

Vergaderjaar 2003–2004

29 244

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van de regelgeving inzake de vestigingsplaats van een opleiding

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het onderhavige voorstel van wet strekt tot wijziging van de wettelijke regeling van de vestigingsplaats van de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs en van de daarmee samenhangende regeling van het verzorgen van één of meer opleidingen buiten de vestigingsplaats van de instelling. Het huidige regime gaat uit van verzorging van het onderwijs in de gemeente waar de betrokken instelling voor hoger onderwijs is gevestigd. Daarnaast kan de minister toestaan dat het onderwijs geheel of gedeeltelijk en al dan niet voor een bepaalde periode wordt verzorgd buiten de gemeente van vestiging (nevenvestiging).

De nieuwe opzet voorziet erin dat de minister, uit een oogpunt van het waarborgen van de macrodoelmatigheid van het onderwijs, beschikt over een regulerings-instrument wat betreft de spreiding van de opleidingen, zowel voor nieuwe als voor bestaande voorzieningen. Het realiseren van een wijziging in de spreiding van een bepaalde opleiding kan, evenals thans het geval is, niet zonder goedkeuring van de minister. Onderdeel van het wetsvoorstel is verder de toekenning aan de minister van de bevoegdheid tot opheffing van een vestigingsplaats van een opleiding op grond van overwegingen van macrodoelmatigheid.

Deze materie was aanvankelijk opgenomen in de nota van wijziging met betrekking tot het voorstel voor de Aanpassingswet invoering bachelor-masterstructuur (Kamerstukken II 2002–2003, 28 925, nr. 4).

Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

Het huidige artikel 7.17 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) gaat uit van het principe dat het onderwijsaanbod van een instelling wordt gegeven in de gemeente waar de instelling volgens de bijlage bij de WHW is gevestigd. Daarnaast kunnen ingevolge genoemd artikel, al dan niet tijdelijk, opleidingen worden

aangeboden buiten de vestigingsplaats van de instelling; hiervoor is ministeriële goedkeuring vereist.

De wettelijke regeling van de vestigingsplaats en de nevenvestigingen heeft de laatste jaren tot problemen geleid met name vanuit een oogpunt van macrodoelmatigheid. Artikel 7.17 van de WHW is destijds ontwikkeld in de context van het proces van schaalvergroting in het hoger beroeps-onderwijs. Instellingen fuseerden tot grotere hogescholen die er in het algemeen voor kozen vanuit de centrale vestiging van de instelling de opleidingen te verzorgen. De recente jaren laten ook een omgekeerde beweging zien, waarbij instellingen bestaande en nieuwe opleidingen ook buiten hun vestigingsplaats willen aanbieden. In dit verband zijn er twee problemen die de aandacht vragen.

In de eerste plaats bieden de huidige voorschriften van de WHW niet de mogelijkheid nevenvestigingen van een opleiding op te heffen, indien die nevenvestigingen vanuit een oogpunt van macrodoelmatigheid niet of niet meer passend zijn. Opleidingen als zodanig en vestigingsplaatsen van opleidingen vormen samen het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs. Voor opleidingen gaf de WHW de minister altijd al de bevoegdheid een oordeel te vellen over de macrodoelmatigheid van nieuwe en bestaande opleidingen (dus ex ante en ex post). Voor vestigingsplaatsen is er thans geen volledig congruente regeling, want de minister kan alleen over voorstellen besluiten om een bestaande of nieuwe opleiding te verzorgen in een andere gemeente van vestiging maar kan bestaande vestigingsplaatsen niet opheffen. Het is noodzakelijk om het instrumentarium voor zowel opleidingen als vestigingsplaatsen zoveel mogelijk te uniformeren. Hiertoe strekt het voorgestelde artikel 7.17a.

In de tweede plaats kan het huidige principe dat het onderwijs in de vestigingsplaats van de instelling wordt verzorgd bij fusies ongewenste verplaatsingen van het onderwijsaanbod veroorzaken. In beginsel leidt een fusie van instellingen ertoe dat de opleidingen die in de oorspronkelijke vestigingsplaatsen van de instellingen zijn gevestigd, na de fusie in de nieuwe vestigingsplaats van de instellingen worden gevestigd; immers, dit volgt uit de hoofdregel van artikel 7.17 van de WHW. Omdat daaraan veelal geen behoefte is, kan de oorspronkelijke vestigingsplaats met toepassing van artikel 7.17, tweede lid, als nevenvestiging worden aangemerkt. Ik illustreer dit met een voorbeeld. Twee hogescholen, respectievelijk gevestigd in gemeente A en gemeente B, fuseren. De nieuwe vestigingsplaats van de nieuwe hogeschool wordt gemeente A. De facto zou dan de locatie B verdwijnen en gaat het onderwijsaanbod van locatie B naar locatie A. De praktijk laat echter zien dat het onderwijs op de locatie B als nevenvestiging kan voortbestaan, hetgeen op grond van het huidig recht zou kunnen. In de praktijk blijkt druk te ontstaan om bovendien in gemeente A gevestigde opleidingen ook nog eens te gaan verzorgen in gemeente B. Tot voor kort hebben fusies niet geleid tot grote verschuivingen in het onderwijsaanbod, omdat de betrokken instellingen vrijwillig vergaande uitbreiding van het aanbod hebben vermeden. Er is echter behoefte aan een wettelijk instrument om in toekomst vanuit de overheid ondoelmatige uitbreiding te voorkomen. Doordat de plaats van vestiging van de opleiding het aangrijpingspunt wordt (artikel 7.17, eerste lid, «nieuw»), blijft na een fusie de vestigingsplaats van een opleiding gehandhaafd. Het is niet langer relevant, welke plaats van vestiging voor een instelling na een fusie wordt gekozen.

3. Opheffing vestigingsplaats(en) van een opleiding

In de huidige regelgeving is bepaald dat de goedkeuring van een nevenvestiging kan worden gegeven voor een bepaalde tijd. Deze bepaling is om meerdere redenen niet praktisch gebleken. In de eerste plaats blijkt dat een nevenvestiging een min of meer blijvend karakter heeft, bijvoor-

beeld als gevolg van de huisvestingssituatie. In de tweede plaats is meestal niet goed van tevoren te voorspellen of een nevenvestiging op termijn moet worden opgeheven of niet. Onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen kunnen met zich brengen dat in het licht van het totale opleidingsaanbod één of meer vestigingsplaatsen niet meer doelmatig worden geacht.

Met het oog op de macrodoelmatigheid kan de minister in de nieuwe opzet op enig moment besluiten dat een vestigingsplaats van een opleiding niet langer in stand dient te blijven. In dat verband zullen ook de zogenaamde «slapende opleidingen» (opleidingen die zijn geregistreerd in het CROHO maar waaraan geen studenten zijn ingeschreven) worden betrokken. Daarbij bepaalt de minister tevens de termijn waarbinnen de vestigingsplaats dient te worden opgeheven. Het nieuwe artikel 7.17a van de WHW voorziet hierin. Voorts is in verband hiermee in artikel 6.15 van die wet geregeld dat de Informatie Beheer Groep (IBG) op grond van een besluit als hierboven bedoeld de registratie van de vestigingsplaats ongedaan maakt.

Een instellingsbestuur kan overigens ook zelf besluiten een vestigingsplaats op te heffen. Uiteraard heeft dit gevolgen voor de registratie in het CROHO. Hierin voorziet het huidige artikel 6.14, zesde lid, van de WHW.

4. Financiële gevolgen

Aan dit wetsvoorstel zijn geen financiële gevolgen verbonden.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (artikel 6.2)

De wijziging in de eerste volzin van artikel 6.2, eerste lid, hangt samen met het nieuwe artikel 7.17, tweede lid, tweede volzin. Evenals in die bepaling wordt in artikel 6.2, eerste lid, voorgesteld de mogelijkheid te expliciteren dat de minister binnen vier maanden op een verzoek tot instemming met een voornemen van het instellingsbestuur (in casu het voornemen tot het starten van een nieuwe opleiding) een beslissing neemt. Dit kan onnodige vertraging voorkomen in gevallen, waarin geen twijfel bestaat over instemming met het voornemen.

De nieuwe tweede volzin van het eerste lid strekt er toe uitdrukkelijk in de wet vast te leggen dat een instelling voor hoger onderwijs bij het voorleggen van het voornemen een nieuwe opleiding te starten dient te vermelden, in welke gemeente zij die opleiding wenst te vestigen. Dit gegeven is mede van belang voor de beoordeling van de doelmatigheid van die opleiding.

Artikel I, onderdeel B (artikel 6.13)

Deze wijziging is het gevolg van de nieuwe regeling van de vestigingsplaats van de opleiding. In onderdeel I van artikel 6.13, vierde lid, wordt dit tot uitdrukking gebracht: in het CROHO wordt het gegeven vastgelegd, in welke gemeente(n) een opleiding is gevestigd.

Artikel I, onderdeel C (artikel 6.15)

Ingevolge artikel 6.13, vierde lid, onder I, bevat het CROHO van elke opleiding het gegeven in welke gemeente het onderwijs in die opleiding is gevestigd. Indien de minister op grond van artikel 7.17a besluit dat in een bepaalde vestigingsplaats van een opleiding niet langer onderwijs is gevestigd, dient die vestigingsplaats als gegeven uit het CROHO te vervallen. Dit onderdeel regelt de wijze, waarop dit gebeurt. De wijziging

van de registratie van het gegeven over de vestigingsplaats van een opleiding houdt in dat de IBG in het CROHO vermeldt, met ingang van welk tijdstip de opleiding in de desbetreffende gemeente of de desbetreffende gemeenten niet meer is gevestigd. Met ingang van bedoeld tijdstip schrapt de IBG die gemeenten of gemeenten uit het CROHO.

Artikel I, onderdeel D (artikel 7.1)

Dit onderdeel herstelt een omissie. Ten onrechte is bij een eerdere wetswijziging in artikel 7.1, eerste lid, een uitzondering voor artikel 7.17 opgenomen.

Artikel I, onderdeel E (artikelen 7.17 en 7.17a)

Uitgangspunt is niet langer de plaats van vestiging van de instelling, maar de plaats(en) waar de opleiding is gevestigd. Deze plaatsen zijn opgenomen in het CROHO. Verwezen wordt in dit verband ook naar het overgangsrecht van artikel 17f.1, waarbij voor de plaats van vestiging van de opleiding het CROHO als uitgangspunt wordt genomen.

Uit het eerste lid volgt dat een opleiding niet behoeft te worden gevestigd in de gemeente van vestiging van de instelling. In welke gemeente een opleiding wordt verzorgd en is gevestigd, is af te leiden uit het CROHO. Indien het instellingsbestuur de opleiding in een andere gemeente wil vestigen (verplaatsing) of ook in een andere gemeente wil vestigen (uitbreiding), dient dit te worden goedgekeurd door de minister. Een andere plaats van vestiging kan ingevolge het tweede lid ook een gedeelte van de opleiding betreffen. Hierbij kan worden gedacht aan de propedeutische fase van een opleiding. Met deze mogelijkheid wordt de bestaande regeling waarvan in praktijk gebruik wordt gemaakt, gehandhaafd. De tweede volzin van het tweede lid stelt buiten twijfel de mogelijkheid dat de minister binnen vier maanden op een verzoek tot instemming met het voornemen van het instellingsbestuur om tot een of meer nieuwe vestigingsplaatsen te komen een beslissing neemt. Dit kan onnodige vertraging voorkomen in gevallen, waarin geen twijfel bestaat over instemming met het voornemen.

Voordat een instelling om een andere of nieuwe vestigingsplaats van een opleiding kan verzoeken, dient zij ingevolge het vierde lid overleg te hebben gehad met de daarvoor in aanmerking komende instellingen. Welke instellingen dat zijn, zal per opleiding verschillen. Sommige opleidingen hebben een landelijk bereik, terwijl andere opleidingen daarentegen een meer regionaal verzorgingsgebied hebben.

Het nieuwe artikel 7.17a biedt de minister de mogelijkheid, indien een opleiding in twee of meer gemeenten is gevestigd, te besluiten dat de verzorging van het onderwijs in een bepaalde vestigingsplaats naar zijn oordeel in redelijkheid niet meer doelmatig is. Daarbij kan worden gedacht aan de situatie waarbij het totale opleidingsaanbod wordt doorgevoerd op doelmatigheid en waarbij tevens de plaatsen van vestiging in ogenschouw worden genomen.

Bij een besluit tot opheffing van een vestigingsplaats van een opleiding wordt bepaald dat de voor de opleiding ingeschreven studenten de opleiding in dezelfde vestigingsplaats of in een andere vestigingsplaats kunnen voltooien, en voorts binnen welke termijn dat moet geschieden. Daarmee wordt zeker gesteld dat de studenten redelijkerwijs in de gelegenheid zijn om hun opleiding te voltooien.

Artikel I, onderdeel F (artikel 16.11)

De herziening van artikel 7.17 brengt mee dat artikel 16.11, vijfde, zesde en zevende lid, in technische zin dient te worden aangepast. De in die bepa-

lingen geregelde afwijkmogelijkheid heeft uitsluitend betrekking op het huidige artikel 7.17, hetgeen is vastgelegd.

Artikel I, onderdeel G (artikel 16.12)

Artikel 16.12 bevat een overgangsrechtelijke voorziening betreffende de materie die in artikel 7.17 is geregeld. Nu artikel 7.17 een andere inhoud krijgt, is het een goede gelegenheid om artikel 16.12, dat inmiddels is uitgewerkt, te schrappen.

Artikel I, onderdeel H (artikel 17f.1)

In de nieuwe opzet is de opleiding niet meer gevestigd in de gemeente waar de instelling voor hoger onderwijs is gevestigd. Uitgangspunt is de gemeente waar de opleiding is gevestigd.

Het eerste lid van artikel 17f.1 voorziet er in dat vanaf het tijdstip dat de nieuwe regeling inzake de vestigingsplaats van een opleiding in werking treedt, de oorspronkelijke vestigingsplaats van de opleiding (vestigingsplaats van de instelling) wordt aangemerkt als de nieuwe vestigingsplaats van de opleiding (vestigingsplaats in de zin van het nieuwe artikel 7.17). Randvoorwaarde is dat de «oude» vestigingsplaats als zodanig tijdig in het CROHO is geregistreerd.

Het tweede lid bevat een overgangsregeling voor de zogenoemde nevenvestigingen. Indien op basis van het huidige artikel 7.17, tweede lid, met betrekking tot een opleiding één of meer nevenvestigingen zijn toegestaan en die nevenvestigingen tevens tijdig in het CROHO zijn geregistreerd, zijn die nevenvestigingen eveneens aan te merken als vestigingsplaatsen van de betrokken opleiding.

Voor alle duidelijkheid merk ik op dat op die nieuwe vestigingsplaatsen de procedure van artikel 7.17, tweede lid, tweede volzin, derde en vierde lid, «nieuw» niet van toepassing is.

Artikel II

In het voorstel voor de Aanpassingswet invoering bachelor-masterstructuur is een nieuwe opzet opgenomen voor de invoerings- en overgangsbepalingen van de wijzigingswetten van de WHW; niet langer zal voor elke nieuwe wijzigingswet een nieuw hoofdstuk betreffende invoerings- en overgangsbepalingen van die wet aan de WHW worden toegevoegd, maar voortaan zullen alle desbetreffende bepalingen worden geconcentreerd in een nieuw hoofdstuk van de WHW (hoofdstuk 18). Indien het voorstel voor de Aanpassingswet invoering bachelor-masterstructuur eerder dan het onderhavige wetsvoorstel in werking zal zijn getreden, houdt dit in dat hoofdstuk 17f moet worden ingepast in het nieuwe hoofdstuk 18 van de WHW. Daartoe strekt artikel II.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. D. S. M. Nijs