

**23 944**

## **Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (bestuursorganisatie van en medezeggenschap in hogescholen)**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 3 oktober 1995

Verwijzend naar de observatie van de leden van PvdA-fractie dat aan het onderhavige wetsvoorstel reeds een lange periode van discussie is voorafgegaan, merken ondergetekenden op verheugd te zijn dat nu een voorstel voorligt dat de hogescholen meer duidelijkheid geeft omtrent de regeling betreffende de bestuursorganisatie van en de medezeggenschap in die instellingen. In het onderstaande gaan zij gaarne in op de geformuleerde opmerkingen en vragen uit het voorlopig verslag.

Zoals de leden van de CDA-fractie opmerkten, is in artikel 10.3b, derde lid, anders dan in het vigerende betreffende artikel niet vermeld dat de minister het bestuursreglement verplicht toegestuurd krijgt «ter kennisgeving». De voorgestelde wijziging heeft slechts een redactionele achtergrond. Met de aanpassing is niet beoogd de minister een andere dan de huidige rol te geven. De bewindspersoon blijft in de gelegenheid zicht te houden op de bestuurlijke inrichting van de hogescholen, maar is bijvoorbeeld niet gehouden goedkeuring te hechten aan een dergelijk reglement.

De leden van de CDA-fractie stelden enige vragen over de regeling van de benoeming van de leden van de bestuursraad op grond van artikel 10.8, derde lid.

Ondergetekenden wijzen er allereerst op dat de voorgestelde wijzigingen een regeling voor een bestuursmodel mogelijk maken waarin het zwaartepunt van de beslissingsbevoegdheid bij het college van bestuur komt te liggen. Onderdeel van dit model is dan dat voor het toezicht op het beleid een bestuursraad wordt ingesteld. Om dit model te introduceren is een verankering in de statuten van de rechtspersoon waarvan de bijzondere hogeschool uitgaat, noodzakelijk. Daarover en over het minimumpakket aan bevoegdheden dat aan de bestuursraad moet toevallen, geven de voorgestelde wijzigingen wettelijke instructies. Eén daarvan is inderdaad de bevoegdheid om de leden van de bestuursraad te benoemen en een andere wijze van benoeming is daarmee niet mogelijk.

De leden van de CDA-fractie meenden dat de formulering van een zinsnede in de artikelen 10.35 en 10.36 in strijd is met de artikelen 1.1 en 10.8, eerste lid.

<sup>1</sup> De eerder verschenen stukken met betrekking tot dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder de nrs. 272 en 272a, vergaderjaar 1994–1995.

Ondergetekenden erkennen dat de gekozen redactie – die overigens op dit punt gelijk is aan het vigerende artikel 10.28, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) waar eveneens sprake is van het begrip instellingsbestuur – strikt genomen niet accuraat is. Dit doet naar hun mening geenszins afbreuk aan de strekking van de regeling die door de wetgever wordt beoogd en waarover naar hun mening geen onduidelijkheid kan bestaan. Op dit moment zijn er in de praktijk rechtspersonen die verschillende hogescholen in stand houden; eventuele beletselen om, desgewenst, in de huidige situatie over te gaan tot het instellen van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, zijn hun niet bekend. De conclusie van de leden van de CDA-fractie als zou op grond van de voorgestelde bepalingen nooit de verplichting kunnen worden gerealiseerd voor het instellen van een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, kunnen ondergetekenden derhalve niet delen.

Deze leden achtten de term «voorschriften» in artikel 10.38, eerste lid, in strijd met artikel 1.10, tweede lid, waar de bepalingen van deze titel worden aangeduid als voorwaarden voor bekostiging voor het bijzonder onderwijs.

In artikel 1.10 is neergelegd dat de WHW voor het openbaar onderwijs regels bevat en voor het bijzonder onderwijs voorwaarden voor bekostiging. Om in aanmerking te komen voor bekostiging en om deze bekostiging op grond van artikel 15.1 niet geheel of gedeeltelijk kwijt te raken, staan in de WHW op diverse plaatsen bepalingen die moeten worden nageleefd om te kunnen worden bekostigd dan wel te blijven worden bekostigd. In die zin is de term «voorschriften» naar onze mening juist. Ondergetekenden wijzen er voorts op dat de tekst van het voorgestelde artikel 10.38 gelijk is aan die van het vigerende artikel 10.30 en dat ook in artikel 31 van de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO 1992) een vergelijkbare constructie is gekozen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie, waarom in artikel 10.38, eerste lid, het woord «betrokken» is toegevoegd aan het vigerende artikel 10.30, eerste lid, merken ondergetekenden op dat de betekenis van het huidige artikel 10.30, eerste lid, is gehandhaafd.

Immers, ook op dit moment kunnen alleen de bij de hogeschool betrokken studenten instemmen met de in artikel 10.30 opgenomen ontheffingsmogelijkheid. Uit oogpunt van harmonisatie is ervoor gekozen om de redactie van de bepaling te laten aansluiten bij die van artikel 31 van de WMO 1992.

Ondergetekenden delen de mening van de leden van de CDA-fractie dat de formulering van artikel VII niet geheel juist is. Abusievelijk is in de inwerkingtredingsbepaling het woord «het» gebruikt in plaats van het woord «zij». Over de strekking van deze bepaling kan naar hun mening hierdoor echter geen misverstand ontstaan: de wet treedt in werking met ingang van de dag van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst. In het wetsvoorstel wordt één van de gebruikelijke inwerkingtredingsconstructies voor wetten gehanteerd.

De leden van de fractie van het CDA wezen erop dat in de toelichting op artikel 10.3, tweede lid, voorbij wordt gegaan aan het feit dat delegatie voor het bijzonder onderwijs al mogelijk is.

Ondergetekenden zijn het met deze leden eens dat de toelichting bij artikel 10.3, tweede lid, niet geheel zuiver is. Op grond van het privaatrecht bestaat inderdaad reeds de mogelijkheid voor het bijzonder onderwijs om bevoegdheden te delegeren aan een ander orgaan. De in artikel 10.3 bedoelde delegatie is een delegatie in publiekrechtelijke zin waarbij het orgaan dat de taken moet uitvoeren, verantwoordelijk wordt

voor deze taken. Op grond van het voorgestelde artikel 10.3b, eerste lid onder a, moet in het bestuursreglement worden opgenomen welke taken en bevoegdheden door het instellingsbestuur worden overgedragen. Dit bestuursreglement en iedere wijziging daarvan moet aan de minister worden gezonden (artikel 10.3b, vierde lid) zodat deze steeds bekend is welk orgaan van de instelling dient te worden aangesproken.

De leden van de CDA-fractie vroegen tot slot of onder het begrip «voorzieningen» in artikel 10.39, eerste lid, ook de kosten vallen van de juridische bijstand die de medezeggenschapsraad behoeft. Zij verwezen hiervoor naar de uitspraak van de Landelijke geschillencommissie voor het openbaar onderwijs van 7 juni 1995. Deze uitspraak gaat in op het begrip «voorzieningen» in artikel 32, eerste lid, van de WMO 1992, welk artikel vrijwel overeenkomstig luidt als het voorgestelde artikel 10.39, eerste lid.

Conclusie van de geschillencommissie is dat het bevoegd gezag op grond van artikel 32 van de WMO 1992 niet zonder meer gehouden is de kosten van rechtshulp te vergoeden die door een medezeggenschapsraad worden gemaakt. De commissie geeft in haar conclusie aan dat de kosten van rechtshulp in bepaalde gevallen onder het begrip vergoeding kunnen vallen, namelijk wanneer een medezeggenschapsraad in redelijkheid tot het inschakelen van rechtshulp is overgegaan. De commissie concludeert verder dat de noodzaak tot het inschakelen van rechtshulp afhankelijk is van de complexiteit en het aanmerkelijke belang van het onderwerp en het onomkeerbare karakter van het besluit. Tevens behoort in beschouwing te worden genomen welk belang een MR heeft bij een beslissing op het geschil, alsmede of de MR op voorhand niet in redelijkheid kan menen in de procedure een redelijke kans van slagen te hebben. Uit informatie van de secretaris van de betreffende geschillencommissie valt op te maken dat het laatste woord over deze uitspraak nog niet is gezegd: er is inmiddels beroep aangetekend tegen de uitspraak.

Ondergetekenden willen niet vooruitlopen op deze uitspraak door nu reeds een oordeel over de uitspraak van de geschillencommissie te doen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om een nadere onderbouwing van de voorgestelde regeling van medezeggenschap in het hoger beroepsonderwijs, die anders is dan in het ontwerp-wetsvoorstel voor het wetenschappelijk onderwijs in het bijzonder waar het gaat om het bieden van een mogelijkheid aan de universiteiten om zelf te bepalen of medezeggenschap via een medezeggenschapsraad of via een ondernemingsraad wordt geregeld. In reactie hierop kan worden opgemerkt dat in de vormgeving van het onderhavige wetsvoorstel voor het hbo bleek dat geen sprake is van een breed gedragen behoefte aan een dergelijke keuzemogelijkheid. Continuering van het op dit moment in het hbo ook reeds bestaande model van ongedeelde medezeggenschap ligt daarbij in de rede. Overigens is de uitgangssituatie voor het hbo en het wo niet gelijk; in het wo bestaat bij de bijzondere universiteiten in een enkel geval reeds een ondernemingsraad. Ter gelegenheid van de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer is eerste ondergetekende uitvoerig ingegaan op de vraag of gekozen zou moeten worden voor invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) in het hoger beroepsonderwijs. De conclusie was en is zijns inziens nog steeds dat er onvoldoende argumenten zijn om in het hoger beroepsonderwijs de WOR te introduceren. Maar tegelijkertijd heeft hij toen aangegeven dat het denken over de vraag of invoering van de WOR in het onderwijs niet stil moet staan en dat de afweging tussen de ongedeelde en gedeelde medezeggenschap de komende tijd zeker moet doorgaan. Het advies- en overlegtraject rond het wetsvoorstel voor het wo zal een belangrijke bijdrage aan die discussie betekenen, waarbij niet alleen de situatie bij de universiteiten aan de orde is, maar op langere

termijn wellicht ook de situatie bij de hogescholen en andere onderwijsinstellingen. Uitstel van de noodzakelijke aanpassingen van de nu bestaande medezeggenschapsregeling voor het hbo is op dit moment niet gerechtvaardigd.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de redenen voor het centrale en uniforme karakter van voorgestelde bepalingen omtrent de bestuurlijke inrichting.

Ondergetekenden herkennen de gegeven karakterschets niet. Zij hebben met het wetsvoorstel willen kiezen voor het scheppen van duidelijkheid inzake het bestuur van en de medezeggenschap in hogescholen met inachtneming van de zelfstandigheid van instellingen waar mogelijk. Voor de medezeggenschap gaat het om maatschappelijk aanvaarde kaders; voor de bestuurlijke inrichting is gekozen voor een juridisch instrumentarium met als primair oogmerk de instellingen zelf keuzes te laten maken en deze vervolgens (in een verplicht bestuursreglement) helder te maken. Het is geheel aan de hogeschool om zelf te bepalen uit welke organisatorische eenheden zij bestaat, en welke taken en bevoegdheden op de onderscheiden niveaus zijn belegd.

De leden van fractie van GroenLinks vroegen of helder is wat een hogeschool in een studentenstatuut dient te regelen. Overigens geven zij de regering in overweging om de afstudeerregeling op te nemen in dit statuut, waardoor de afstudeerregeling onder het instemmingsrecht wordt gebracht.

Ondergetekenden merken het volgende op. Het vigerende artikel 7.59 van de WHW geeft aan dat een studentenstatuut de rechten en verplichtingen van studenten voortvloeiende uit het bepaalde bij of krachtens de wet bekend dient te maken. Aangezien een afstudeerregeling bedoelde rechten en verplichtingen creëert, dienen ook de uit deze regeling voortvloeiende rechten en verplichtingen opgenomen te worden in het studentenstatuut.

Overigens is in het rapport van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid, aangeboden bij brief van 29 juni 1995 aan de Tweede Kamer (23 900 VIII, nr. 123) zowel op het studentenstatuut als de afstudeerregeling nader ingegaan. In hoofdstuk 3 over een Studentenstatuut Nieuwe Stijl is uitgebreid ingegaan op de mogelijke invulling van het studentenstatuut en een afspraak neergelegd over aanpassing van artikel 7.59 van de WHW over dit statuut. De volgende passage is daarbij sprekend: «Het Studentenstatuut geeft een goede specificatie – in zo duidelijk mogelijke taal en begrippen geformuleerd – van wat de instelling voor onderwijsdiensten aan de student biedt (bijvoorbeeld aard van het onderwijsaanbod, wijze van begeleiding en studiefaciliteiten) en welke eisen aan de student gesteld worden. Ze omvatten dus zowel een specificatie van het produkt als van de omstandigheden die bij het onderwijs van belang zijn. De specificatie wordt zo goed mogelijk in kwaliteiten (waar relevant) of hoedanigheden geformuleerd. Het «Studentenstatuut omvat «de leveringsvoorwaarden».» In hoofdstuk 8 van genoemd rapport is over de Afstudeerregeling onder het kopje «Totstandkoming regeling» de volgende intentionele uitspraak weergegeven: «De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht». Na afronding van het overleg over het rapport zal een wetsvoorstel ingediend worden als invulling van de uitgesproken intenties betreffende o.a. voornoemde aangelegenheden rond het studentenstatuut en de afstudeerregeling.

De leden van de fractie van GroenLinks bevelen aan om landelijk te regelen voor welke activiteiten, verricht door studenten, in ieder geval compensatie moet worden verleend. Deze compensatie betreft zowel studieduur als financiering. Op instellingsniveau kan worden geregeld

welke studentenactiviteiten nog meer voor compensatie in aanmerking zouden kunnen komen, aldus deze leden.

In de afstudeerregeling, onderdeel van het Uitvoeringsbesluit WHW, zijn de bijzondere omstandigheden opgenomen die – als deze zich voordoen – de student recht geven op steun uit het afstudeerfonds indien de student daardoor niet tijdig is afgestudeerd. Hierbij is buiten twijfel gesteld dat lidmaatschap van de medezeggenschapsraad en deelraad een dergelijke bijzondere omstandigheid is. Voor lidmaatschap van overige studentenorganisaties die zich richten op het algemeen belang, is aan instellingsbesturen opgedragen te specificeren welke organisaties hiervoor in aanmerking komen. Op landelijk niveau is het moeilijk te bepalen welke organisaties hiervoor in aanmerking zouden moeten komen; dit behoort tot de competentie van de instelling. In het aangehaalde rapport van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid, is zoals eerder aangegeven, afgesproken dat eerste ondergetekende door een wetswijziging zal bevorderen dat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht krijgt bij de vaststelling van de afstudeerregeling op instellingsniveau. Hierdoor wordt een extra waarborg gecreëerd dat de daarvoor in aanmerking komende studentenorganisaties ook daadwerkelijk in de instellingsregeling worden opgenomen.

Een lacune in de regeling betreft de studenten die op landelijk niveau bestuurlijk actief zijn. Ook hierover zijn in het aangehaalde rapport afspraken gemaakt. In genoemde wetswijziging zal eveneens de grondslag worden gelegd voor de regeling betreffende de rechtstreekse financiële ondersteuning van de studenten die voor een beperkte periode bestuurlijk actief zijn op landelijk niveau.

De leden van de fractie van GroenLinks gaven verder aan dat zij de regeling in artikel 10.39 onvoldoende vonden. Zij vroegen hoe de minister de faciliteiten- en scholingsregeling denkt aan te scherpen, waarbij de leden verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waaruit deze intentie blijkt. Tevens vroegen zij hoe in de leemte wordt voorzien die ontstaat bij afloop van een aantal subsidies, zoals die aan de Vereniging Medezeggenschapsraden Hogescholen.

In reactie hierop het volgende. Het beoogde wetsartikel 10.39 over voorzieningen en scholing geeft invulling aan de zinsnede uit de memorie van toelichting waar de leden van de fractie van GroenLinks naar verwezen. Het wetsvoorstel impliceert een verbetering ten opzichte van de nu bestaande wettekst over de voorzieningen. De voorgestelde tekst geeft de medezeggenschapsraad met name meer houvast bij de invulling van het redelijkheidscriterium zoals dat ook nu weer is geformuleerd. Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks wellicht suggereerden, gaan ondergetekenden er vanuit dat in het overleg tussen de medezeggenschapsraad en het instellingsbestuur dan ook in rede tot een adequate inschatting van de beschikbare financiële middelen voor voorzieningen en scholing gekomen kan worden. De faciliteiten waar deze leden naar verwezen, hebben het karakter van startsubsidies. Het betreft o.a. een bijdrage om een landelijk adviescentrum studentenbestuurders in te richten dat een soort makelaarsfunctie vervult tussen vragers en aanbieders op de scholingsmarkt voor studentbestuurders. Ondergetekenden hebben geen aanleiding aan te nemen dat de betreffende activiteiten niet zullen worden doorgezet na afloop van de startsubsidie.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen verder of voor deelname aan de opleidingscommissie dezelfde compensatieregeling geldt als voor de medezeggenschapsraad.

Ondergetekenden moeten opmerken dat dit op dit moment nog niet het geval is. Zoals reeds gesteld in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel zal in de afstudeerregeling de omschrijving van de bijzondere omstandigheden die bepalend zijn voor de aanspraak op

ondersteuning uit het fonds worden aangepast, zodat buiten twijfel wordt gesteld dat dergelijke activiteiten kunnen leiden tot ondersteuning overeenkomstig aan de situatie die geldt bij deelname aan de medezeggenschapsraad.

Deze leden vroegen voorts, sprekend over het scholingsfonds, of de ministers voelen voor het vormen van een scholingsfonds uit de afdrachten van onderwijsinstellingen, vergelijkbaar met de SER-heffing voor bedrijven voor het GBlo-fonds.

In aanvulling op het antwoord op een eerdere vraag waarbij is aangegeven dat het aan het instellingsbestuur en de medezeggenschapsraad is gelaten om in redelijkheid en met inachtneming van de eigen situatie tot een afspraak te komen over de scholingsfaciliteiten, willen ondergetekenden opmerken dat zij hier geen taak voor zichzelf zien weggelegd; desgewenst kunnen de instellingen die daaraan behoefte hebben natuurlijk wel zelf gezamenlijk een dergelijk fonds vormen.

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of het oordeel van de studenten over de kwaliteit van het feitelijk geboden onderwijs een integraal onderdeel uitmaakt van het systeem van kwaliteitszorg, willen ondergetekenden bevestigend antwoorden.

Het systeem van kwaliteitszorg betreft zowel de instellingsoverstijgende als hogeschoolspecifieke aangelegenheden. Het instellingsbestuur dient zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen te voorzien in een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling, hetgeen de HBO-Raad met de hogescholen op dit moment vorm geeft in het systeem van kwaliteitszorg met de bijbehorende zelfvisitatie en visitaties, inclusief de betrokkenheid van studenten daarbij. Daarnaast is het aan de instelling om zelf permanent aandacht te besteden aan de kwaliteitszorg. Zeker de opleidingscommissie speelt daarbij een belangrijke rol.

Tenminste op deze wijze komt het oordeel van de studenten over het feitelijk geboden onderwijs aan de orde. Het is verder aan de hogeschool om precieze invulling te geven aan de interne kwaliteitszorg, waarbij zij bijvoorbeeld kan kiezen voor een enquête waar de leden van de fractie van GroenLinks op wezen. In het kader van de kwaliteitszorg is ook de beoordeling aan de orde van de vanzelfsprekende aandacht van de hogeschool voor de onderwijsvormen en hulpmiddelen, waaronder de eventuele inzet van computers. De instellings specifieke keuzes terzake onderwijsvormen en hulpmiddelen kunnen verder tot uiting komen in de onderwijs- en examenregeling.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich nog af of de uitwerking van het instellingsplan onder het instemmingsrecht valt.

Het voorgestelde artikel 10.20 geeft aan dat het instemmingsrecht de vaststelling of wijziging van het bedoelde plan betreft. Zoals in memorie van toelichting is aangegeven, staat een meer exacte omschrijving van concrete beslissingen en aangelegenheden haaks op het streven van de overheid naar autonomievergroting bij de instelling.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden voorts vast dat de onderwijs- en examenregeling – overigens anders dan zij kennelijk meenden – deels valt onder het instemmingsrecht, toegevoegd bij amendement (23 944, nrs. 8 en 10), en vroegen om een nadere uiteenzetting.

Eerste ondergetekende heeft het amendement bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer overgenomen. De toelichting van de indieners laat lezen dat de onderwijs- en examenregeling een essentieel onderdeel is van de discussie over de verbetering

van de studeerbaarheid, en derhalve instemming van de medezeggenschapsraad behoeft.

Daaraan toegevoegd geven de indieners aan het bij nadere beschouwing verstandiger te achten niet de volledige regeling onder het instemmingsrecht te brengen. «Het betreft alle punten die direct te maken hebben met het te bereiken niveau, alsmede de studieduur. Deze thema's worden bij voorkeur landelijk en uniform geregeld en laten geen ruimte voor een instemmingsrecht per instelling.»

Tot slot vroegen deze leden welke rol de relatie tussen het hbo en de universiteitsraad heeft gespeeld bij de totstandkoming van de beslissing om het instemmingsrecht op de begroting van de medezeggenschapsraad te veranderen in een adviesrecht. In reactie kan worden opgemerkt dat bij genoemde beslissing naast de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State heeft mee gespeeld de negatieve waardering van de situatie in het wo waar in de universiteitsraad belangenbehartiging kan interfereren met een (mede) verantwoordelijkheid voor de begroting.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen