financiële beperkingen onderworpen) vrijheid van onderzoek, zij het dan dat deze niet is neergelegd in zo’n keurige Grondwet als de Westduitsers zich kort na de Tweede Wereldoorlog gegeven hebben: zij wisten toen waartegen zij zich af te zetten hadden. Deze in Nederland ongeschreven vrijheid van onderzoek verzet er zich m.i. tegen om aan te nemen dat het universitaire onderzoek plaats vindt in een gezagsverhouding tot de werkgever, het criterium voor de dienstbetrekking van art. 10 Rijks-octrooiwet. Intussen ben ik mij ervan bewust dat dit niet meer is dan *een* interpretatie van de wet. Het blijft onzeker hoe de rechter de wet in een gegeven geval zou uitleggen. Er is alle aanleiding toe om deze onzekerheid op te heffen door aanvulling van art. 10 Rijsoctrooiwet.’

(...)

‘De conclusie uit dit alles is dat de grenzen van art. 10 Rijsoctrooiwet lang niet zeker zijn, maar dat er gerede vrees kan bestaan voor in ieder geval de, m.i. ongewenste, rechterlijke uitleg dat de universiteit aanspraak heeft op het octrooi t.a.v. een door haar wetenschappelijk personeel gedane uitvinding. Ik acht dit ongewenst om de implicaties die dit kan hebben voor de vrijheid van onderzoek. Daarnaast lijken mij octrooien in handen van universiteiten tamelijk absurd. Wel hebben de T.H. Eindhoven en een met de TH-Delft verbonden stichting in het recente verleden enkele octrooien aangevraagd, maar de Universiteit van Amsterdam heeft in het boven beschreven geval deze beker wijselijk aan zich voorbij laten gaan. Octrooien zijn commerciële instrumenten. Het ontbreekt universiteiten en hogescholen (en de Rijksoverheid) ten enenmale aan commercieel inzicht en mogelijkheden om zich op het spiegelgladde ijs van de octrooi-politiek te begeven. Welke universiteit kan in redelijkheid zeg f 20.000 (en nog veel hogere sommen als de aanvraag op opposities stuit) uit haar onderzoekscrediet bestemmen per uitvinding die ieder moment technisch achterhaald of commercieel onbelangrijk kan zijn geworden?’¹²⁹

In 1979 bracht de door de Minister van Economische Zaken ingestelde Commissie-Van Weel een rapport uit over het vraagstuk aan wie octrooien toekomen bij universiteiten en hogescholen.¹³⁰ De conclusie van het rapport was dat de octrooien toekomen aan het personeel van de instellingen en dat

128 Cohen Jehoram *Bijblad Industriële Eigendom* 1977; Zie ook Kabel, Hugenholtz, Alberdink Thijm & Bosscher 2001, p. 74.

129 Cohen Jehoram *Bijblad Industriële Eigendom* 1977, p. 157.

130 Als besproken in Dokter, *Bijblad Industriële Eigendom* 1989, p. 60.

voor contractonderzoek nadere maatregelen nodig zijn. In 1981 stuurde de Minister van Onderwijs en Wetenschappen Pais de nota Contractonderzoek naar de Tweede Kamer, waarin het uitgangspunt was geformuleerd dat het octrooi bij contractonderzoek aan de instelling toekomt.¹³¹

Toen de Minister van Economische Zaken in 1984 in de Tweede Kamer werd geconfronteerd met de opmerking dat de discussie met de Algemene Rekenkamer over de octrooibescherming voor universiteiten al zestien jaar duurt, antwoordde hij dit 'geen lichtend voorbeeld' te vinden.¹³² Wel constateerde hij dat een praktijk met octrooien was gegroeid. Interessant zijn in dit verband ideeën over hoe het octrooibeleid eruit zou moeten zien.¹³³

'Een octrooi moet bij een geïnteresseerd bedrijf ondergebracht worden. Daarbij moeten afspraken worden gemaakt over vergoedingen voor de groep die onderzoek verricht. Eventueel moet de verplichting bestaan licenties te verlenen en octrooirechten terug te laten vloeien als het bedrijf er geen gebruik van maakt. Als uitzondering moet het octrooi liggen bij de universiteit of hogeschool. Men moet ook geen octrooidiensten hebben. Men moet gebruik maken van commerciële organisaties of bij voorbeeld van TNO.'

In 1986 werd een ontwerp Rechtspositiereglement Wetenschappelijk Onderwijs naar de Raad van State gestuurd waarin stond dat octrooien en auteursrechten toekomen aan de instelling. De Raad van State adviseerde dat de bepalingen omtrent de auteursrechten 'niet zelden onverenigbaar zullen blijven met de vrijheid van drukpers zoals verwoord in artikel 7 van de Grondwet.'¹³⁴ Ook het feit dat dit in een algemene maatregel van bestuur werd geregeld, stuitte op bezwaren van de Raad van State. De bepalingen werden niet ingevoerd.

In datzelfde jaar werd de WWO 1986 ingevoerd, waarbij de hoogleraar van een rijksuniversiteit niet meer door de Kroon werd benoemd, maar door het college van bestuur. Dokter merkt in zijn artikel op dat de hiervoor genoemde antwoorden op de kamervragen anders hadden kunnen luiden, nu veel duidelijker sprake is van een dienstbetrekking met de instelling. Ook de praktische bezwaren van Cohen Jehoram wegens het gebrek aan expertise over octrooien bij de universiteit konden worden beantwoord met het wijzen op de 'meer optredende verschijnselen van contractresearch, transferpunten, innovatiegerichte onderzoeksprogramma's en dergelijke.'¹³⁵

De discussie over wie het octrooirecht toekomt, zwol weer aan na de invoering van de Rijksoctrooiwet 1995. Daarin stond het uitgangspunt dat de (auteurs)rechten bij de instelling en niet bij de hoogleraar berusten. Rijlaarsdam

131 *Ibid.*, p. 60.

132 Vaste Commissie voor Economische Zaken, Beleidsplan technologiebeleid, 18 juni 1984, 112, p. 52.

133 *Ibid.*

134 Geciteerd en behandeld door Dokter, *Bijblad Industriële Eigendom* 1989, p. 61.

135 Dokter, *Bijblad Industriële Eigendom* 1989, p. 62.

betoogde in *Bijblad Industriële Eigendom* dat de bepalingen over universiteiten in strijd zouden zijn met artikel 15 IVESCR.¹³⁶ De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft echter later, in 2007, geoordeeld dat artikel 15 IVESCR geen 'een ieder verbindende bepaling is' en dus niet rechtstreekse werking heeft in de Nederlandse rechtsorde.¹³⁷ Burgers kunnen zich dus niet met succes op enige schending beroepen bij de rechter. Of de voornoemde bepalingen materieel in strijd zijn met de artikel 15 IVESCR is tegen deze achtergrond geen uitgemaakte zaak.

Met de nieuwe bepalingen is uiteindelijk gekozen voor het toekennen van de octrooirechten aan de universiteit, hogeschool of onderzoeksinstituut met een vergoeding voor de werknemer voor het gemis aan octrooi. Hierna zijn enkele rapporten over deze materie verschenen.¹³⁸ In het meest recente rapport concludeert de KNAW dat octrooien juist worden benut, maar dat sommige ongebruikt worden gelaten, terwijl de investeringen hoog zijn. Voorgesteld wordt te werken met landelijke in plaats van universitaire kennisoverdrachtsbureaus.¹³⁹ In 2021 presenteerden TNO, VSNU en NFO een plan voor een landelijke aanpak voor valorisatie, verenigd in KTO-Nederland.¹⁴⁰

2.3.4 Veranderd onderwijs- en innovatiebeleid in Nederland

In het onderwijsbeleid is in de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw aandacht gekomen voor contractonderwijs en contractonderzoek. In de jaren 60 van de vorige eeuw bracht de OESO een rapport uit over samenwerking van universiteiten met de industrie.¹⁴¹ Cals schreef in 1963 naar aanleiding van kamervragen over dit rapport dat uitbreiding van het contractonderzoek niet onwelkom was, mits universiteiten en hogescholen over een zodanige uitrusting zouden kunnen beschikken, dat zij niet afhankelijk van het bedrijfsleven hoefden te zijn.¹⁴² Schade aan wetenschappelijk onderzoek was volgens hem een reëel gevaar. Hij schreef eerder over de taak van wetenschappelijk onderzoek, dat er 'steeds voor [zal] dienen te waken, dat niet wordt toegegeven aan de neiging wetenschap en wetenschappelijk onderwijs ondergeschikt dienstbaar te maken aan de maatschappelijke behoeften.'¹⁴³ Dit was ook de visie van de Leidse

136 Rijlaarsdam 2000.

137 ABRvS 22 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ7882.

138 Ministerie van Economische Zaken 2001 en AWTI 2001.

139 KNAW 2014.

140 'Naar een valorisatie-ecosysteem met een stevig fundament', 1 november 2021.

141 Eindverslag van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet tot vaststelling van hoofdstuk VIII (Departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen) der rijksbegroting voor het dienstjaar 1963, p. 14. Verwezen wordt naar het Wilgress Report, van de voorganger van OESO (Organisatie voor Europese Economische Samenwerking).

142 *Ibid.*

143 *Kamerstukken I* 1962/63, 6900, nr. 79b, p. 14.

indoloog en rechtswetenschapper Piekaar, die in een college op 2 februari 1963 de wens uitsprak om contractonderzoek te stimuleren, mits er de nodige waarborgen waren voor de vrijheid van het wetenschappelijk onderzoek.¹⁴⁴ Piekaar was destijds directeur-generaal Wetenschapsbeleid van het onderwijsministerie.¹⁴⁵ Cals stemde in met de visie van Piekaar, al bleek (wat betreft wetgeving) tien jaar later niet veel te zijn veranderd. Toch bestond sinds 1956 de wettelijke mogelijkheid voor technische hogescholen onderzoek open in opdracht te doen, zij het na toestemming van de minister.¹⁴⁶ In de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs 1960 kregen rijksuniversiteiten rechtspersoonlijkheid en maakte de wetgever het mogelijk voor universiteiten inkomsten te verkrijgen uit 'bewezen diensten'.¹⁴⁷ Universiteiten konden ook 'zelfstandig bouwprojecten uitvoeren'.¹⁴⁸

In de eerste nota Wetenschapsbeleid uit 1974 constateerde de Minister voor Wetenschapsbeleid Trip (PPR) dat 'de sector van de contractresearch niet optimaal functioneert'.¹⁴⁹ De eerste specifieke beleidsnota over contractonderzoek verscheen pas in 1981 en was van de hand van onderwijsminister Pais (VVD).¹⁵⁰ Het geformuleerde beleid in de nota Contractonderzoek strekte ertoe de universiteiten te stimuleren het universitaire onderzoek mede te richten op de behoeften van de samenleving. Nadien is geregeld dat universiteiten deze inkomsten mochten houden en niet dienden te verrekenen met de te ontvangen rijksbijdrage.¹⁵¹ Dit was een impuls voor de zelfstandigheid en de uitvoering van de derde taak van universiteiten. Het postacademisch ondernemerschap was in 1985 voor universiteiten een wettelijke taak, die zij zelf zelfstandig moesten financieren en die overigens inmiddels wegens deregulering een vrije taak is geworden.¹⁵²

De nota Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit uit 1985 legde meer nadruk op de financiële onafhankelijkheid van de universiteiten. Deze nota legde de basis voor de WHW.

Samenwerking met het bedrijfsleven werd ook gestimuleerd met Innovatiegerichte Onderzoeksprogramma's (1981-2010), waarvoor extra financiering ter beschikking werd gesteld. Die programma's hadden als kenmerk dat zij

144 *Kamerstukken II* 1963/64, 7400, nr. 15, p. 10.

145 <https://www.parlement.com/id/vg09llybsu02/a_j_piekaar>.

146 Art. 45 lid 9, *Stb.* 1956, nr. 310 (Wet op de wijziging op de hoger onderwijswet betreffende het technisch hoger onderwijs).

147 Art. 100 lid 1 WWO 1960. Zie daarover ook Van der Meer & Spieksma 199, hoofdstuk 3.

148 Baneke, *Studium* 2012, p. 124.

149 *Kamerstukken II* 1974/75, 13221, nr. 2, p. 108.

150 Nota Contractonderzoek 1981. Zie eerder passages in Nota Technologische Innovatie uit 1980 (*Kamerstukken II* 1979/80, 15855, nr. 2) en de BUOZ-nota 1979 (*Kamerstukken II* 1979/80, 15825, nr. 2).

151 Regeling bestemming eigen inkomsten. Eerder: *Stcrt.* 1981, 183, Besluit bestemming eigen inkomsten (ex art. 100 lid 2 WWO) en *Kamerstukken II* 1986/87, 19788, nr. 1-2, p. 40-41.

152 Art. 2 lid 3 WWO 1985. Zie over de geschiedenis van de wettelijke taken ook Foppen, *Tijdschrift voor hoger onderwijs* 1989.

een kader vormden voor samenhangende projecten en de uitvoering van die projecten coördineerden.¹⁵³ Hiermee werd beoogd 'deskundigheid op te bouwen op gebieden die voor de ontwikkeling van het Nederlandse bedrijfsleven belangrijk geacht worden.'¹⁵⁴ Vanaf de jaren 90 van de vorige eeuw werden mede met aardgasbaten verschillende programma's opgezet die publiek-private samenwerking stimuleerden.¹⁵⁵

De nota Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit uit 1985, die zoals gezegd de basis vormde voor de huidige WHW, legde de nadruk op meer zelfregulering en financiële onafhankelijkheid van de universiteiten. De terugtred van de overheid die hier tot uiting komt had ook te maken met een krimp in het onderwijsbudget en de invoering van voorwaardelijke financiering voor het onderzoek in 1983.¹⁵⁶ Dit gegeven in combinatie met een stijging van het aantal studenten dat bediend moest worden, oftewel massificatie, zorgde ervoor dat hogeronderwijsinstellingen efficiënter te werk moesten gaan en via nieuwe wegen financiële middelen moesten aanboren.

Verder kan worden gewezen op het beleid waarin de universiteit moet bijdragen aan de kenniseconomie.¹⁵⁷ Dit begrip duidt op een economie waarin kennis de belangrijkste productiefactor vormt, belangrijker dan de productiefactoren kapitaal, arbeid en natuur. In een kenniseconomie is kennis als privaat goed verhandelbaar.¹⁵⁸ Het creëren van kennis of technologische vooruitgang vormt de motor van deze economie. Europa zou in vergelijking tot de Verenigde Staten achterlopen op het vlak van innovatie, ondanks de hogere investeringen in kennis en kennisproductie, oftewel publicaties.¹⁵⁹ Dit wordt door de Europese Commissie de Europese Paradox genoemd.¹⁶⁰ De versterking van de Europese kenniseconomie is daarom een speerpunt van de Europa-2020-strategie en de daaraan voorafgegangene Lissabonstrategie 2000.¹⁶¹ De Europese Unie streeft naar een innovatie-unie waarin samenwerking tussen universiteiten, onderzoekscentra en ondernemingen wordt aangemoedigd.¹⁶²

153 Innovatienota 1980 (*Kamerstukken II* 1979/80, 15855, nr. 2).

154 *Ibid.*

155 Hessels & Deuten 2012.

156 *Kamerstukken II* 1982/83, 17 649, nr. 2 (Nota Taakverdeling en concentratie in het w.o.) Zie kritisch over de terugtred van de overheid: Lorenz 2005, p. 165-196.

157 OECD 1996, p. 26

158 Debackere 2006, p. 277-317.

159 Dosi e.a., *Research Policy* 2006, p. 1453.

160 Europese Commissie, Green Paper on Innovation, december 1995, p. 5. Mazzucato 2017, p. 83. Het bestaan van een dergelijk paradox (sterke wetenschap, weinig technologie) is niet onomstreden: Rodríguez-Navarro & Narin, *Science and Public Policy* 2018 betoogt dat publicaties van Europese universiteiten over het algemeen minder worden geciteerd dan publicaties van Amerikaanse universiteiten.

161 Mededeling van de Commissie, Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, 3 maart 2010. Europese Raad, 23 en 24 maart 2000 <https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm>.

162 Zie ook WRR 2013, p. 212

Sinds het kabinet-Rutte I¹⁶³ is publiek-private samenwerking vooral ingezet via het topsectorenbeleid. In het regeerakkoord van dat kabinet is te lezen dat het onderzoek in samenwerking tussen het bedrijfsleven, de overheid en de universiteiten moet worden bevorderd, evenals het opzetten van bedrijven bij universiteiten. Het topsectorenbeleid valt onder een breder bedrijvenbeleid waarin Nederland de ambitie heeft om tot de mondiale top vijf van de kennis-economie te gaan behoren en 2,5% van het bruto binnenlands product aan onderzoek en ontwikkeling uit te geven. Daarbij richt men zich op de samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en de overheid, die 'de gouden driehoek' of *Triple Helix* wordt genoemd, in negen economische aandachtsgebieden. Het streven is dat in kennisintensieve en exportgerichte topsectoren veel wordt samengewerkt tussen ondernemers en kennisinstellingen, opdat bijgedragen kan worden aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Vanaf 2018 is de aandacht van de sectoren verschoven naar missiegedreven innovatiebeleid waarin ingezet wordt op sleuteltechnologieën.¹⁶⁴ Het topsectorenbeleid is doorgezet in de Kennis- en Innovatieagenda 2018-2021. Universiteiten hebben het Kennis- en Innovatieconvenant 2020-2023 getekend, waarin zij zich in financieel kader en in-kind committeren aan het bijdragen aan bepaalde thema's. Bovendien bestaan subsidies in de vorm van garanties en geldleningen voor start-ups, waaronder die van zogenoemde academische innovatieve starters en hbo-innovatieve starters, samenwerkingsverbanden met het midden- en kleinbedrijf en het thematische technologytransferprogramma.¹⁶⁵

2.3.5 Tussenconclusie

Het academisch ondernemerschap heeft in de Verenigde Staten een hoge vlucht genomen door onder andere veranderde opvattingen over de commerciële rol die universiteiten zich mogen aanmeten, met als gevolg onder meer veranderde octrooieregeling. In Nederland is geen sprake geweest van specifieke veranderingen in octrooieregeling om het academisch ondernemerschap te faciliteren. Wel is er vanuit het rijksoverheidsbeleid in de jaren 60 van de vorige eeuw meer aandacht gekomen voor bijvoorbeeld contractonderzoek en meer recentelijk voor valorisatie. Het valorisatiebeleid van de overheid kan in samenhang worden gezien met de wens van de Europese Commissie om wat betreft octrooi-statistieken in de pas met de Verenigde Staten te lopen.

163 *Kamerstukken II* 2010/11, 23637, nr. 1.

164 Ministerie van EZK, 'Missiegedreven Topsectoren- en Innovatiebeleid', 26 april 2019 (*Kamerstukken II* 2018/19, 33009, nr. 70).

165 Titel 3.22 Regeling nationale EZ-subsidies.

2.4 RISICO'S VAN HET ACADEMISCH ONDERNEMERSCHAP

2.4.1 Inleiding

De Onderwijsinspectie noemt in haar onderzoeksrapport *Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen. Rapportage over een inventariserend veldonderzoek in 2012* allerlei risico's van 'private activiteiten' van bekostigde onderwijsinstellingen. De Onderwijsinspectie hanteert het begrip private activiteiten voor 'alle activiteiten die niet alleen dienen voor de uitvoering van de bekostigde wettelijke taken' van het onderwijs en onderzoek.

De risico's bij het verrichten van deze activiteiten zijn op basis van het rapport van de Onderwijsinspectie in ieder geval:

- het weglekken van publieke middelen naar private activiteiten;
- concurrentievervalsing (of: oneerlijke mededinging); en
- aantasting van de wetenschappelijke integriteit.

De risico's die in het rapport worden genoemd, zullen hierna worden besproken, aangevuld met enige context.

2.4.2 Weglekken van publieke middelen

Universiteiten zijn hybride organisaties. Enerzijds ontvangen, beheren en besteden zij publieke middelen en voeren zij hun publieke taken uit. Anderzijds ontvangen, beheren en besteden zij private middelen en verrichten zij private activiteiten. Zonder goede waarborgen kunnen publieke middelen weglekken ten behoeve van deze private activiteiten. Dat kan betekenen dat hoger onderwijsinstellingen verliezen op de private activiteiten compenseren met publieke middelen.¹⁶⁶ Een voorbeeld van het 'weglekken' van publieke middelen zijn de 1 miljoen euro aan uitgaven van Hogeschool Stenden (Stenden University) voor commerciële opleidingen in Bangkok, Bali, Qatar en Port Alfred.¹⁶⁷ In 2019 is Stenden University weer in de media in opspraak gekomen vanwege vermeende kwaliteits- en integriteitsgebreken.

Naar aanleiding van de oprichting van de Chinese Campus in Yantai door de Rijksuniversiteit Groningen drong de wetgever bij het mogelijk maken van internationale opleidingen er dan ook op aan om geen publieke middelen in te zetten voor deze private activiteiten.¹⁶⁸ Het project is niet doorgegaan. Een universiteitsraadslid uit de studentgeleding heeft door middel van een Wob-verzoek achterhaald dat er, via het herclassificeren van gelden in het jaarverslag, mogelijk miljoenen publieke gelden zijn omgezet naar private

¹⁶⁶ Algemene Rekenkamer 2012.

¹⁶⁷ Inspectie van het Onderwijs, *Incidenteel Onderzoek Stenden*, Utrecht, februari 2012.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II* 2016/17, 34355, nr. 8.

gelden.¹⁶⁹ Dit terwijl er volgens de Minister van OCW geen publieke gelden naar deze commerciële campus mocht gaan. Het herclassificeren van publieke middelen naar private middelen is in strijd met de Regeling jaarverslaggeving onderwijs en de Richtlijnen Jaarverslaggeving Onderwijs waarin geregeld is dat ook winsten met publieke middelen publieke gelden blijven.¹⁷⁰ Vanwege de gebrekkige scheiding van publieke middelen en private activiteiten zal de universiteit waarschijnlijk 669.000 euro aan belastinggeld terug moeten betalen.¹⁷¹

De Onderwijsinspectie constateert dat er in de praktijk vooral een gebrek is aan transparantie. De meeste bekostigde instellingen verantwoorden hun private activiteiten onvoldoende in het jaarverslag. Ook constateert de Onderwijsinspectie dat de huidige regels over private activiteiten onduidelijk zijn.¹⁷² De hiervoor genoemde risico's waren overigens al langer bekend. De Algemene Rekenkamer heeft in 1986,¹⁷³ 2005¹⁷⁴ en in 2012¹⁷⁵ gewezen op vergelijkbare risico's.

De belangrijkste juridische kaders om deze risico's tegen te gaan, zijn de regels over de *checks & balances* tussen het bestuur, de raad van toezicht, de instellingsaccountant en medezeggenschapsorganen. Ook moet er aandacht blijven voor de publieke waarden van de universiteit en mag deze niet verder gaan dan haar doelstellingen.

De wettelijke kaders die het weglekken van publieke middelen regelen, zijn te vinden in het onderwijs(bekostigings)recht, in het bijzonder in het Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (zie ook hierna onder oneerlijke mededinging).

2.4.3 Oneerlijke mededinging

De aanwezigheid van universiteiten of hogescholen op de markt impliceert dat zij daarop de concurrentie aangaan. Vanuit private kennisproducerende ondernemingen of particuliere onderwijsorganisaties kunnen vraagtekens rijzen

169 Van der Boon, *FD* 2018.

170 Zie daarover hoofdstuk 3.

171 Verdult e.a. 2019.

172 Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 28753, nr. 37.

173 *Kamerstukken II* 1986/87, 19788, nr. 2, p. 41 ('De minister heeft aanbevolen voor de contract-research een tariefstelling te hanteren met een integrale kostprijs. De meeste instellingen hebben daar problemen mee en realiseren deze aanbeveling in de praktijk zelden'.)

174 *Kamerstukken II* 2004/5, 3022, nr. 1-2. Zie ook Auditdienst OCW, 18 juli 2007, Themaonderzoek besteding van publieke middelen aan private activiteiten in het Hoger Onderwijs. Zie ook Auditdienst OCW, 25 oktober 2011, 'Bewegen door verbinden, sluiting van de cyclus beleid-toezicht publiek-privaat'.

175 *Kamerstukken II* 2011/12, 30220, nr. 1-2, Algemene Rekenkamer 2012.

over concurrentievervalsing¹⁷⁶ als universiteiten of hogescholen publieke middelen inzetten voor private activiteiten. Daarmee zouden zij immers de diensten voor lagere prijzen kunnen aanbieden dan de particuliere concurrenten. Ecorys schrijft in het evaluatierapport over de Wet markt en overheid dat de ‘ervaren hinder van concurrentie door overheden en/of onderwijsinstellingen’ het grootste is in de onderwijssector.¹⁷⁷ Bekostigde onderwijsinstellingen zijn uitgezonderd van de Wet markt en overheid, omdat er vergelijkbare sectorspecifieke regels zijn. Die waren tot voor kort vastgesteld in de beleidsregel Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs (notitie Helderheid), die de visie bevat van de Minister van OCW over de betekenis van het vereiste van ‘een doelmatige besteding van publieke middelen’ in de WHW.¹⁷⁸ Dat is tegenwoordig de Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten. Ook is het Europese staatssteunrecht van toepassing.

In de onderwijssector hebben LOI en NTI tot aan de hoogste bestuursrechter geprocedeerd tegen de Open Universiteit, omdat deze met publieke middelen de concurrentie zou aangaan met een hbo-master in de vorm van afstands-onderwijs.¹⁷⁹ Ook procedeerde een softwarebedrijf tegen de Europese Commissie bij het Gerecht van Eerste Aanleg omdat deze niet erkende dat een spin-off van TU Delft een te goedkope licentie kreeg voor bepaalde scheepsbouwsoftware.¹⁸⁰ Verder procedeerde een Belgisch bedrijf, dat Niet Invasieve Prenatale Testen aanbiedt, tegen de Minister van VWS. Volgens het bedrijf verstoorde de minister de markt door het subsidiëren van academische ziekenhuizen zodat de ziekenhuizen deze testen voor een lage prijs op de markt kunnen zetten.¹⁸¹ Dit zijn voorbeelden van ervaren concurrentievervalsing die leiden tot juridische procedures.

2.4.4 Aantasting academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit

Geregeld trekken Kamerleden objectiviteit van onderzoek dat geheel of gedeeltelijk door de markt wordt gefinancierd in twijfel.¹⁸² De heersende opvatting (zoals steeds wordt verwoord door de minister die deze vragen beantwoord)

176 *Kamerstukken II* 1984/85, 18736, nr. 1. Dit risico is in 1994 gesignaleerd door Backx in zijn proefschrift *Het particulier onderwijs*, p. 97. Vgl. Ministerie van EZ, Visie op het toegepast onderzoek, 5 juli 2013, *Kamerstukken II* 2012/13, 32637, nr. 68, p. 1 (‘Kern van deze gedragsregels is dat de instituten met de overheidssubsidie pre-competitief onderzoek uitvoeren en geen onderzoek doen dat door marktpartijen al met voldoende diepgang wordt gedaan’).

177 Zie ook PwC & Van Doorne 2005.

178 Art. 2.9 WHW.

179 ABRvS 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9933, AB 2014, 344, m.nt. Barkhuysen & Claessens.

180 Gerecht EU 12 juni 2014, ECLI:EU:T:2014:497.

181 Rb. Den Haag 26 april 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:4278.

182 Zie bijv. *Kamerstukken II* 2021/22, vraag 2022Z09721 (Vragen van de leden Kwint en Jasper van Dijk (beiden SP) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het be-

is dat private investeringen en samenwerking met het bedrijfsleven geen probleem opleveren, mits onderzoekers transparant maken wie de geldschietter is.¹⁸³

Wetenschappelijke integriteit raak ook aan governancevraagstukken. In Rotterdam bracht de onderzoekscommissie Overeenkomsten RSM-Bedrijfsleven onlangs haar rapport uit.¹⁸⁴ Daarin staat dat in de bedrijfskundige faculteit omstandigheden zijn gevonden waardoor de integriteit op het spel staat. Zo kunnen werknemers advieswerk verrichten via een aparte rechtspersoon en buiten toezicht van de universiteit. De hoeveelheid besloten vennootschappen blijkt voor de universiteit zelf al onoverzichtelijk. Bovendien is er geen duidelijk overzicht van gesloten contracten en nevenwerkzaamheden van werknemers.

Ook is wetenschappelijke integriteit in sommige gevallen moeilijk bespreekbaar. De Universiteit Leiden stopte in 2019 met het aanbieden van een geaccrediteerde masteropleiding in het International Tax Centre, dat een privaat initiatief was van een hoogleraar waarvoor veel autonomie was bedongen, zodat er dus nauwelijks toezicht op bestond vanuit de universiteit.¹⁸⁵

De realisering van de drie hiervoor genoemde risico's kan volgens de Onderwijsinspectie invloed hebben op de kwaliteit van de wettelijke kerntaken onderwijs en onderzoek. Bestuurskundige In 't Veld duidt het proces van de verwaarlozing van publieke taken aan de hand van de wet van Gresham *good money drives out bad money*.¹⁸⁶ Focus op diensten en bijhorende faciliteiten die geld binnenbrengen, kan gepaard gaan met verloedering van taken en faciliteiten die afhankelijk zijn van publieke middelen. Dit kan ook interne spanningen veroorzaken tussen degenen die veel private gelden verdienen vanwege een voor de markt interessante onderzoeksgebied en degenen die meer afhankelijk zijn van subsidies, vooral wanneer beslissingen over het maken van promotie worden bepaald door de mate van ontplooiende ondernemende activiteiten.

Volgens de Onderwijsinspectie kan er ook invloed zijn op de richting van onderwijs en onderzoek waarbij fundamenteel onderzoek en breed toegankelijk publiceren worden bemoeilijkt. Het breed en toegankelijk publiceren wordt in de praktijk bovendien beperkt door bedrijven die met universiteiten tijdelijke publicatieverboden bij gesponsord onderzoek overeenkomen, om de nieuwheid

richt dat de Universiteit Leiden sponsoring hoogleraar door Belastingdienst verzwegen (ingezonden 18 mei 2022)).

183 Zie bijv. *Aanhangsel van de Handelingen* 2012/13, 822, 18 december 2012 (Kamervragen over het door Red Bull gesponsord onderzoek aan de Universiteit Utrecht).

184 Zeemeijer, *FD* 2018. Zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 21288, nr. 640.

185 Simons, *Leidsch Dagblad* 2018. Zie ook: ABRvS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:143, r.o. 3.

186 In 't Veld 1995, p. 44, hierin: 'marktransacties verdrijven taakgeoriënteerde processen'. In 't Veld verzorgde ook de presentatie 'Ondernemerschap binnen en door universiteiten' (17 juni 2016) tijdens Leergang Ondernemerschap in Alfa- en Gamma Wetenschappen van Science Works.

van eventuele vindingen te waarborgen zodat hiervoor octrooirechten kunnen worden aangevraagd.

Vannevar Bush benoemde het risico dat toegepaste wetenschap de zuivere wetenschap uitdrijft in de Amerikaanse wetenschapsnota *Science, The Endless Frontier* uit 1945:¹⁸⁷

‘The distinction between applied and pure research is not a hard and fast one, and industrial scientists may tackle specific problems from broad fundamental viewpoints. But it is important to emphasize that there is a perverse law governing research: Under the pressure for immediate results, and unless deliberate policies are set up to guard against this, applied research invariably drives out pure. The moral is clear: It is pure research which deserves and requires special protection and specially assured support.’

Tegenwoordig doen academische wetenschappers nog steeds zowel aan zuivere wetenschap als aan toegepaste wetenschap en verschilt de balans hierin tussen verschillende disciplines. In Nederland zijn er nog altijd meer academici die aan zuiver onderzoek doen dan aan toegepast onderzoek, wat uitzonderlijk is vergeleken met de situatie in landen zoals Duitsland, Finland en het Verenigd Koninkrijk.¹⁸⁸ Het pleidooi van Bush voor de bescherming van zuivere wetenschap zou een actueel antidotum zijn in een tijd waarin voornamelijk aandacht lijkt te zijn voor sturing op wetenschappelijke output en het valoriëren van kennis. De marktlogica die in dat discours wordt gehanteerd, impliceert dat wetenschap op zichzelf niet waardevol is, of in ieder geval zonder toepassing in de praktijk *minder* waardevol.¹⁸⁹

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de vraagstukken die spelen rondom de academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit.

2.4.5 Tussenconclusie

In deze paragraaf zijn risico's genoemd die aan het academisch ondernemerschap verbonden zijn, met name het weglekken van publieke middelen naar

187 Bush 1945, p. 77. Zie ook Bok 2011, p. 149.

188 Bentley, Gulbrandsen & Kyvik, *Higher Education*, p. 700, 704.

189 Naar Berman, *Social Studies of Science* 2012, p. 157 over de uitbreiding van de marktlogica in de wetenschap in de tweede helft van de jaren 80 van de vorige eeuw ('To some extent the expansion of market logic displaced the use of science logic. The mission of technology transfer implied that science was not valuable for its own sake, or at least not nearly as valuable as it would be if it were applied in the outside world.'). Zij ziet daarin een verschil tussen nog altijd sterke 'wetenschapslogica' binnen de universiteit waar bijvoorbeeld interessant wetenschappelijk werk wordt gewaardeerd en peer review de gouden standaard blijft enerzijds en het naar buiten toe rechtvaardigen (van de wetenschap) als motor voor de economie, anderzijds.

private activiteiten, oneerlijke mededinging, en de aantasting van wetenschappelijke integriteit.

Hierna worden de actoren bij het academisch ondernemerschap besproken, met het bijbehorend juridisch kader.

2.5 ACTOREN UIT HET SPEELVELD EN BIJBEHORENDE REGELGEVING

2.5.1 Algemeen

In deze paragraaf worden de betrokkenen bij het academisch ondernemerschap besproken. Die betrokkenen of anders gezegd actoren maken onderdeel uit van een breder nationaal innovatiesysteem, dat wel wordt omschreven als 'een set van publieke en private actoren die betrokken zijn bij het exploiteren en vercommercialiseren van nieuwe kennis afkomstig uit een wetenschappelijke basis, technologische basis of uit een interactie daartussen'.¹⁹⁰ De te bespreken actoren zijn hoofdzakelijk universiteiten en andere kennisinstellingen, individuele ondernemers, jonge midden- en kleinbedrijven, publieke en private financiers en overheden als financiers en beleidsmakers.¹⁹¹ De juridische status van deze actoren, met bijbehorende regelgeving wordt hierna in hoofdlijnen behandeld, waarbij eerst wordt ingegaan op de universiteiten en de betrokkenen daarbinnen (paragraaf 2.5.2), om vervolgens aandacht te besteden aan externe betrokkenen (paragraaf 2.5.3).

2.5.2 Universiteiten en interne betrokkenen

2.5.2.1 *Overzicht*

Binnen de universiteit zijn in de eerste instantie het ondernemend wetenschappelijk personeel, ondernemende studenten en het valorisatiecentrum of kennis-transferoffice (KTO) betrokken bij ondernemerschap. Daarnaast is het bestuur van de universiteit relevant en is het medezeggenschapsorgaan relevant voor de invloed op de ondernemende koers die de universiteit vaart. Voorts hebben de instellingsaccountant en de raad van toezicht intern ten opzichte van de universiteitshuishouding een controlerende rol. Ten slotte kan in geval van integriteitsschendingen de commissie of functionaris wetenschappelijke integriteit een rol spelen bij het adviseren van het universiteitsbestuur over het te nemen besluit.

De juridische status van en het juridisch kader voor deze actoren worden in de hierna volgende subparagrafen behandeld.

¹⁹⁰ Granierie & Renda 2012, p. 33.

¹⁹¹ *Ibid.*

2.5.2.2 Universiteiten

De Bijlage bij de WHW somt de bekostigde universiteiten op.¹⁹²

Momenteel bestaan er, naast de Open Universiteit, tien openbare universiteiten. Artikel 23, derde lid, Grondwet draagt de wetgever op openbaar onderwijs te regelen. Openbare universiteiten hebben een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid.¹⁹³ Artikel 23, tweede en zevende lid, Grondwet waarborgt ook de vrijheid van het onderwijs en schrijft de bekostiging van het bijzonder onderwijs voor. Naast openbare universiteiten, kent Nederland drie bekostigde bijzondere universiteiten en vier bekostigde bijzondere levensbeschouwelijke universiteiten. Zo'n universiteit gaat uit van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Openbare en bijzondere universiteiten ontvangen rijksbekostiging op grond van artikel 1.9 WHW.

Er zijn ook onbekostigde onderwijsinstellingen, die in de wet worden geregeld als 'rechtspersonen voor het hoger onderwijs'. Nyenrode Business Universiteit en Tias Business School zijn op grond van het overgangsrecht 'aangewezen instellingen', maar de regels voor rechtspersonen voor het hoger onderwijs zijn op hen van toepassing.¹⁹⁴ Anders dan andere rechtspersonen voor het hoger onderwijs mogen zij de naam universiteit voeren.¹⁹⁵ De transnationale Universiteit Limburg is ook een 'aangewezen instelling', maar wordt wel publiek gefinancierd.¹⁹⁶

De WHW bepaalt de wettelijke doelstellingen van universiteiten.¹⁹⁷ Openbare en bijzondere universiteiten verzorgen wetenschappelijk onderwijs en verrichten wetenschappelijk onderzoek. Volgens de WHW verzorgen zij in ieder geval initiële opleidingen¹⁹⁸ in het wetenschappelijk onderwijs, verrichten zij wetenschappelijk onderzoek en voorzien zij in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper. Zij dragen ook kennis over ten behoeve van de maatschappij.¹⁹⁹ Levensbeschouwelijke universiteiten verzorgen onderwijs voor een levensbeschouwelijk ambt of beroep, verrichten onderzoek op levensbeschouwelijk terrein, voorzien in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker en dragen kennis over ten behoeve van de maatschappij.²⁰⁰ De Open Universiteit verzorgt wetenschappelijk onderwijs en hoger

192 Art. 1.8 WHW jo. Sub i Bijlage behorende bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, sub a-j. Zie voor een toelichting op de WHW: Zoontjens 2021.

193 Art. 1.8 lid 2 WHW.

194 Art. 18.75 lid 3 WHW.

195 Art. 1.22 lid 1 WHW.

196 Art 2.5 lid 1 WHW. Zie ook art. 5 en 7 uit Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de transnationale Universiteit Limburg (Trb. 2001, 38).

197 Art. 1.3 WHW.

198 Dat wil zeggen bacheloropleidingen en masteropleidingen volgend op bacheloropleidingen (art. 7.3a WHW).

199 Art. 1.3 lid 1 WHW.

200 Art. 1.3 lid 2 WHW.

beroepsonderwijs, verricht wetenschappelijk onderzoek en onderzoek, gericht op de beroepspraktijk, en levert een bijdrage aan vernieuwing in het hoger onderwijs. Zij verzorgt in ieder geval initiële opleidingen in de vorm van afstandsonderwijs.²⁰¹ De Open Universiteit is in 1984 door de wetgever ingesteld ter facilitering van het onderwijs langs de ‘tweede weg’, oftewel het in een latere levensfase kunnen studeren dan als twintiger.²⁰²

Sinds 1 juni 2018 is het mogelijk om na toestemming van de minister een volledig zelfstandige geaccrediteerde opleiding in het buitenland te verzorgen en daarvoor toch Nederlandse graden te verstrekken.²⁰³ Dat was daarvoor slechts beperkt mogelijk: een kwart van de opleiding moest in Nederland worden gevolgd.²⁰⁴ Wel bestond toen de mogelijkheid om gezamenlijk met een buitenlandse hogeronderwijsinstelling graden te verlenen.²⁰⁵ Ook bestaan in het buitenland instituten van individuele universiteiten en samenwerkingsverbanden tussen universiteiten. Maastricht heeft bijvoorbeeld een Campus Brussels; die campus heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid. Ook zijn er Nederlandse Wetenschappelijke Instituten in het Buitenland, die gezamenlijk door universiteiten en buitenlandse instituten van individuele universiteiten worden beheerd.

Volgens artikel 1.9, eerste lid, WHW hebben universiteiten voor het verzorgen van initieel onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek aanspraak op rijksbekostiging. Er is geen (expliciete) aanspraak op de rijksbekostiging voor het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij.

De WHW kent het begrip ‘private activiteiten’ ten behoeve van onderwijs en onderzoek uit artikel 2.7a van de WHW. Dit artikel kent een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de besteding van de rijksbijdrage aan private activiteiten ten behoeve van onderwijs en onderzoek. Die grondslag is evenwel niet benut. De randvoorwaarden voor private activiteiten zijn te vinden in de Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten.²⁰⁶ Het gaat volgens de voorloper van deze beleidsregel, de notitie Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs,²⁰⁷ om ‘investeringen van een instelling in commerciële activiteiten voor of in samenwerking met derden, die op geen enkele wijze een relatie hebben met de kernactiviteiten onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht.’²⁰⁸ In de huidige beleidsregel

201 Art. 1.3 lid 4 WHW.

202 *Kamerstukken II* 1976/77, 14400, nr. 102; *Kamerstukken II* 1983/84, 18227, nr. 3.

203 Art. 1.19 WHW.

204 Rapport Inspectie van het Onderwijs, Incidenteel onderzoek Stenden Hogeschool, februari 2012.

205 Art. 7.3c WHW.

206 *Stcrt.* 2021,18237.

207 Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2003-2004, 28 817, nr. 5 / Gele katern 2004, nr. 2, pag. 23; Aanvulling op de notitie Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2004/05, 28 248, nr. 72) en Brief van 20 juli 2005, *Kamerstukken II* 2003/04, 28 248, nr. 84.

208 Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs, thema 2.

zijn private activiteiten 'alle activiteiten die mede onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van een bekostigde onderwijsinstelling worden uitgevoerd, voor zover deze activiteiten op meer zijn gericht dan alleen de uitvoering van de bekostigde wettelijke taak.'²⁰⁹ Het begrip private activiteiten wordt in hoofdstuk 3 behandeld.

Er zijn verschillen in de juridische status van openbare en bijzondere universiteiten. Eén verschil betreft de gebondenheid van de organen van openbare universiteiten aan bestuursrechtelijke wetten, zoals de Awb en de Wet open overheid. Deze wetten zijn van toepassing op bestuursorganen in de zin van artikel 1:1 van de Awb. Voor bijzondere universiteiten geldt dat zij in beginsel geen bestuursorgaan zijn. Een uitzondering betreft de verklaring van het instellingsbestuur die ertoe strekt dat het getuigschrift kan worden afgegeven.²¹⁰ In de Wet open overheid was aanvankelijk in artikel 2.3 eerst de mogelijkheid voor de regering gecreëerd om semi-publieke sectoren (waar bijzondere universiteiten onder vallen) onder de reikwijdte van de wet te laten vallen. Door de Wijzigingswet Woo verviel deze mogelijkheid.²¹¹ De Ambtenarenwet 2017 heeft dit onderscheid tussen openbare en bijzondere universiteiten anders geregeld. Daar is geen verschil tussen openbare en bijzondere universiteiten in de toepasselijkheid van de wet. Daarin is namelijk geregeld dat openbare universiteiten geen overheidswerkgever zijn.²¹²

De huidige situatie in de WHW heeft tot gevolg dat instellingsbesturen van openbare universiteiten meer rekening moeten houden met de belangen van concurrenten dan bijzondere universiteiten, vanwege de gebondenheid aan het ongeschreven gelijkheidsbeginsel. De toepassing van dit gelijkheidsbeginsel is in de jurisprudentie aanzienlijk uitgebreid. De Hoge Raad heeft in het *Didam*-arrest geoordeeld dat uit het gelijkheidsbeginsel – dat strekt tot het bieden van gelijke kansen – voortvloeit dat een overheidslichaam bij het verkopen van een onroerende zaak mededingingsruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden. Die verplichting bestaat wanneer er meer gegadigden zijn voor de aankoop of als dat redelijkerwijs te verwachten is (schaarste).²¹³ De kopers dienen te worden geselecteerd aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Het overheidslichaam moet dan ook een 'passende mate van openbaarheid [...] verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen

209 *Stcrt.* 2021,18237

210 ABRvS 19 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY4273, r.o. 2.4.5. Zie ook Rb. Roermond 19 februari 2008, ECLI:NL:RBROE:2008:BC6872; Rb. Leeuwarden 10 juli 2008, ECLI:NL:RBLEE:2008:BD7123. Zie over de raad van bestuur van de WUR (een personele unie van de colleges van bestuur van Wageningen Universiteit, Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek en Stichting Van Hall Larenstein: Rb. Arnhem 26 februari 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BL7287.

211 *Stb.* 2021, 500.

212 HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778.

213 *Ibid.*, r.o. 3.1.5.

selectiecriteria'.²¹⁴ Hierover moet voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid worden geschapen door 'informatie over deze aspecten bekend te maken op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.'²¹⁵ Onduidelijk is nog wat de impact is van deze uitspraak op universiteiten en of deze uitspraak alleen op de verkoop van onroerende zaken ziet. Denkbaar is dat de verhuur van ruimten voor ondernemers of de overdracht van intellectuele eigendomsrechten ook onder de reikwijdte van deze zogenoemde mededingingsnorm zal vallen.

Het is verder opvallend dat de WHW geen transparante procedure kent voor nieuwe instellingen om toegang te krijgen tot rijksbekostiging. Er is in die zin geen stimulerend klimaat voor nieuwe initiatieven, al dan niet geïnitieerd door buitenlandse instellingen, om zich in Nederland te vestigen.

2.5.2.3 *Universitair medische centra*

Bij een aantal bekostigde universiteiten hoort een universitair medisch centrum (UMC). Een UMC is een gezamenlijke organisatie van een academisch ziekenhuis en een medische faculteit van een universiteit. Academische ziekenhuizen zijn ziekenhuizen die horen bij de bekostigde universiteiten die een opleiding voor het beroep van arts verzorgen.²¹⁶ De academische ziekenhuizen zijn werkzaam op het gebied van de patiëntenzorg en staan mede in dienst van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek aan de universiteit waaraan zij verbonden zijn. Ze vervullen topklinische functies en topreferentiefuncties²¹⁷ in de gezondheidszorg. Zij verlenen ook medewerking aan de opleiding tot medisch specialist. Een andere taak van academische ziekenhuizen is het zorgdragen voor een educatieve voorziening voor de onderwijsondersteuning aan leerlingen die zijn opgenomen in het academisch ziekenhuis en aan personeel van een schoolbegeleidingsdienst.²¹⁸

De academische ziekenhuizen die horen bij een openbare universiteit hebben een eigen publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid.²¹⁹ De academische ziekenhuizen die horen bij een bijzondere universiteit gaan uit van de rechtspersoon die de bijzondere universiteit in stand houdt. Een UMC wordt voor openbare universiteiten (die ook een eigen rechtspersoonlijkheid hebben)

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ Art. 1.8 lid 2 jo. 1.13 lid 1 WHW jo. Bijlage behorende bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek sub j. Deze academische ziekenhuizen werken samen met medische faculteiten in een universitair medisch centrum. Dat zijn de LUMC, UMC Groningen, AMC, VUMC, UMC Utrecht, Erasmus MC, Maastricht UMC+ en Radboudumc.

²¹⁷ Volgens de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra is topreferente zorg zeer specialistische zorg waarvoor geen doorverwijzing meer mogelijk is. Het kan dan gaan om een zeldzame aandoening, een complexe aandoening of behandeling of een uitzonderlijk verloop van een veelvoorkomende aandoening <nfu.nl/trf>.

²¹⁸ Art. 1.4 lid 2-4 WHW.

²¹⁹ Art. 1.8 lid 2 en 1.13 lid 2 WHW.

georganiseerd door middel van een gemeenschappelijke regeling waarin een gemeenschappelijk beleidsorgaan moet worden opgericht.²²⁰ Dit gemeenschappelijk beleidsorgaan heeft tot taak doelmatige samenwerking op het terrein van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek tussen de universiteit en het academisch ziekenhuis te bevorderen.²²¹ Ook bij bijzondere universiteiten moet voldoende onderlinge afstemming bestaan tussen de universiteit en het academisch ziekenhuis,²²² wat in principe bereikt kan worden door middel van een structuurregeling van een overkoepelende rechtspersoon.²²³

2.5.2.4 Personeel

De WHW kent een verplichting voor het bestuur om de rechtspositie van het personeel te regelen.²²⁴ Hierbij moet door of namens het bestuur overleg worden gevoerd met daarvoor in aanmerking komende werknemersverenigingen, op een met deze schriftelijk overeengekomen wijze.²²⁵ Dat geldt overigens ook voor 'andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel'.²²⁶

Personeelsleden van openbare universiteiten zijn geen ambtenaren meer. Deze openbare instellingen zijn geen overheidswerkgever in de zin van de Ambtenarenwet 2017.²²⁷

Voorheen bestond een onderscheid tussen de rechtspositie van werknemers van openbare universiteiten en werknemers van bijzondere universiteiten, maar dit onderscheid is weggenomen. Daarmee gelden de bepalingen over onder andere integriteit, nevenwerkzaamheden en de grondrechtenbeperking in de Ambtenarenwet 2017 niet. De memorie van toelichting bij de Ambtenarenwet 2017 verwijst naar de eigen cao, die beter zou zijn toegesneden op de onderwijspraktijk.²²⁸

De belangrijkste regeling is de eigen cao, de Cao Nederlandse Universiteiten.²²⁹ Paragraaf 3 daarvan gaat over intellectuele eigendomsrechten. In artikel 1.21 staat dat de werknemer in bepaalde gevallen een schriftelijke meldingsplicht heeft:

220 Art. 12.19 jo. art. 12.20 WHW.

221 Art. 12.19 lid 2 WHW.

222 *Kamerstukken II* 1988/89, 20889, nr. 3, p. 16. Art. 2.18 WHW.

223 Art. 2.18 WHW.

224 Art. 4.5 WHW.

225 Art. 4.5 WHW.

226 Art. 4.5 WHW.

227 *Stb.* 2019, 395.

228 *Kamerstukken II* 2018/19, 35089, nr. 3.

229 CAO Nederlandse Universiteiten, 1 januari 2021 tot en met 31 maart 2022.

- '1. De werknemer die tijdens of anderszins in samenhang met de uitoefening van zijn functie een mogelijk octrooieerbare uitvinding doet dan wel door kweekarbeid een ras wint, waarop mogelijk kwekersrecht kan worden verkregen, is verplicht daarvan schriftelijk mededeling te doen aan de werkgever onder overlegging van zodanige gegevens dat de werkgever zich een oordeel kan vormen over de aard van de uitvinding respectievelijk het ras.
2. De verplichting in lid 1 ontstaat op het moment dat de werknemer redelijkerwijze tot het oordeel heeft kunnen komen, dat er van een zodanige uitvinding of van een zodanig ras sprake kan zijn. De werknemer wordt in ieder geval geacht tot een dergelijk oordeel te kunnen komen op het moment dat de uitvinding is voltooid respectievelijk het ras is gewonnen.
3. Het in dit artikel bepaalde is zoveel mogelijk van overeenkomstige toepassing ingeval de werknemer een auteursrechtelijk beschermd werk vervaardigt, indien en voor zover de werkgever niet anders heeft bepaald.²³⁰

In gevallen waarin de werknemer de zojuist beschreven meldingsplicht heeft, kunnen rechten ontstaan. Voor zover het niet om zogenoemde persoonlijkheidsrechten gaat, dient volgens de cao de werknemer op een daartoe strekkend verzoek die rechten geheel of gedeeltelijk over te dragen, teneinde de werkgever in staat te stellen binnen een 'nader te bepalen termijn' van die rechten 'in het kader van de vervulling van zijn wettelijke taken' gebruik te maken.²³¹ Die wettelijke taken van universiteiten zijn in het voorafgaande genoemd en omvatten kort gezegd onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij. De desbetreffende cao-bepaling vangt aan met een 'onverminderd'-clausule waarin verwezen wordt naar de artikelen 12 Rijsoctrooiwet, 51 Zaaizaad- en Plantgoedwet en 7 Auteurswet. Daarin wordt geregeld dat de desbetreffende rechten toekomen aan de werkgever. De cao beoogt dus niet de rechten in principe toe te kennen aan de werknemer, waarna een eventuele overdracht aan de werkgever plaatsvindt.

Als de werkgever geen gebruik heeft gemaakt van de overgedragen rechten, is de werknemer na deze niet gespecificeerde termijn gerechtigd om de rechten terug te vorderen. Exploiteert de werknemer de rechten, dan kan de werkgever bepalen dat de door de werkgever gemaakte kosten voor rekening van de werknemer komen. Dat gaat om de geïnvesteerde kosten, inclusief loonkosten, kosten van ter beschikking gestelde faciliteiten, voor zover deze direct verband houden met de totstandkoming van de rechten, en samengestelde interest. Het akkoord geeft het recht aan de werknemer om niet aan het verzoek tot overdragen van de rechten te voldoen, behoudens gevallen waarin 'zwaarwegende belangen van de universiteit zich daartegen verzetten'.²³² Daaronder worden in ieder geval belangen verstaan die voortvloeien uit overeenkomsten aangegaan met derden door of namens de werkgever. Ook in dit geval kan

230 Art. 1.21 CAO Nederlandse Universiteiten.

231 Art. 1.22 CAO Nederlandse Universiteiten.

232 Art. 1.22 CAO Nederlandse Universiteiten.

de werkgever bepalen dat de geïnvesteerde kosten voor de rekening van de werknemer komen.

Het is overigens dwingend recht dat de werknemer een billijke vergoeding krijgt voor het doen van de vinding.²³³ De cao bevestigt dit. Daarbij wordt rekening gehouden met het 'geldelijk belang' van de werkgever bij de overgedragen rechten en de 'omstandigheden waaronder het resultaat is behaald'.²³⁴ Er is niets vermeld over de potentiële waarde van de vinding. Bij de overdracht van de rechten komt de werknemer wel in aanmerking voor de vergoeding van de door hem persoonlijk gedragen kosten, die aantoonbaar rechtsreeks verbonden zijn met het doen van de vinding, het kweken van het ras of het vervaardigen van het werk. Elke universiteit houdt haar eigen beloningsbeleid aan, maar meestal is geregeld dat de werknemer een derde van de gegenereerde bruto-inkomsten verwerft.

De Vereniging voor Samenwerkende Universiteiten (VSNU), een coördinerend verband van de besturen van de Nederlandse universiteiten, heeft daarnaast ook niet-bindende richtlijnen vastgesteld voor de contractuele omgang met intellectueel eigendom,²³⁵ voortgekomen uit onderzoek van werknemers, al dan niet in samenwerking met externen, en voor de omgang met aandelenbelang in een spin-off²³⁶ van de universiteit en haar werknemers. Deze zijn voor zover bekend niet vastgesteld in overleg met de daarvoor in aanmerking komende werknemersverenigingen.

2.5.2.5 Studenten

Universiteiten kunnen betrokken zijn bij ondernemerschap door studenten via kennis die is opgedaan aan de universiteit. Ingeschreven studenten hebben het recht aan het initieel onderwijs deel te nemen en gebruik te maken van de voorzieningen voor studenten. Informatie over de rechten en plichten van studenten staat in het Studentenstatuut.²³⁷ Ook mag niet meer dan het wettelijk collegegeld of het instellingscollegegeld verlangd worden, zonder dat daartegenover een volwaardig alternatief bestaat.²³⁸ Tot voor kort kwam het voor dat een student zich niet kon aanmelden voor een studie zonder een verplicht vinkje te geven op Studielink, waarin de student zich verbindt aan

233 Art. 12 lid 6 Rijksoctrooiwet 1995.

234 Art. 1.23 CAO Nederlandse Universiteiten.

235 Richtsnoer omgang met intellectuele eigendomsrechten (IER) 2016 en Richtsnoer omgang met aandelenbelang Nederlandse Knowledge Transfer Offices 2018.

236 Richtsnoer omgang met aandelenbelang Nederlandse Knowledge Transfer Offices 2018.

237 Art. 7.59 WHW.

238 Inspectie van het Onderwijs, Inspectieonderzoek naar additionele kosten verbonden aan masteropleidingen van de Erasmus Universiteit Rotterdam, maart 2019.

het overdragen van alle intellectuele eigendomsrechten aan de universiteit.²³⁹ Sindsdien is binnen de VSNU gewerkt aan een richtlijn voor de omgang van intellectueel eigendom bij studentenstart-ups en is deze praktijk verlaten.²⁴⁰

2.5.2.6 *Universiteitsraad*

De universiteitsraad wordt voor de helft door de personeelsleden en voor de andere helft door studenten gekozen. De universiteitsraad heeft bij diverse vaststellings- of wijzigingsbesluiten van het universiteitsbestuur instemmingsrecht. Het gaat dan om besluitvorming omtrent het instellingsplan, de kwaliteitszorgsysteemvormgeving (visitatie), het studentenstatuut, het bestuurs- en beheersreglement van de universiteit, de regels op het gebied van arbeidsomstandigheden, de eventuele keuze voor het al dan niet inrichten van de medezeggenschapsorganisatie volgens de Wet op de ondernemingsraden en het beleid omtrent de profileringsfondsen.²⁴¹ Openbare universiteiten kunnen KTO's in bestuurs- en beheersreglementen als 'centrale diensten' aanwijzen. Sinds 2015 heeft de universiteitsraad ook instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting en sinds 2018 op beslissingen omtrent het aanbieden van studies in het buitenland.²⁴²

2.5.2.7 *Universiteitsbestuur*

Het college van bestuur is verantwoordelijk voor het bestuur en beheer van de universiteit in haar geheel.²⁴³ Het universiteitsbestuur gaat formeel over de beslissingen over het academisch ondernemerschap, waarbij de voorzitter de universiteit in en buiten rechte vertegenwoordigt. Het universiteitsbestuur kan in een bestuurs- en beheersreglement mandaat of volmacht verlenen voor ondertekening van of beslissingen omtrent het aangaan van overeenkomsten.²⁴⁴ In een bestuurs- en beheersreglement kunnen de bevoegdheden staan die voorbehouden zijn aan het universiteitsbestuur, bijvoorbeeld het aangaan van overeenkomsten waarop het aanbestedingsrecht van toepassing is, en de bevoegdheden waarvoor mandaat en volmacht kan worden verleend. Mandaat en volmacht kunnen onder andere worden verleend aan de decaan van een

239 De regeling Octrooien en vindingen van de TU Eindhoven van 4 september 2008 schrijft zelfs voor dat studenten die nog geen verklaring hebben ondertekend bij de inschrijving als student, dit 'dienen' te doen alvorens zij worden betrokken bij een project. Studenten 'verplichten zich de auteursrechten aan de TU/e over te dragen op door hen in opdracht van de TU/e gemaakte werken'.

240 VSNU en NFU, 'Addendum Richtsnoer IER en Studenten', September 2020. Rutgers 2017, p. 5.

241 Art. 9.33 WHW.

242 Art. 9.33 WHW.

243 Art. 9.2 WHW.

244 Voor de openbare universiteiten: Art. 10:3 jo. 10:12 Awb. Zie ook VSNU & NFU, Richtsnoer mandatering Nederlandse Knowledge Transfer Offices, oktober 2017.

faculteit. Binnen de faculteit kan het voorkomen dat een directeur bedrijfsvoering specifieke bevoegdheden kan uitoefenen op grond van mandaat of volmacht.

Mandaat is ook mogelijk aan 'niet-ondergeschikten'. Daarvoor geldt als eis dat de gemandateerde toestemming geeft voor de mandaatverlening door het bestuursorgaan, in dit geval het college van bestuur.²⁴⁵ Het mandaatbesluit moet worden gepubliceerd. Over vertegenwoordigingsbeslissingen moet het college van bestuur desgevraagd inlichtingen geven aan de raad van toezicht. VSNU en Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU) hebben richtsnoeren vastgesteld met betrekking tot het helder maken van het mandaat aan KTO's. Het college van bestuur moet voor het doen van een investering in zogenoemde private activiteiten overleggen met de raad van toezicht, de instellingsaccountant, de universiteitsraad en stakeholders.²⁴⁶

Het college van bestuur is verplicht zich jaarlijks in het bestuursverslag te verantwoorden over de rechtmatige en doelmatige besteding van middelen.²⁴⁷ Bovendien vereist de WHW dat het bestuur de middelen van de instelling op zodanige wijze beheert, dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de instelling zijn verzekerd (art. 2.17 WHW).

Het bestuur van de *bijzondere* universiteiten wordt geregeld in de statuten van de rechtspersoon die de universiteit in stand houdt. Bij elke wijziging van deze statuten moet de Minister van OCW in kennis worden gesteld.²⁴⁸ Het college van bestuur moet op grond van de WHW regels vaststellen over het bestuur en de inrichting van de universiteit en de medezeggenschap daarbinnen. Daarbij moet het college zoveel mogelijk de eerder in de wet genoemde regels voor openbare universiteiten in acht nemen, voor zover de aard van de privaatrechtelijke rechtspersoon zich daartegen niet verzet, zoals bij de hiervoor genoemde regels over interbestuurlijk toezicht.²⁴⁹ In de inrichtingsregels moet ook staan welke faculteiten de universiteit omvat.

Bestuurders en toezichthouders²⁵⁰ onderschrijven de VSNU Code goed bestuur universiteiten van 22 november 2019.²⁵¹ Daarin zijn negen algemene

245 Art. 10:4 Awb.

246 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 248, nr. 84.

247 Art. 1.9 WHW.

248 Art. 9.51 WHW.

249 Art. 9.51 WHW.

250 Onder bestuurders valt ook het faculteitsbestuur. Zie over toezichthouders hierna par. 2.5.2.10.

251 Voor een branchecode is in artikel 2.9 WHW geregeld dat in het jaarverslag de verantwoording wordt afgelegd 'over de wijze waarop van een branchecode voor goed bestuur is afgeweken, voor zover een zodanige code overeenkomstig artikel 2.14 is aangewezen.' Van die aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 2.14 WHW heeft de Minister van OCW nog geen gebruik gemaakt. De consultatiereacties en de reactie hierop zijn te raadplegen via: <<https://www.universiteitenvannederland.nl/publieke-consultatie-code-goed-bestuur-universiteiten.html>>. In de consultatiereacties komt o.a. de reactie terug dat 'het nadrukkelijk noemen

principes van goed bestuur opgenomen met uitwerkingen per principe. Een aantal daarvan is in het bijzonder relevant in de context van het academisch ondernemerschap. In het eerste principe wordt de maatschappelijke opdracht van universiteiten geformuleerd:

‘De maatschappelijke opdracht van de universiteit is het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs, het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en het in nauwe interactie met de samenleving ontwikkelen en delen van wetenschappelijke kennis. Elke universiteit geeft hier in lijn met haar eigen karakter en eigen identiteit invulling aan en legt daarover verantwoording af.’

Met ‘in nauwe interactie met de samenleving ontwikkelen en delen van wetenschappelijke kennis’ geeft de code een eigen invulling aan de wettelijke doelstelling van het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij. In de uitwerking van dit principe staat onder meer dat bestuurders en de raad van toezicht bij het uitvoeren van de maatschappelijke opdracht zorgvuldig omgaan met verschillende belangen.

Een ander principe is dat ‘[b]estuurders en toezichthouders [...] er zorg voor [dragen] dat elke vorm van persoonlijk tegenstrijdig belang wordt vermeden, inclusief de schijn daarvan’ (7^e principe). In de uitwerking van dit principe staat dat ‘zij zelf elke vorm of schijn van een persoonlijk belang dat tegenstrijdig is met het belang van de universiteit, inbegrepen gelieerde instellingen vermijden’. Het college van bestuur dient te zorgen voor een regeling hiervoor en de raad van toezicht ziet toe op de naleving hiervan. Ook verstrekt de universiteit aan hen ‘geen persoonlijke leningen of andersoortige financiële diensten.’ De uitwerking bevat voorts overwegingen over toestemming voor nevenfuncties, het melden van mogelijk optredend persoonlijk belang, het niet deelnemen aan beraadslagingen en besluitvorming bij een tegenstrijdig belang, transparantie hierover in het jaarverslag, incompatibiliteiten voor de leden van de raad van toezicht en het geen financieel belang mogen hebben in een aan de universiteit gelieerde vennootschap of andere rechtspersoon (dus ook universitaire spin-offs). Het college van bestuur moet erop sturen ‘dat medewerkers melding maken van een mogelijk optredend persoonlijk belang, dat tegenstrijdig is met het belang van de universiteit, inbegrepen gelieerde instelling’, waarbij in ieder geval de sectorale regeling nevenwerkzaamheden wordt uitgevoerd. Opvallend is dat steeds wordt gesproken van tegenstrijdige belangen, zoals dat ook wordt gedaan in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek,²⁵² en niet van persoonlijke belangen die eventueel parallel lopen met het belang van de universiteit. Dat is omdat de belangen niet continu parallel hoeven te lopen en er op enig moment de schijn kan bestaan dat het handelen van

van ‘scheiding van publieke en private middelen’ (...) een plaats verdient onder principe 9, omdat vermenging van beide types grote risico’s oplevert.’

252 Zie bijv. voor stichtingen en verenigingen art. 2:44 lid 4 en 2:291 lid 6 BW.

de bestuurder niet alleen wordt geleid door het belang van de universiteit of gelieerde instellingen.²⁵³

Ook relevant voor het academisch ondernemerschap is het principe '[d]e universiteit beschikt over een adequate en deugdelijke governance voor samenwerkingen en verbindingen, waaronder die met universitair medische centra' (8^e principe). In de uitwerking van dit principe staat onder meer dat het college van bestuur er zorg voor draagt dat duidelijk is hoe 'het aangaan van financiële en/of bestuurlijke betrokkenheid bij een rechtspersoon en/of samenwerkingsverband' bijdraagt aan de uitvoering van de strategie van de universiteit. Het college van bestuur draagt er ook zorg voor dat deze bijdrage periodiek wordt geëvalueerd. Daarnaast staat in de uitwerking dat het college van bestuur richtlijnen opstelt 'voor het aangaan van en de omgang met contractuele samenwerkingsverbanden'. Daarin staat ten minste hoe het college van bestuur op dit punt verantwoording aflegt aan de raad van bestuur.

Ten slotte is relevant het principe '[d]e universiteit beschikt over professionele interne risicobeheersings- en controlesystemen'. In de uitwerking is als onderdeel van de systemen genoemd de 'systematische beheersing van risico's in alle investerings- en innovatieprojecten'. Hierbij wordt de 'besluitvorming, inclusief de daarbij gehanteerde adviesnotities' vastgelegd.

2.5.2.8 *Instellingsaccountant*

De instellingsaccountant is een belangrijke spil in het controleren of de uitgaven die door de instelling zijn gedaan, wel rechtmatig en doelmatig zijn. Voor deze audit voorziet de WHW in een accountantsprotocol. Er zijn in de wet geen incompatibiliteiten geregeld met betrekking tot het zijn van een instellingsaccountant en het besturen van een organisatie van een universiteit, zoals een universitaire holding.

2.5.2.9 *Functionaris of Commissie Wetenschappelijke Integriteit*

De WHW regelt dat de academische vrijheid aan hogeronderwijsinstellingen en academische ziekenhuizen in acht moet worden genomen. Zij regelt echter niets over de wetenschappelijke integriteit. Er is een Nederlandse gedragscode Wetenschappelijke Integriteit 2018, die wordt onderschreven door de KNAW, de NFU, NWO, de TO2-federatie, de Vereniging Hogescholen en de VSNU. Daarin staat dat een klacht over veronderstelde schendingen van de wetenschappelijke integriteit moeten kunnen worden ingediend bij een door de instelling aangewezen commissie of functionaris. De instelling moet uit eigen beweging

²⁵³ Vgl. HR 26 juni 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA0033, r.o. 3.4-4.5 en Rb. Amsterdam 11 juni 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:4902, r.o. 4.1.

zorgdragen voor een zorgvuldige en eerlijke procedure voor de behandeling van de klachten of onderzoeken en de daaropvolgende besluitvorming.²⁵⁴

2.5.2.10 Raad van toezicht

Openbare universiteiten hebben een raad van toezicht.²⁵⁵ De raad houdt toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en de bevoegdhedenuitoefening door het college van bestuur en staat het college van bestuur bij met raad.²⁵⁶ De raad is in dat verband belast met een aantal taken, waaronder de goedkeuring van het bestuurs- en beheersreglement, de begroting, de jaarrekening, het bestuursverslag en het instellingsplan. Ook ziet de raad van toezicht toe op de rechtmatige verwerving en op de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de rijksbijdrage.²⁵⁷

Een toezichtsorgaan is voor bijzondere instellingen niet verplicht. Bijzondere instellingen kunnen in plaats van voor een afzonderlijke raad van toezicht ook kiezen voor een functionele scheiding van bestuur en toezicht, wat wil zeggen dat binnen het bestuur personen zitting hebben, die uitsluitend een toezichtstaak hebben.²⁵⁸ In dat geval moet in de statuten de functionele scheiding tussen toezicht en bestuur worden gewaarborgd.

De raad van toezicht is verantwoording verschuldigd aan de Minister van OCW en verstrekt de minister de gevraagde inlichtingen over zijn handelen.²⁵⁹ Bij wanbeheer²⁶⁰ van een of meer bestuurders of leden van de raad van toezicht heeft de minister de bevoegdheid om een aanwijzing met te nemen maatregelen aan de raad van toezicht te geven.²⁶¹ Het college van bestuur kan ingrijpen bij taakverwaarlozing door het bestuur van de faculteit: repressief toezicht.²⁶² Ook zijn de leden van het college van bestuur onder bepaalde omstandigheden persoonlijk aansprakelijk voor de schade, voortvloeiende uit uitgaven die in strijd met de wet zijn gedaan.²⁶³

254 Art. 5.4 van de code.

255 Art. 9.8, in het bijzonder lid 1 sub f WHW (het toezien op de rechtmatige verwerving en op de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen verkregen op grond van de artikelen 2.5 en 2.6).

256 Art. 9.8 lid 1 WHW.

257 Art. 9.8 WHW.

258 Art. 9.51 WHW.

259 Art. 9.9 WHW.

260 Art. 9.9a lid 2 WHW: Financieel wanbeleid, ernstige nalatigheid m.b.t. de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs, ongerechtvaardigde verrijking, onrechtmatig handelen door het verkrijgen van een financieel voordeel of intimidatie/bedreiging.

261 Art. 9.9a WHW.

262 Art. 9.24.

263 Art. 2.9 lid 5 WHW.

2.5.2.11 KTO

Een KTO of valorisatiecentrum wordt in de WHW niet genoemd. Wood beschrijft de interactie van wetenschappelijk personeel met KTO's in het geval van intellectuele eigendomsrechten.²⁶⁴ Zoals hiervoor is genoemd, vereist de cao dat eerst een melding wordt gedaan bij de werkgever.

Een KTO onderzoekt of sprake is van een octrooieerbare vinding en of het de tijd, moeite en kosten waard is een octrooi aan te vragen.²⁶⁵ De vinding moet volgens de Rijksoctrooiwet 1995 nieuw, inventief en industrieel toepasbaar zijn.²⁶⁶

Het is mogelijk dat een octrooiaanvraag wordt gefinancierd uit de lopende middelen, oftewel de eerste geldstroom. Het kan zijn dat een deel van de kosten specifiek door de onderzoeksgroep wordt gedragen.

Er zijn verschillende manieren om een octrooirecht aan te vragen. De Leidse KTO LURIS legt in haar voorlichtingsmateriaal uit dat zij kiest voor de zogenoemde internationale route. Deze kan gestart worden met een zogenoemde prioriteitsaanvraag. Na deze aanvraag kunnen de onderzoeksresultaten worden gepubliceerd, zonder dat dit afdoet aan het vereiste van nieuwheid van de vinding. Binnen twaalf maanden moet worden besloten om een zogenoemde PCT-aanvraag (*Patent Cooperation Treaty*) te doen bij het Octrooiencentrum Nederland. Deze procedure duurt achttien maanden, waarna de vinding wordt gepubliceerd. Vanaf dit moment kan binnen 31 maanden nationale bescherming gezocht worden. Hier wordt een mede-investeerder wenselijk, aangezien de kosten oplopen. Bij inschakeling van zo'n mede-investeerder worden afspraken gemaakt over eigendom van het octrooirecht en de vergoeding ervan.

Na het verwerven van het octrooi begint de volgende stap van het proces.²⁶⁷ Als er geen partner is, zoekt het KTO in deze stap geschikte partners met de juiste deskundigheid en middelen die de vinding verder kunnen ontwikkelen naar een commercieel product of dienst. Het voordeel van vastgelegde octrooirechten is dat wanneer deze eenmaal zijn verworven vrijuit met eventuele investeerders over de businesscase kan worden gesproken.²⁶⁸ Het KTO treedt hier extern op namens de universiteit en sluit een overeenkomst met de partner(s) en eventueel de wetenschapper(s).

Vervolgens kiezen de belanghebbenden de manier waarop de vinding zal worden vercommercialiseerd. Zo kunnen universiteiten een licentie uitgeven aan een externe partij in ruil voor een vast bedrag of periodieke royalty's. Hieraan kan worden toegevoegd dat universiteiten de octrooirechten kunnen overdragen aan een externe partij of kunnen kiezen voor gezamenlijk eigendom

²⁶⁴ Wood, *Business Horizons* 2011, p. 153-161.

²⁶⁵ Wood *Business Horizons* 2011, p. 155.

²⁶⁶ Art. 2 Rijksoctrooiwet 1995.

²⁶⁷ Wood, *Business Horizons* 2011.

²⁶⁸ CPB 2015.

van het octrooi. Ook kan een universiteit een optieovereenkomst aangaan met een bedrijf, dat het recht heeft om als eerste te overwegen of het interesse heeft in een octrooi.²⁶⁹

Het alternatief is het opzetten van een spin-off die geheel of gedeeltelijk eigendom is van de universiteit.²⁷⁰ In dit geval moeten in ieder geval de rechtsvorm, de verdeling van aandelen en stemrechten, de bestuursvorm en de verhoudingen tot de universiteit of de holding worden bepaald. Het kan zijn dat bepaalde aandelen in een Stichting Administratiekantoor worden ondergebracht, zodat aan de medewerker – ter voorkoming van belangenverstrengeling – geen vergaderrechten toekomen.²⁷¹ Ook het ‘doorschuiven’ van intellectuele eigendomsrechten en *know how* naar de nieuwe rechtsvorm moet conform het Europees staatssteunrecht geschieden. Daarnaast spelen hierbij fiscale overwegingen een rol. Alles wat in natura wordt ingebracht, moet om fiscale redenen worden gewaardeerd. In deze fase moeten statuten worden vastgesteld en moeten aandeelhoudersovereenkomsten en een directieovereenkomst worden gesloten. Bijkomende overeenkomsten kunnen startersleningen, het gebruik van (incubatie)ruimten van de universiteit of toegang tot het universiteitsnetwerk betreffen. De VSNU, de NFU, de KNAW, Het Nederlands Kanker Instituut en NWO hebben in april 2018 een gezamenlijk richtsnoer uitgebracht over de omgang met aandelenbelangen van kennisinstellingen en medewerkers in academische start-ups.

2.5.3 Externe betrokkenen

Naast interne betrokkenen zijn er ook externe betrokkenen. Hierna wordt een overzicht gegeven; hierbij moet opgemerkt worden dat dit geen uitputtende lijst is. Onder andere belangenbehartigers als Universiteiten van Nederland en coördinerende organisaties als Techleap.nl worden niet genoemd. Zij staan vanuit het oogpunt van regelgeving in een te ver verwijderd verband van degenen die de regelgeving moeten naleven of handhaven.

2.5.3.1 Start-ups

Start-ups zijn midden- en kleinbedrijven (mkb's). Mkb's zijn kernspelers binnen het innovatiebeleid van overheden. Zij worden gezien als de 'motor van de

269 Zoals de Leidse KTO LURIS op zijn website aangeeft (www.luris.nl).

270 Wood, *Business Horizons* 2011, p. 158.

271 VSNU, NFU, KNAW, NKI en NWO, Richtsnoer omgang met aandelenbelangen van kennisinstellingen en medewerkers in academische startups, p. 8.

moderne economieën',²⁷² hoewel het verband tussen banengroei en omvang van bedrijven in de economische literatuur omstreden is.²⁷³

Een kleine, middelgrote en micro-onderneming is een onderneming waar minder dan 250 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet maximaal 50 miljoen euro is, of waarvan het jaarlijks balanstotaal maximaal 43 miljoen euro is.²⁷⁴ Een kleine onderneming is een onderneming waar minder dan 50 personen werkzaam zijn en die een maximale jaaromzet of jaarlijks balanstotaal heeft van 10 miljoen euro.²⁷⁵ Een micro-onderneming is een onderneming waar minder dan 10 personen werkzaam zijn en waarvan de jaaromzet of het jaarlijkse balanstotaal 2 miljoen euro niet overschrijdt.²⁷⁶ Een onderneming is elke entiteit die een economische activiteit uitvoert, ongeacht de rechtsvorm ervan en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.²⁷⁷

Een beginnend bedrijf volgt over het algemeen zes fasen, waarbij *venture capital* of durfkapitaal zich richt op de eerste drie fasen.²⁷⁸

1. De ontwikkelingsfase, waarbij financiering nodig is voor onderzoek en ontwikkeling, octrooieren, en het businessplan.
2. De start-upfase, waarbij financiering nodig is voor een eventueel prototype, vaste activa, werkkapitaal, en het daadwerkelijk starten van de onderneming, waarbij goederen en diensten aangeboden worden.
3. De vroege groeifase, waarbij financiering nodig om de verkoop of dienstverlening draaiende te houden.
4. De uitbreidingsfase, waarbij financiering nodig is voor interne (organische) groei van de onderneming en externe groei door middel van fusies en overnames.
5. De doorgroei- of consolidatiefase, waarbij financiering nodig is ter vervanging van de aandeelhouders.
6. Reorganisatie of balansversterking, waarbij financiering nodig is voor herstructurering of om activa uit faillissement van het bedrijf op te kopen.

De eerste twee fasen staan het dichtst bij de rol van de universiteit als oprichter en financier van spin-offs of ondersteuner van start-ups. Financiering in deze

272 Granieri & A. Renda 2012, p. 31.

273 Mazzucato 2017, p. 74.

274 Artikel 1 Regeling nationale EZK en LNV-subsidies met verwijzing naar Algemene groepsvrijstellingsverordening (artikel 2 van Bijlage I van de Algemene groepsvrijstellingsverordening). Zie met betrekking tot het begrip overheidsinstantie in deze bijlage: HvJ EU 27 september 2020, ECLI:EU:C:2020:754 (NMI).

275 *Ibid.*

276 *Ibid.*

277 HvJ EU 1 juli 2008, ECLI:EU:C:2008:376 (*Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio*), r.o. 21.

278 Universit' Bocconi, 'Private Equity Clusters: Through the Fund's Life Cycle', in: 'Private Equity and Venture Capital', Coursera; Mazzucato 2017, p. 77; *Kamerstukken II* 2018/19, 32637, nr. 344, p. 6.

fasen komt voornamelijk van de *founders, friends, families* (mogelijk ook *fans*), *business angels* die eigen kapitaal investeren, prijzen en mogelijk crowdfunding. *Founders*, waaronder universitair personeel en studenten, kunnen soms een persoonlijke lening afsluiten bij een bank. Universiteiten kennen voor deze fase ook fondsen of vouchers toe; soms nemen ze participaties in een nieuwe onderneming. Daarnaast zijn er subsidies voor bijvoorbeeld haalbaarheidsstudies of kunnen ondernemingen meedoen aan (pre-)commerciële aanbestedingen van overheden. Het is ook een mogelijkheid om geld op te halen bij particuliere durfkapitalisten; dit zijn entiteiten die bestaan uit investeerders, een fonds en een vermogensbeheerder. Deze entiteiten richten zich op de eerste drie fasen van de start-up van een bedrijf. Toch blijkt dat in de praktijk tegen te vallen. De Europese Unie financiert deze particuliere durfkapitalisten via het Europees Investeringsfonds. Er zijn ook fondsen met een duidelijker publiek of publiek-privaat profiel, waarin geld zit van universiteiten, provincies, regionale ontwikkelingsmaatschappijen, ministeries en de Europese Unie.

Hierna zal een beknopt beeld worden gegeven van de huidige publieke financieringsmogelijkheden. Dit overzicht is niet uitputtend, maar bevat de hoofdlijnen op het niveau van de universiteit, gemeente en provincie, ministeries en Europese Unie.

2.5.3.2 *Universiteit in relatie tot externen*

Op het niveau van de universiteit zijn er fondsen die startende studenten en medewerkers ondersteunen met converteerbare leningen en deelnemingen in de spin-off door de universitaire holding.²⁷⁹ Een voorbeeld is de TU Delft die via Delft Enterprises B.V. durfkapitaal en start-upvouchers verstrekt. Andere middelen zijn blijkens de bestuursverslagen van de universiteiten uit 2018 afkomstig uit Enterprise Leiden Fund, Twente Technology Fund, UvA Ventures Holding, Nord Tech Venture Cv en RUG Houdstermaatschappij, EUR Holding, TU/e Holding, Kennis Transfer Fonds (Maastricht), UtrechtInc Cv en UU Holding, VU Holding, en Wageningen University Holding. Enkele universiteiten hebben ook deelnemingen in fondsen, waaronder fondsen die worden beheerd door regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's). Ook spin-offs en start-ups kunnen geld krijgen uit deze fondsen. De TU Delft heeft bijvoorbeeld, net als het Universiteit Leiden Erasmus MC, een deelneming in de regionale ontwikkelingsmaatschappij Innovation Quarter die het innovatiefonds UNIIQ beheert.

De verstrekking van de financiële middelen door een universitaire holding gebeurt niet op basis van een wettelijke regeling. Wel kennen universiteiten soms interne, niet juridisch bindende regels over het participeren in spin-offs teneinde deze spin-offs gelijk of gelijkjer te behandelen. Universiteiten kennen

279 Zeemeijer, FD 2016B-2016D.

bovendien een Richtsnoer omgang met aandelenbelangen van kennisinstellingen en medewerkers in academische start-ups, in aanvulling op het eerder verschenen Richtsnoer omgang met intellectuele eigendomsrechten (EIR).

Een bijzondere vermelding verdient de pre-seed financiering uit het Brabant Startup Fonds door Bravanture BV, een samenwerkingsverband tussen Brabantse universiteiten, hogescholen, vijf regionale ontwikkelingsmaatschappijen en de Brabantse ontwikkelingsmaatschappij. Het investeringsreglement van het Brabant Startup Fonds, dat is vastgesteld door de algemene aandeelhoudersvergadering, is als 'beleidsregel' gepubliceerd in het Provinciaal blad en titel 4.2 van de Awb is erop van toepassing verklaard.²⁸⁰ Voor zover bekend is het Brabant Startup Fonds het enige fonds waarop publiekrechtelijke normen van toepassing zijn verklaard.²⁸¹

2.5.3.3 Gemeente en provincie

Op gemeentelijk niveau staan niet veel subsidies of andere financieringsmogelijkheden open voor academisch ondernemerschap. Een van de weinige voorbeelden is de Subsidieregeling economische ontwikkeling en innovatie 2018 van de gemeente Amsterdam voor samenwerkingen tussen kennisinstellingen en het bedrijfsleven. De gemeente Leiden kent een begrotingssubsidie voor LUMC/Universiteit Leiden en ondernemers van Bio Science Park. Op provinciaal niveau zijn er de subsidies onder de aanduiding mkb-innovatiestimulering topsectoren (MIT-subsidies), waarbij een mkb subsidie kan ontvangen voor onder andere innovatieadviesprojecten. Dat zijn projecten waarbij een kennisinstelling, met inbegrip van universiteiten, adviseert over innovatie. Op rijksniveau bestaat een gelijknamige subsidie die is bedoeld voor ondernemingen die niet in aanmerking komen voor de provinciale variant.

De regionale financieringsinstrumenten beperken zich niet tot subsidies; verschillende fondsen worden beheerd door regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's). Deze ROM's doen aan bedrijfsontwikkeling, acquisitie en het verstrekken van risicokapitaal. De Nederlandse Staat heeft participaties in zes ROM's. Eerder is reeds genoemd dat ook universiteiten deelnemingen hebben in ROM's of dat er fondsen zijn die ROM's beheren.

Een eerdergenoemd voorbeeld waaraan meerdere universiteiten deelnemen is Innovation Quarter in Zuid-Holland die het revoluerend fonds UNIQ beheert. Een deel van de gelden is afkomstig uit het Europees Fonds voor Regionale

280 *Provinciaal blad* Noord-Brabant 2018, 4958 (art. 2 lid 1). Recenter: *Provinciaal Blad* Noord-Brabant 2020, 9119 waarin de expliciete toepasselijkheid van titel 4.2 Awb niet meer voorkomt.

281 *Ibid.*

Ontwikkeling (de EFRO-subsidie).²⁸² Dit fonds is onderdeel van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI).²⁸³ Financiering uit dit fonds wordt verstrekt in gedeeld beheer van de Europese Commissie en de lidstaten.²⁸⁴ In Nederland zijn voor EFRO vier operationele programma's (OP's) vastgesteld, waaronder Kansen voor West III (2022-2029) voor de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht. Binnen het OP wordt ingezet op de innovatie,²⁸⁵ waaronder valorisatie. Het is echter niet zo dat EFRO het enige relevante Europese instrument is. De Europese Commissie verstrekt ook rechtstreeks financieringsinstrumenten. Deze zullen aangestipt worden na de bespreking van de instrumenten op het niveau van de rijksoverheid.

Een ander voorbeeld van een samenwerking tussen universiteiten is het fonds Innovation Industries, dat een investering ontving van het Europese Investeringsfonds (EIF). Het fonds Innovation Industries beoogt de kennis van technische universiteiten, de Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) en Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) om te zetten in succesvolle bedrijven. Investeerders zijn onder andere de TU Eindhoven, de Universiteit Twente, de Wageningen Universiteit & Research, TNO, ECN, ROM Oost-NL, de Provincie Gelderland, de Provincie Overijssel en het private pensioenfonds Metalektro. Het EIF kent verschillende financieringsproducten. In dit geval viel de door EIF beheerde financiering onder het 'InnovFin EU Finance for Innovators'-programma van de Europese Commissie en de Europese Investeringsbank Groep (EIB-Groep) en valt het

282 Verordening (EU) nr. 1301/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en specifieke bepalingen met betrekking tot de doelstelling "Investeren in groei en werkgelegenheid", en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1080/2006.

283 Art. 4 lid 7 Verordening (EU) Nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

284 Art. 4 leden 7 en 8 Verordening (EU) Nr. 1303/2013 en art. 63 Verordening 2018/1046. Voor hen gelden de beginselen van 'goed financieel beheer, transparantie en non-discriminatie'. Op grond van Verordening 2018/1046 moeten lidstaten controles uitvoeren, onrecht betaalde bedragen terugvorderen en indien daarin is voorzien in sectorspecifieke regelgeving of nationaal recht 'doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige sancties' opleggen. Zie ook Gedelegeerde Verordening 240/2014.

285 Art. 2 sub 3 Vo. 1303/2013: in de nationale of regionale innovatiestrategieën waarin prioriteiten worden vastgesteld om een concurrentievoordeel op te bouwen door de sterke punten van onderzoek en innovatie te ontwikkelen en aan te laten sluiten bij de behoeften van het bedrijfsleven om op samenhangende wijze in te spelen op opkomende mogelijkheden en marktontwikkelingen en tegelijkertijd dubbel werk en versnippering van initiatieven te voorkomen; een strategie voor slimme specialisatie kan de vorm aannemen van of opgenomen worden in een nationaal of regionaal strategisch beleidskader voor onderzoek en innovatie (O&I).

programma binnen de kaders van het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie Horizon 2020 (Horizon 2020).²⁸⁶

2.5.3.4 Ministeries

Op rijksniveau worden de subsidies hoofdzakelijk verstrekt door NWO, de Minister van OCW en de Minister van EZK. Voor academische start-ups is take-off het belangrijkste instrument. Dit instrument is bedoeld om de vermarkting van wetenschappelijk onderzoek te subsidiëren. NWO verstrekt deze subsidie namens de Minister van EZK.²⁸⁷ In de Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies heet het programma Vroegefasefinanciering;²⁸⁸ dit programma maakt onderdeel uit van het Toekomstfonds van het Ministerie van EZK.²⁸⁹ Het Toekomstfonds kent meerdere instrumenten die de levenscyclus van een onderneming volgen.²⁹⁰ De take-offsubsidie is bedoeld voor de ontwikkelingsfase vóór het starten van de onderneming (fase 1) en de start-upfase (fase 2, het opstarten van de onderneming, vóór de eerste omzetten). Dit programma is gericht op een zachte lening voor de start-ups.

Naast de Vroegefasefinanciering wordt valorisatie van kennis tussen kennisinstellingen en andere organisaties gestimuleerd via andere beleidsinstrumenten. Een samenwerking met het mkb wordt onder andere gestimuleerd met de MIT-kennissvoucher; deze vouchers hebben een maximale waarde van 3.750 euro en worden verstrekt aan een mkb-onderneming die een MIT-kennisoverdrachtsproject wil laten uitvoeren waarvan de resultaten ten goede komen aan de activiteiten die de ondernemer in Nederland verricht.²⁹¹ Bij een kennisoverdrachtsproject wordt een toepassingsgerichte innovatieve kennisvraag van een ondernemer beantwoord door een kennisinstelling.

In april 2019 is de grondslag voor een subsidie voor de Thematische Technology Transfer vastgesteld voor gezamenlijke kennisoverdrachtactiviteiten rondom een bepaald thema, en voor geldleningen aan een thematisch technologytransferfonds. Deze mogelijkheid is gekomen na de suggestie van de KNAW

286 De verplichtingen voor de eindontvangers van de Horizon 2020-gelden zijn opgenomen in deze Verordening nr. 1290/2013.

287 Call for proposals Take-off fase 2 – Vroegefasetrajecten WO, HBO & TO2, Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek. Richtlijnen voor het aanvragen van een lening voor een vroegefasetraject voortkomend uit wetenschappelijk of toegepast onderzoek, *Stcrt.* 2021, 50634; Call for proposals Take-off fase 1 – Haalbaarheidsstudies WO, Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek. Richtlijnen voor het aanvragen van financiering voor een haalbaarheidsstudie voor bedrijvigheid van innovatieve starters voortkomend uit universitair wetenschappelijk onderzoek, *Stcrt.* 2021, 50633.

288 Titel 3.1.6 Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies. Zie de evaluatie: Liefink e.a. 2018.

289 Zie voor een overzicht: Beleidsartikel 3 (Toekomstfonds) van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat 2022, <<https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2022/OWB/XIII>> (*Kamerstukken II* 2021/22, 35925-XIII, nr. 2).

290 Tot 2017 was er ook Toekomstfonds Onderzoeksfaciliteiten.

291 Art. 3.4.8 Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies.

voor het landelijk coördineren van de *technology transfer offices* in haar rapport 'Benutting van octrooien op resultaten van wetenschappelijk onderzoek'.²⁹² Het Oncode Institute is een pilot voor een dergelijke landelijke thematische *technology transfer office*.

Naast subsidies zijn er enkele gunstige fiscale regelingen voor startende innovatiebedrijven te noemen. Zo bestaat de mogelijkheid tot de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk uit de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie.²⁹³ Daarnaast is er de Innovatiebox bij het afdragen van vennootschapsbelasting, waarbij de mogelijkheid bestaat om kwalificerende voordelen, verkregen uit speur- en ontwikkelingswerk, te belasten met een effectief vennootschapsbelastingtarief van 9%.²⁹⁴

Het verstrekken van publieke gelden aan ondernemingen gebeurt, ook buiten de ministeries om, in InvestNL.²⁹⁵ Het doel van InvestNL is 'om, indien de markt hierin onvoldoende voorziet, bij te dragen aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen en aan het bieden van toegang tot ondernemingsfinanciering'.²⁹⁶ InvestNL heeft een ontwikkeltaak²⁹⁷ en een investeringstaak.²⁹⁸ De memorie van toelichting bij de Machtigingswet oprichting Invest-NL noemt drie denkbare vormen van risicokapitaal: equity financiering, mezzanine (voornamelijk achtergestelde leningen) en garanties.²⁹⁹ Ook wordt (zeer) langlopend vreemd vermogen als optie gezien.³⁰⁰ InvestNL kan dit risicokapitaal direct, of via fondsen investeren. Een voorbeeld is de investering in het Europese Circulaire Bio-economie Fonds, die onder meer investeert in het bedrijf InOvo dat in hoofdstuk 1 is genoemd.³⁰¹ Een andere taak van InvestNL is het namens de Minister van

292 KNAW 2014.

293 Hoofdstuk VIII. S&O-afdrachtvermindering en Regeling S&O-afdrachtvermindering. Zie ook de Beleidsregel van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 28 oktober 2019, nr. WJZ/ 19200370, omtrent de uitleg van het begrip 'technisch wetenschappelijk onderzoek' bij de behandeling van aanvragen van een S&O-verklaring (*Stcrt.* 2019, 60660-n1).

294 Afdeling 2.3 Wet op de vennootschapsbelasting 1969. *Kamerstukken II* 2020/21, 35572, nr. 3 (Belastingplan 2021), p. 18 (verhoging effectief tarief naar 9%).

295 Van den Brink & Den Ouden, *NJB* 2018, p. 1572-1577. InvestNL is een 'nationale stimuleringsinstelling in de zin van artikel 2, onder 3, van Verordening (EU) 2015/1017 (de EFSl-verordening)' (*Kamerstukken II* 2018/19, 35123, nr. 3, par. 8.4). Vgl. Machtigingswet oprichting International.

296 Art. 3 Machtigingswet oprichting Invest-NL. Zie ook EC 6 juni 2019, Steunmaatregel SA.47821 (2019/N) – Nederland – Invest-NL, par. 2.2

297 Art. 4 lid 1 onder a Machtigingswet oprichting Invest-NL. De memorie van toelichting noemt een aantal categorieën voor de ontwikkeltaak (*Kamerstukken II* 2018/19, 35123, nr. 3, par. 6.2.2.1).

298 Art. 4 lid 1 onder b Machtigingswet oprichting Invest-NL. *Kamerstukken II* 2018/19, 35123, nr. 3, par. 6.2.2.2.

299 *Ibid.*

300 *Ibid.*

301 Van der Boon, *FD* 1 maart 2022.

EZK uitvoeren van 'subsidieregelingen of subsidiebesluiten die marktconforme financieringen betreffen, en daarmee samenhangende werkzaamheden'.³⁰²

2.5.3.5 Europese Unie

Op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en de zogenoemde ruimte heeft de Europese Unie een gedeelde bevoegdheid om op te treden.³⁰³ Het begin van een coherent onderzoeksbeleid was er in 1984 met het Eerste Kaderprogramma voor onderzoek (FP1). In dit kader werden verschillende vormen van onderzoeksbeleid georganiseerd en met dit programma konden voor meerdere jaren een budget en een strategie worden vastgesteld. De kaderprogramma's kregen in 1987 een grondslag in titel VI van de Europese Akte en later in artikelen 130f tot 130g van het Verdrag van Maastricht. In het huidige recht hebben de kaderprogramma's een grondslag in Titel XIX van het Werkingsverdrag.

Volgens artikel 179 van het Werkingsverdrag heeft de Unie tot doel haar wetenschappelijke en technologische grondslagen te versterken door de totstandbrenging van een 'Europese onderzoeksruimte' waarbinnen onderzoekers, wetenschappelijke kennis en technologieën vrij circuleren. Een doel is eveneens om aan de ontwikkeling van het concurrentievermogen van de Unie en van haar industrie bij te dragen en de nodig geachte onderzoeksactiviteiten te bevorderen. De ontwikkeling van een Europese onderzoeksruimte was voorgenomen in de Lissabon-agenda uit 2000, waarin het doel werd gesteld om tegen 2010 de meest dynamische en competitieve kenniseconomie te zijn.³⁰⁴ De huidige Europa 2020-strategie streeft als kerninitiatief naar een zogenoemde Innovatie Unie, waar de Europese onderzoeksruimte deel van uitmaakt. De Innovatie Unie moet 'de randvoorwaarden en de toegang tot financiering voor onderzoek en innovatie verbeteren zodat innovatieve ideeën worden omgezet in producten en diensten die groei en banen opleveren'.³⁰⁵ Binnen de Innovatie Unie zijn er naast het voltooien van de Europese onderzoeksruimte ook andere pilaren:

- het versterken van het agentschap Europees Instituut voor Innovatie en Technologie dat kennis- en innovatiegemeenschappen in stand houdt;
- het versterken van het Europese Investeringsfonds (EIF) en toegang tot kapitaal;
- sociale innovatie;
- Europese innovatiepartnerschappen;

302 Art. 4 lid 1 onder c Machtigingswet oprichting Invest-NL.

303 Art. 4 lid 3 VWEU.

304 Zie ook Mededeling EC 16 oktober 2002, The European research area. Providing new momentum. COM(2002)565 final.

305 EC 3 maart 2010, COM(2010) 2020 definitief, p. 5.

- open innovatie;
- het realiseren van een EU-octrooi.

Gelden uit het EFRO, dat hierboven al is aangeduid, worden in gedeeld beheer verstrekt. Er worden echter ook gelden verstrekt in de vorm van financiële instrumenten en in de vorm van leningen en garanties die worden beheerd door de Europese Investeringsbank en verstrekt door het Europese Investeringsfonds.³⁰⁶ In het financieel reglement van de EU wordt een financieringsinstrument gedefinieerd als: ‘een met begrotingsmiddelen bekostigde en voor één of meer specifieke beleidsdoelen van de Unie bestemde financiële steunmaatregel van de Unie die de vorm kunnen aannemen van investeringen in eigen vermogen, investeringen in quasi-eigenvermogen, leningen, garanties, of andere risicodelingsinstrumenten, en mogen, in voorkomend geval, worden gecombineerd met andere vormen van financiële steun of met middelen in gedeeld beheer of middelen van het Europees Ontwikkelingsfonds.’³⁰⁷

Deze instrumenten worden gebruikt in het Kaderprogramma voor onderzoek en innovatie Horizon 2020³⁰⁸ (Horizon 2020, waaronder European Innovation Council Pilot en het InnovFin Programma), maar ook in de Competitiveness of Small and Medium-Sized Enterprises (COSME), het Programma voor Werkgelegenheid en Sociale Innovatie (EaSI) en het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI).³⁰⁹ De Europese Commissie is verantwoordelijk voor deze instrumenten, maar de Europese Investeringsbank en het Europese Investeringsfonds (samen de EIB-Groep) hebben gedelegeerde bevoegdheden in het beheer van middelen.³¹⁰

De European Innovation Council Pilot is onderdeel van het Horizon 2020 Werkprogramma 2018-2020. Hieronder vallen meerdere instrumenten: het mkb-instrument voor onder andere de financiering van een concept- en haalbaarheidsstudie; Fast Track to Innovation, voor technologieën die dichtbij de markt staan en waarbij de aanvraag moet komen van drie tot vijf rechtspersonen uit verschillende EU-landen; Future and Emerging Technologies³¹¹ voor interdisciplinair onderzoek van consortia bestaande uit minimaal drie entiteiten; en EIC Horizon prijsvragen.

³⁰⁶ Granieri & Renda 2012, par. 2.3.

³⁰⁷ Artikel 2 lid 29 FR. Zie over nieuwe vormen van financiële instrumenten voor onderzoek en innovatie: Jackimowicz e.a. 2017.

³⁰⁸ De opvolger is Horizon Europe: Verordening (EU) 2021/695 van het Europees Parlement en de Raad van 28 april 2021 tot vaststelling van Horizon Europa – het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, tot vaststelling van de regels voor deelname en verspreiding en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1290/2013 en (EU) nr. 1291/2013.

³⁰⁹ Vanaf 2021 de opvolger InvestEU: Verordening (EU) 2021/523 van het Europees Parlement en de Raad van 24 maart 2021 tot vaststelling van het InvestEU-programma en tot wijziging van Verordening (EU) 2015/1017.

³¹⁰ Er is op grond van artikel 58 van het Financieel Reglement sprake van ‘indirect beheer’.

³¹¹ Dit instrument Future and Emerging Technologies keert niet terug in het nieuwe Horizon Europe 2021-2027 programma.

De InnovFin mkb-garantie (Horizon 2020) is bedoeld voor garanties en tegengaranties voor leningen door financiële intermediairs aan mkb's tussen de 25.000 en 7,5 miljoen euro. De Loan Guarantee Facility van COSME heeft ook het doel garanties en tegengaranties van financiële intermediairs te ondersteunen om meer leningen aan het mkb te kunnen verstrekken.

2.5.3.6 *Inspectie van het Onderwijs*

Nadat de instelling zich heeft verantwoord in het financieel jaar- en bestuursverslag, voeren de onderwijsminister en de Inspectie van het Onderwijs het externe toezicht uit door deze verslagen te toetsen aan de doelmatigheid van de uitgaven.³¹² Verder voert de Inspectie steekproeven en themaonderzoeken uit en kan zij signalen van onrechtmatige en ondoelmatige bestedingen van de rijksbijdrage direct onderzoeken.³¹³

Als de uitgaven van de rijksbijdrage in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet zijn besteed, als de werkzaamheden waarvoor de rijksbijdrage is verleend niet behoorlijk zijn uitgevoerd, of als de rijksbijdrage ondoelmatig is besteed, kan de Minister van OCW bepalen dat de daarmee gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op de rijksbijdrage.³¹⁴ Ook kan er sprake zijn van een herstelsanctie op grond van artikel 15.1 WHW. De rijksbekostiging kan op grond van artikel 15.1 WHW geheel of gedeeltelijk door de minister worden ingehouden, dan wel worden opgeschort. De Inspectie van het Onderwijs kan het mandaat krijgen om de bekostiging voor ten hoogste vijftien procent in te houden of geheel of gedeeltelijk op te schorten.³¹⁵ De bevoegdheden uit de artikelen 5:12-5:17 en 5:20 Awb zijn voor de Inspectie van het Onderwijs van toepassing.

De bekostiging kan ook worden teruggevorderd op grond van artikelen 4:49 en 4:57 Awb.³¹⁶ De terugvorderingstermijn van artikel 4:57 Awb bedraagt vijf jaar. Dit is langer dan de termijn van een jaar die in artikel 2.9, derde lid WHW is bepaald. Ook hoeft bij terugvordering op grond van artikel 4:57 Awb, anders dan terugvordering op grond van artikel 15.1 WHW, geen sprake te zijn van het herstellen van een voortdurende overtreding van de WHW.

Bij het opleggen van een herstelsanctie op grond van de WHW hanteert de minister de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde hogeronderwijsinstellingen. Daarin is als uitgangspunt opgenomen dat onrechtmatig verkregen of bestede bekostiging volledig wordt teruggevorderd, tenzij een strikte toepas-

312 Art. 12 lid 1 Wet op het onderwijstoezicht (WOT).

313 Art. 9 WOT.

314 Art. 2.9 lid 3 WHW.

315 Art. 3 lid 3 onder a WHW.

316 Nu de Awb op grond van artikel 4:21, vierde lid, Awb van overeenkomstige toepassing is op de bekostiging van het onderwijs, kunnen de bedragen ook op grond van artikelen 4:49 jo. 4:57 Awb teruggevorderd worden (Den Ouden, Jacobs & Van den Brink 2021, par. 2.7.3).

sing zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. De minister zal de bekostiging tevens inhouden bij herhaaldelijk verkeerd verkregen of bestede subsidies. Leeft een bekostigde instelling een wettelijk voorschrift niet na, dan schort de minister maandelijks 15% van een twaalfde op van de bekostiging voor het desbetreffende jaar. Is het college van bestuur na drie maanden nog steeds in verzuim dan houdt de minister maandelijks 15% (of hoger bij stelselmatige onregelmatigheden) van de bekostiging in. De minister neemt dit sanctiebesluit pas als hij of zij de instelling een redelijke termijn heeft gegeven om de situatie te herstellen.³¹⁷

2.5.3.7 LOWI

Op grond van de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit voor 2018 mogen wetenschappers zich niet laten leiden door buitenwetenschappelijke overwegingen zoals overwegingen van commerciële of politieke aard. Wel moet ‘binnen de grenzen van het redelijke’ rekening gehouden worden met de legitieme belangen van eventuele opdrachtgevers en financiers.³¹⁸ Een concrete norm voor onderzoek in opdracht is dat altijd duidelijk moet worden gemaakt wie de opdrachtgever en/of financier is.³¹⁹ Een andere norm is dat openheid betracht moet worden over de rol van externe belanghebbenden en mogelijke belangenconflicten.³²⁰ Dat geldt ook voor de relevante nevenwerkzaamheden.³²¹ Bij onderzoek met externe afspraken moeten heldere schriftelijke afspraken worden gemaakt over zaken die de wetenschappelijke integriteit betreffen en zaken die daaraan kunnen raken zoals het intellectueel eigendomsrecht.³²² Er geldt ook een verplichting om alleen onderzoeksopdrachten aan te nemen die volgens de normen uit de gedragscode kunnen worden uitgevoerd.³²³ Bij gezamenlijk onderzoek moet in ieder geval het eigen aandeel van het onderzoek kunnen worden uitgevoerd overeenkomstig de gedragscode.³²⁴ Bovendien moeten bij de keuze van de methode, de data-analyse, de beoordeling van de resultaten of de weging van mogelijke verklaringen buitenwetenschappelijke belangen, argumenten of voorkeuren worden vermeden.³²⁵ In geval van *peer review* mag bij twijfel over de eigen onafhankelijkheid, bijvoorbeeld vanwege mogelijke zakelijke of financiële belangen, geen beoordeling worden gegeven.³²⁶ Er is ook een norm over een andere vorm

317 Art. 6 Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen.

318 Principe 5 (verantwoordelijkheid), p. 13.

319 Norm 6.

320 Norm 8.

321 Norm 44.

322 Norm 9.

323 Norm 14.

324 Reikwijdte en overgangsbepalingen, p. 10.

325 Norm 18.

326 Norm 49.

van integriteitsschending in deze code opgenomen, namelijk het oneigenlijk gebruik van onderzoeksfondsen.³²⁷

De instelling dient ervoor te zorgen dat in de overeenkomsten met opdrachtgevers en financiers eerlijke afspraken worden gemaakt over het al dan niet openbaar en toegankelijk maken van data en onderzoeksmateriaal.³²⁸ Op dat punt is een zorgplicht opgenomen.

Vermeende integriteitsschendingen kunnen aan het bestuur van de universiteit worden voorgelegd, dat zich voor zijn besluit laat adviseren door de commissie of functionaris wetenschappelijke integriteit van de universiteit.³²⁹ Na een voorlopig besluit kan een klager naar het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI) dat het college van bestuur van de universiteit bij zijn definitieve beslissing adviseert. Het LOWI is opgericht door KNAW, NWO en VSNU.³³⁰ Het LOWI is geen bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.³³¹ Het neemt dus geen besluiten in de zin van deze wet.

2.5.4 Tussenconclusie

Er zijn verschillende actoren relevant, met name de ondernemer en zijn of haar mkb-bedrijf, de universiteit als ondernemer, facilitator of financier, de financierende overheden en fondsen, en de Europese Unie. De regelgeving die daarbij hoort is een nogal weerbarstig geheel. Er zijn cao's die in acht moeten worden genomen, er zijn richtlijnen van de VSNU waar de werknemer en de universiteit rekening mee moeten houden, er is de WHW die de grenzen van de doelstellingen van de universiteiten bepaalt en interne *checks en balances* tussen verschillende organen regelt, er zijn grenzen die bepaald worden door het EU-staatssteunrecht en er zijn regelingen die horen bij verschillende financieringsbronnen. De in het voorafgaande geïnventariseerde regelingen staan in dit onderzoek centraal.

2.6 CONCLUSIE

Om de context te schetsen van het onderwerp van studie zijn in dit hoofdstuk de volgende aspecten belicht:

- de omschrijving van het begrip academisch ondernemerschap (par. 2.2);

327 Norm 61.

328 Zorgplichten van de instelling, p. 21.

329 Zorgplichten van de instelling, p. 22.

330 Rb. Amsterdam 17 juli 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:4472, r.o. 5.2.

331 Ibid.; Rb. Overijssel 27 mei 2019, ECLI:NL:RBOVE:2019:1798.

- de opkomst van het fenomeen academisch ondernemerschap, in het bijzonder de invloed vanuit de Amerikaanse wetgeving en de veranderde octrooi- en onderwijswetgeving in Nederland (par. 2.3);
- risico's van het academisch ondernemerschap (par. 2.4);
- de betrokkenen bij het academisch ondernemerschap, namelijk de universiteit met haar interne betrokkenen, alsmede externe actoren (par. 2.5).

Bij de omschrijving van het begrip academisch ondernemerschap in paragraaf 2.2 is gesignaleerd dat er over dit begrip geen consensus bestaat in de literatuur. In de wetgeving komt dit begrip evenmin terug.

In de literatuur wordt met de term academisch ondernemerschap in de eerste instantie (a) het vercommercialiseren van technologie bedoeld. Dit kan door middel van het exploiteren van intellectuele eigendomsrechten in een nieuw bedrijf waarin de universiteit deelneemt, in een academische spin-off, of in een bestaand bedrijf door een licentie uit te geven.

Daarnaast kan het begrip academisch ondernemerschap betrekking hebben op (b) de betrokkenheid van universiteiten en academici in commercieel relevante activiteiten. Dat kan bijvoorbeeld gaan over samenwerking met het bedrijfsleven, contractonderzoek, contractonderwijs en het verrichten van nevenactiviteiten.

De processen in dit verband worden gefaciliteerd vanuit de universiteit. Dit kan gebeuren door (i) een zogenoemd kennistransferoffice, dat namens de universiteit als schakel dient tussen wetenschappers en bedrijven. De universiteit verschaft daarnaast (ii) durfkapitaal aan jonge ondernemingen. Dat geschiedt ofwel direct, ofwel indirect door met andere universiteiten en met overheden deel te nemen in fondsen. Voorts wordt ondersteuning in (iii) zogenoemde ondernemerswerkplaatsen geboden. De universiteit biedt hier diensten aan voor jonge ondernemingen, bijvoorbeeld in de vorm van huisvesting of het verschaffen van toegang tot faciliteiten. Ook wordt samenwerking en kruisbestuiving bevorderd door onderzoekers en ondernemingen dichtbij te huisvesten in (iv) wetenschapsparken.

De mate van aanwezigheid van deze vormen van academisch ondernemerschap, inclusief de faciliterende activiteiten zijn in de literatuur onderwerp van studie.

In het Nederlands onderwijsbeleid komt het begrip valorisatie in de buurt van academisch ondernemerschap. Valorisatie wordt in Kamerstukken gedefinieerd als 'het proces van waardecreatie uit kennis binnen een instelling in verband met de economische en maatschappelijke benutting van deze kennis.' Dat is een breed begrip dat allerlei activiteiten omvat, waaronder alle activiteiten die hiervoor zijn genoemd. Het begrip is evenwel breder en kan naast commerciële activiteiten ook gaan over het breed verspreiden van kennis door middel van weblogs.

Bij de bespreking van de opkomst van het fenomeen van het academisch ondernemerschap in paragraaf 2.3 is aandacht geschonken het biomedisch

onderzoek vanaf de jaren 60 van de vorige eeuw en de mogelijkheden om in deze context intellectuele eigendomsrechten veilig te stellen, en aan de invloed van de Amerikaanse Bayh-Dole Act die in 1980 werd geïntroduceerd. De Bayh-Dole Act maakte het voor universiteiten mogelijk om federaal gefinancierd onderzoek exclusief te licentiëren.

In Nederland speelde de discussie over het octrooibeleid van universiteiten in dezelfde periode. Dat geldt ook voor de toenemende (parlementaire) aandacht voor contractonderzoek. Opvallend is dat er discussie is geweest over de vraag aan wie octrooirechten zouden moeten toekomen: de wetenschappelijke medewerker die een vinding doet of de universiteit. In de Rijksoctrooiwet 1995 is als uitgangspunt voor de universiteit gekozen. Daarbij rijst de vraag of dit in strijd zou zijn met de vrijheid van wetenschap uit artikel 15 IVESCR. Deze vraag wordt door de rechter niet inhoudelijk getoetst, omdat dit artikel niet het een ieder verbindende karakter heeft dat volgens artikel 93 van de Grondwet rechtstreeks doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde. Dit geeft aanleiding om in hoofdstuk 5 nader in te gaan op de relatie tussen de academische vrijheid en het academisch ondernemerschap.

De risico's die in dit hoofdstuk zijn besproken zijn het weglekken van publieke middelen voor ondernemende activiteiten, oneerlijke mededinging met particuliere ondernemers, en de aantasting van de wetenschappelijke vrijheid en wetenschappelijke integriteit. Ook zijn er risico's omtrent de continuïteit van het onderwijs en onderzoek mogelijk en verschuiving van focus naar deze activiteiten. Daarbij kan het gaan om risico's voor financiële continuïteit van universiteiten (vanwege verliezen) en het risico op verwaarlozing van de taken die commercieel minder interessant zijn. Bovendien kan de verdeling van aandacht en private inkomsten leiden tot onderlinge spanningen binnen de universiteit.³³²

Bij de bespreking van de betrokkenen bij het academisch ondernemerschap in paragraaf 2.5 is eerst beschreven wat de universiteit in juridische zin is en welke actoren binnen die universiteit bij het academisch ondernemerschap een rol spelen.

Binnen een universiteit zijn er allerlei actoren actief. Een deel daarvan is in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek opgenomen, zoals het bestuur, het personeel, de studenten, de universiteitsraad en de raad van toezicht. De inrichting van de universiteit is te vinden in het eigen bestuurs- en beheersreglement, dat wordt vastgesteld door het college van bestuur. Op facultair niveau hebben we te maken met het faculteitsreglement, dat wordt vastgesteld door de decaan.

332 Vgl. Philpott e.a., *Technovation* 2011, p. 166: 'Often cited risks include the loss of time for teaching and basic research, increased requirement for secrecy, conflicts of interest, intensification of internal conflict and even possible monetary losses' met verwijzing naar Slaughter & Leslie 1999.

Het kennistransferoffice is niet in de wet opgenomen, maar is wel een relevante actor in de context van het academisch ondernemerschap. In Leiden bijvoorbeeld is het kennistransferoffice Leiden university research & innovation services (LURIS) als centrale dienst geregeld in artikel 20, eerste lid, onderdeel e, van het Bestuurs- en beheersreglement 2019.

Daarnaast zijn in dit hoofdstuk externe actoren geïnventariseerd. Met name is aandacht besteed aan organisaties waarmee wordt samengewerkt, waarvoor diensten worden geleverd en waarin wordt geïnvesteerd. Vooral wanneer het gaat over investeringen blijkt de universiteit in voorkomende geval in fondsen (bedoeld voor start-ups en scale-ups) samen te werken met gemeenten, provincies en ministeries (alsmede met regionale ontwikkelingsmaatschappijen waarin universiteiten ook deelnemen). Een voorbeeld van een dergelijke fonds is UNIIQ, waarin onder andere TU Delft en Universiteit Leiden deelnemen. Deze investeringen vallen mogelijk onder het begrip 'private activiteiten', dat in hoofdstuk 3 zal worden besproken.

In dit hoofdstuk is aangestipt dat er onderscheid is tussen openbare en bijzondere universiteiten. Dat onderscheid is onder andere relevant voor de vraag of het algemeen bestuursrecht, in het bijzonder de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid van bestuur/de Wet open overheid, van toepassing is. Voor openbare universiteiten wordt die vraag positief beantwoord, zodat bij het beslissen over privaatrechtelijke rechtshandelingen beginselen als het zorgvuldigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel van toepassing zijn. Met name het *Didam*-arrest dat in paragraaf 2.5.2.2 is besproken, kan impact hebben op openbare universiteiten. Dan moet rekening worden gehouden met het gelijk speelveld voor de afnemers van vastgoed. Voor bijzondere universiteiten is de toepassing van het algemeen bestuursrecht slechts voor een deel relevant, namelijk bij het beslissen omtrent het uitreiken van een getuigschrift. Zij hoeven dan ook niet te voldoen aan het gelijkheidsbeginsel.

In de hierna volgende hoofdstukken 3 en 4 wordt de juridische vertaling van het academisch ondernemerschap nader geanalyseerd. Daarbij is met name relevant wanneer de universiteit de publieke taak uitvoert en wanneer zij 'private activiteiten' uitvoert of handelt als een onderneming. Deze exercitie is van belang voor de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek, de vraag naar de geldende normen voor het academisch ondernemerschap en naar de mate van duidelijkheid van deze normen (zoals uitgewerkt in par. 1.4.1).

In het nu volgende hoofdstuk, hoofdstuk 3, zal het juridische kader van het onderwijs- en onderwijsbekostigingsrecht centraal staan. Dat kader regelt de publieke taken van universiteiten, bepaalt waarvoor zij bekostiging ontvangen, omschrijft waar deze bekostiging aan mag worden besteed en stelt vast onder welke voorwaarden deze publieke gelden mogen worden ingezet voor zogenoemde private activiteiten. In hoofdstuk 3 wordt de duidelijkheid en consistentie van genoemd kader onder de loep genomen.