

Inleiding pag. 3

Waarom een nieuwe wet? pag. 5

- 2.1 Vraagsturing, meer flexibiliteit, meer differentiatie
- 2.2 Aanscherpen van kwaliteit
- 2.3 Innovatief vermogen versterken, minder bureaucratie

Op zoek naar passende en heldere bestuurlijke relaties tussen overheid en instellingen pag. 11

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Het kader van de wet
- 3.3 Governance
- 3.4 Typologie van instellingen en samenwerking
- 3.5 Bekostiging, arbeidsvoorwaarden en huisvesting

Onderwijs pag. 21

- 4.1 Uitgangspunten
- 4.2 Van opleiding naar domein
- 4.3 Accreditatie en macro-doelmatigheid
- 4.4 Afstemming op de arbeidsmarkt
- 4.5 Toelating en erkenning verworven competenties
- 4.6 Mbo-hbo
- 4.7 Internationalisering

Positie student pag. 30

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Vijf stappen in de versterking van de rechtspositie van de student

Onderzoek pag. 34

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Samenhang in publiek bekostigd onderzoeksbestel
- 6.3 Sturing van onderzoek
- 6.4 Kwaliteitszorg onderzoek

Van wetgevingsnotitie naar wetsvoorstel pag. 40

- 7.1 Uitgangspunten voor de nieuwe wet
- 7.2 Planning

1 Inleiding

Ambitie

Inspirerend onderwijs, excellent onderzoek, een vruchtbare wisselwerking met het bedrijfsleven en andere maatschappelijke geledingen. Studenten die op het scherpst van de snede studeren, alles uit hun studie halen. Dit zijn ingrediënten van een streefbeeld voor hoger onderwijs en onderzoek in de komende tien jaar, dat past bij de ambities van dit kabinet.

Deze ambities vereisen een vitaal en dynamisch hoger onderwijs stelsel. Daarin staan de primaire processen van onderwijs en onderzoek centraal. Niet gehinderd door onnodige bureaucratie of knellende wet- en regelgeving. Dat is het vertrekpunt voor de nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek. Natuurlijk in combinatie met uitgangspunten om de verantwoordelijkheid van de overheid voor kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid waar te kunnen maken. De kern van deze nieuwe wet is dat niet het onderwijs en onderzoek erin wordt (dicht) geregeld, maar dat deze een kader biedt waarbinnen instellingen en vooral ook docenten, studenten, en onderzoekers de ruimte krijgen om het voortouw te nemen.

De WHW, gebaseerd op de nota Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit (1985), heeft zijn sporen verdiend. Hij gaf de instellingen autonomie en leidde tot een grote sprong voorwaarts in de kwaliteitszorg. De *relatie tussen overheid en instellingen* blijft in de kern dan ook hetzelfde: een overheid op afstand en grote autonomie voor de instellingen. Maar de lijn wordt nog verder doorgetrokken en op een aantal belangrijke punten bijgesteld. De overheid gaat zich meer richten op de *output*, op de prestaties van de instellingen en zich verder terugtrekken waar het gaat om de uitvoering. Een voor de WHW belangrijk begrip als de opleiding zal vervangen worden door *domeinen*. Hiermee zal de overheidsregulering (accreditatie en macro-doelmatigheid) op een hoger aggregatieniveau plaatsvinden, hetgeen de instellingen meer *vrijheid* biedt. Ook krijgen de instellingen veel *meer ruimte* waar het gaat om (internationale) samenwerking met andere instellingen en de inrichting van de eigen organisatie.

De andere kant van de medaille is dat instellingen zich duidelijk moeten *verantwoorden* over de geleverde prestaties. Maar ook daarbij staat de overheid minder centraal dan voorheen. Instellingen worden verondersteld een intensieve wisselwerking te hebben met direct belanghebbenden. De nieuwe wet draagt er dan ook zorg voor dat de belangrijkste vragers naar hoger onderwijs en onderzoek goed gepositioneerd worden: de studenten en de werkgevers. Naast verticale verantwoording richting overheid gaat het in toenemende mate om *horizontale* verantwoording.

Een dergelijke kanteling van verhoudingen maakt het aantrekkelijk om met een schone lei te beginnen. Het wijzigen op onderdelen is niet meer adequaat. Door een nieuwe wet van de grond af aan op te bouwen kunnen bovengenoemde verhoudingen scherp in beeld worden gebracht en de checks and balances in het systeem in samenhang neergezet. Een nieuwe wet biedt overigens ook de kans om onderzoek een meer herkenbare plaats in de wet te geven dan in de huidige WHW.

Daar komt bij dat de WHW in 2007 15 jaar bestaat, en tegen die tijd 90 keer is gewijzigd en zal bestaan uit ruim 400 artikelen. Een fundamentele herziening, met een andere structuur en *een andere manier van wetgeving* is nodig om te voorkomen dat in de nabije toekomst opnieuw een dergelijk regelcomplex zal ontstaan. Doel is een bestendige wet, die alleen dat regelt wat noodzakelijk is om de publieke belangen te waarborgen. In het kader van het programma 'Bruikbare Rechtsorde' is in een gezamenlijke werkgroep van OCW en Justitie die

'andere manier van wetgeving' toegepast op het hoger onderwijs en onderzoek. De rapportage daarover wordt in maart naar de Tweede Kamer gestuurd. Het wetsvoorstel wordt mede gebaseerd op de resultaten van de werkgroep.

Het nieuwe wetsvoorstel bouwt wel voort op de WHW. Een aantal belangrijke onderdelen – zoals de recent ingevoerde bachelor-master structuur – blijven staan. Ook het binaire karakter van het hoger onderwijs met een duidelijk onderscheid tussen beroepsgericht en wetenschappelijk onderwijs blijft een belangrijk uitgangspunt voor de nieuwe wet. Een aantal andere onderdelen komt terug maar worden herzien, zoals de accreditatie, bestuurlijke relaties, en inrichting van de instellingen.

In november '04 is het kabinetsstandpunt Open Bestel naar de Tweede Kamer gestuurd. In het kabinetsstandpunt wordt gekozen voor experimenten om meer zicht te krijgen op de mogelijke effecten. Het wetsvoorstel bevat dan ook geen bepalingen met betrekking tot het open bestel.

Totstandkoming wetgevingsnotitie

In het Hoger Onderwijs en Onderzoekplan werd het voornemen opgenomen om een nieuwe wet voor het hoger onderwijs te maken. In het voorjaar van 2004 is een aantal brainstormsessies rond belangrijke thema's georganiseerd. Daarop is in oktober een brede werkconferentie gehouden waaraan door vele partijen van zowel binnen als buiten het hoger onderwijs is deelgenomen. In de aanloop naar deze wetgevingsnotitie tenslotte heeft intensief overleg plaatsgevonden met VSNU, HBO-raad, Paepon, ISO, LSVb, VNO-NCW en MKB-NL en daarnaast met andere betrokkenen. De wetgevingsnotitie bevat de hoofdlijnen waarlangs het komende half jaar gewerkt zal worden aan de vormgeving van het wetsvoorstel. Ook deze uitwerking zal in nauwe samenspraak met alle partijen plaatsvinden.

Opbouw notitie

In hoofdstuk 2 wordt vanuit de ontwikkelingen op het terrein van hoger onderwijs aangegeven waarom een nieuwe wet nodig is. De consequenties daarvan voor wetgeving komen aan de orde in de daaropvolgende hoofdstukken, geordend naar relatie overheid en instellingen¹ (3), onderwijs (4), positie student (5) en onderzoek (6). De notitie wordt afgesloten (7) met de belangrijkste uitgangspunten voor het wetsvoorstel en een beknopt overzicht van vervolgactiviteiten.

1

Bij de uitwerking van de voorstellen in deze wetgevingsnotitie voor de instellingen voor hoger onderwijs zal bezien worden wat de consequenties zijn voor de WHW-onderdelen die betrekking hebben op de academische ziekenhuizen.

2 Waarom een nieuwe wet?

In het HOOP 2004 en het Wetenschapsbudget worden forse ambities voor het hoger onderwijs en onderzoek neergezet met het oog op het streven Nederland een toonaangevende kenniseconomie te laten worden. Universiteiten en hogescholen vervullen daarbinnen een sleutelrol; een kenniseconomie kan niet zonder hoog opgeleide mensen en een hoogwaardige kennisinfrastructuur². De overheid verwacht van universiteiten en hogescholen dat ze gezamenlijk deze landelijke ambities voor het hoger onderwijs realiseren. Maar dan kan en mag de overheid niet achterblijven. In de nieuwe wet zal zij instellingen de ruimte moeten geven te innoveren. Maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een grotere oriëntatie op de individuele vraag en meer differentiatie in het aanbod (2.1). Kwaliteit is een sleutelbegrip, dat in de nieuwe wet een prominente plaats zal krijgen (2.2). Primaire processen mogen zo min mogelijk gehinderd worden door onnodige bureaucratie en regelgeving (2.3).

2.1 Vraagsturing, meer flexibiliteit, meer differentiatie

In het HOOP 2004 is de ambitie geformuleerd te streven naar een deelnameniveau van 50% in 2010³. De rechtstreekse instroom vanuit havo en vwo kan vrijwel niet meer omhoog. Dat betekent dat de aandacht moet uitgaan naar:

- ⋮ het aantrekken van andere doelgroepen. Daarbij gaat het met name om:
 - het versterken van de doorstroom vanuit het mbo naar het hbo;
 - het verder stimuleren van deelname aan hoger onderwijs van werkenden, indirecte doorstroom mbo-hbo, leer-werktrajecten, etc;
- ⋮ het verminderen van het – thans hoge – percentage studenten dat wel met de studie aanvangt, maar deze niet succesvol afrondt.

In de beleidsbrief Financiering in het hoger onderwijs (OCW 2004) wordt gesteld: “Door de student uit te dagen scherpere keuzes te maken, zullen opleidingsroutes kwalitatief beter en doelmatiger worden. Er is een kanteling nodig in het onderwijs van aanbodsturing naar vraagsturing.” Een sterkere oriëntatie op de vraag van de individuele student en meer diversiteit in het aanbod zullen een positieve invloed hebben op doorstroom en rendement. In het beleid is hiervoor al veel aandacht. Maar gebleken is dat ook veranderingen in wet- en regelgeving nodig zijn om doorstroom, vraagsturing en meer diversiteit mogelijk te maken. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat er grenzen zijn aan vraagsturing door de student. Ten eerste omdat de vraag naar hoger onderwijs ook wordt uitgeoefend door werkgevers, ten tweede omdat het oordeel van professionals vereist blijft waar het gaat om samenhang en niveau van de opleiding. In nog een andere betekenis zijn er grenzen aan vraagsturing. De verwachting is niet dat elke student zijn studietraject op individuele basis zal inrichten. Dat is ook niet nodig. Het gaat om het behouden en mogelijk maken van diversiteit: breed of smal, individueel of meer standaard, beroeps- of wetenschappelijk georiënteerd, voltijd, deeltijd of dual.

Van opleiding naar domein

De invoering van de bachelor-masterstructuur leidt tot flexibiliteit en meer keuzemogelijkheden voor de student. Vraagsturing wordt versterkt door verbreding van bacheloropleidingen

2

Een deel van de ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 worden beschreven, raakt ook de onderzoeksfunctie van universiteiten en hogescholen. Dit komt apart aan de orde in hoofdstuk 6.

3

De in het HOOP omschreven doelstelling van een toename van de deelname van 50% houdt in, dat van degenen die in 2010 de leeftijd van 18 zullen bereiken de te verwachten deelname nog met een paar procent zou moeten stijgen ten opzichte van het huidige niveau.

en de introductie van competentiegericht leren. Dit leidt er toe dat het onderwijs steeds minder in strak afgebakende opleidingen wordt vormgegeven. Een opleiding is steeds minder een vooraf gedefinieerd, uniform onderwijsprogramma. Zo vergroot de introductie van major-minor-modellen de keuzevrijheid voor studenten aanzienlijk, ook over de traditionele opleidingsgrenzen heen. In veel duale trajecten worden leerroutes ingekleurd vanuit de praktijkervaring. Bij vraagsturing vormt de aangeboden opleiding niet het enige uitgangspunt maar wordt het studietraject mede ingevuld vanuit de door de student te ontwikkelen kennis en vaardigheden. Onderwijs op maat kent een grote veelvormigheid, die steeds minder spoot met de traditionele (CROHO-)opleiding. Van diverse kanten is daarom gevraagd een ruimer opleidingsbegrip als vertrekpunt te nemen voor de nieuwe wet.

Minder voorschriften ten aanzien van de organisatie van het onderwijsproces

Meer flexibiliteit en vrijheid voor de instelling bij de inrichting van het onderwijsproces is gewenst. Dat ondersteunt de keuze voor het domein, waarbinnen een grote diversiteit aan opleidingen/opleidingstrajecten mogelijk is. Daarmee komt een groter accent te liggen op de examinering, c.q. de wijze waarop het behaalde eindniveau wordt beoordeeld. In de nieuwe wet zal de instelling en taak van de examencommissie opnieuw worden geregeld, onder gelijktijdige deregulering van voorschriften voor de inrichting van het onderwijs.

Meer mogelijkheden voor samenwerking

Er wordt op tal van manieren samengewerkt: tussen universiteiten en hogescholen, tussen hogescholen en ROC's/AOC's, formeel en informeel, nationaal en internationaal, tussen bekostigd en onbekostigd onderwijs. Samenwerking wordt om tal van redenen aangegaan: een betere concurrentiepositie, financiële voordelen, verruiming van de keuzemogelijkheden voor studenten. Het is ook van groot belang voor een goede aansluiting en doorstroom. 'De lerende centraal' is in toenemende mate het uitgangspunt voor het onderwijsbeleid. Niet alleen in het hoger onderwijs, ook in aangrenzende sectoren van bve en vo. Het centraal stellen van de leerloopbaan van de student vereist vloeiende overgangen tussen sectoren. Uitgangspunt voor de nieuwe wet is om belemmeringen hierbij weg te nemen met inachtneming van een aantal randvoorwaarden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onbedoelde en ongewenste effecten zoals monopolievorming.

Meer differentiatie

Een meer gedifferentieerd hoger onderwijsaanbod is nodig als antwoord op de groeiende diversiteit van de studentenpopulatie maar ook voor een goede internationale positionering van het Nederlandse hoger onderwijs. In dit kader speelt de discussie over toelating. Naast al langer bestaande mogelijkheden (numerus fixus, aanvullende eisen) is in de discussie rond het HOOP 2004 gebleken dat er behoefte is aan onderwijs dat iets extra's biedt, waarbij hoge eisen worden gesteld aan docenten en studenten. Experimenten onder begeleiding van de commissie 'Ruim Baan voor talent' moeten uitwijzen onder welke voorwaarden instellingen meer vrijheid kan worden gegeven bij de selectie en toelating van studenten. Daarbij moet het gaan om opleidingen met een 'erkende evidente meerwaarde'. In het kader van de nieuwe wet wordt ook voorgesteld nader te onderzoeken of in de overgang van mbo naar hbo het toelatingsrecht beperkt kan worden tot doorstroom vanuit verwant mbo-onderwijs (zie par. 4.5).

Leven Lang Leren

Het stimuleren van leerwegaafhankelijke certificering bevordert het leven lang leren. De nieuwe wet zal aangeven dat de hogescholen en universiteiten hier een belangrijke rol kunnen vervullen. Hierbij wordt vooral gedacht aan het creëren van aanbod van procedures voor erkenning van verworven competenties (evc). De kwaliteit van de evc-procedures zal worden geborgd door de examencommissies de wettelijke taak te geven toe te zien op deze procedures. Het kabinet heeft eerder (november 2004), in aansluiting op advies van de Onderwijsraad (2003), gewezen op het belang van kwaliteitsborging bij het stimuleren van evc.

2.2 Aanscherpen van kwaliteit

Kwaliteit is een sleutelbegrip, maar kent tegelijkertijd vele aspecten. De basiskwaliteit moet op orde zijn, maar er is meer. Inspirerend onderwijs prikkelt studenten en houdt hen gemotiveerd. Een goede wisselwerking met de omgeving leidt tot afgestudeerden die een adequate aansluiting hebben op de arbeidsmarkt. Excellent onderwijs en zichtbare toppen zijn nodig voor de internationale profilering van het Nederlandse hoger onderwijs. Hoogwaardig onderzoek is een onmisbare onderwijsomgeving voor een wetenschappelijke opleiding.

Om kwaliteit in al zijn facetten te stimuleren zijn diverse initiatieven in gang gezet. De basiskwaliteit wordt bewaakt door middel van accreditatie. De mogelijkheden voor meer kwalitatieve differentiatie worden onderzocht in experimenten met selectie en collegegeld-differentiatie bij opleidingen met (erkende) evidente meerwaarde. Het nieuwe bekostigingsmodel geeft studenten leerrechten die zij per jaar kunnen inzetten; door de lerende centraal te stellen en hem meer keuzevrijheid te geven, zal deze meer bewust kiezen. Het onderzoek aan de Nederlandse universiteiten is van goede tot zeer goede kwaliteit, maar met het oog op de gewenste dynamisering wordt nagedacht over de uitwerking van een systeem voor het meten van onderzoeksprestaties – ook per discipline – van universiteiten.

Toch is er met het oog op de nieuwe wet een aantal onderwerpen dat nadere uitwerking vraagt:

- ⋮ een betere positie voor de student zodat hij de toegezegde kwaliteit ook daadwerkelijk geleverd krijgt;
- ⋮ de betrokkenheid van werkgevers bij de beoordeling van de kwaliteit;
- ⋮ de inrichting van het accreditatieproces.

De student en de hem geleverde kwaliteit

Accreditatie heeft betrekking op de gemiddelde kwaliteit van het onderwijs over een periode van zes jaar. Maar dit wil niet zeggen dat er binnen deze periode geen gebreken zijn waar een student mee wordt geconfronteerd. Daarbij gaat het niet alleen om de 'inhoudelijke' kwaliteit van het onderwijs maar ook om zaken als: wordt het onderwijsprogramma uitgevoerd zoals eerder in het studieprogramma aangegeven is? Krijgt een student het toegezegde aantal uren onderwijsactiviteiten? Beschikken de docenten over state-of-the-art kennis van zaken? Zijn de faciliteiten en is de service in het algemeen van het toegezegde niveau?

Om deze 'kwaliteiten' af te kunnen dwingen, zal in het kader van de nieuwe wet bezien worden op welke wijze de rechtspositie van de student kan worden versterkt en de medezeggenschap wordt geregeld.

Betrokkenheid van werkgevers

De kennissamenleving vereist steeds meer hoger opgeleiden en leidt ook tot een veranderende vraag naar competenties van hoger opgeleiden. Aan de ene kant is er vraag naar vakinhoudelijke competenties en aan de andere kant naar brede, algemene competenties. Ook wisselt de inhoud van opleidingen steeds sneller, wat leidt tot steeds nieuwe combinaties van gevraagde competenties. Het belang van 'leren leren' wordt steeds groter: kennis en vaardigheden moeten gedurende de loopbaan continu onderhouden worden.

In het hbo krijgt de invloed van het bedrijfsleven vorm via het in overleg periodiek vaststellen van kernkwalificaties, die ongeveer 70% van de opleiding omvatten. Dit mechanisme blijkt steeds minder goed te functioneren, vanwege:

- ⋮ de grote snelheid van verandering binnen het werkveld;
- ⋮ de grote verscheidenheid aan wensen ook binnen eenzelfde sector of branche;
- ⋮ de neiging van onderwijsinstellingen om vernieuwingen telkens te vertalen naar nieuwe opleidingen in plaats van die te incorporeren in bestaande opleidingen;
- ⋮ de steeds heterogener wordende studentpopulatie en als gevolg daarvan de behoefte om een meer flexibel aanbod te kunnen leveren.

Voor het hoger beroepsonderwijs heeft dit geleid tot overleg tussen HBO-raad, MKB-Nederland en VNO-NCW met als voorlopige uitkomst een pleidooi voor het verschuiven van de opleiding naar domein als eenheid van accreditatie en graadverlening in de nieuwe wet.

De afstemming van de inhoud van het onderwijs op de eisen van de arbeidsmarkt vindt grotendeels plaats via zelfregulering. Bij de accreditatie van het onderwijs moet volstrekt helder in beeld zijn of en hoe deze afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt plaats vindt. Kwaliteit en relevantie van het beroepsonderwijs worden hieraan ontleend. De vraag is of het accreditatiekader op dit punt moet worden aangescherpt en/of hier ook in de wet zelf meer expliciet aandacht aan moet worden besteed.

In het wetenschappelijk onderwijs vindt de afstemming op de eisen van de arbeidsmarkt op verschillende manieren plaats. Waar sprake is van specifieke beroepsvereisten is sprake van een sterke binding met het werkveld. In andere disciplines is deze invloed niet of minder expliciet aan de orde. Bezien zal worden of een aantal van bovengenoemde overwegingen ook voor het wetenschappelijk onderwijs geldt.

Inrichting van het accreditatieproces

Door diverse partijen is in het kader van de nieuwe wet *degree awarding power* als sturingsinstrument naar voren geschoven in samenhang met een pleidooi voor instellingsaccreditatie. Degree awarding power is de bevoegdheid van een instelling om graden te verlenen.

Achtergronden voor het introduceren van de idee van instellingsaccreditatie zijn:

- ⋮ Verminderen van accreditatielast zoals nu ondervonden bij de accreditatie op opleidingsniveau. Het huidige accreditatiesysteem kost veel tijd en geld, mede als gevolg van de toename van het aantal opleidingen.
- ⋮ Ook internationaal is er discussie over classificatie van instellingen, gekoppeld aan instellingsaccreditatie en daarmee samenhangende bevoegdheden.
- ⋮ In Nederlandse context biedt het de mogelijkheid instellingen te classificeren op basis van de verkregen bevoegdheden om graden af te geven.
- ⋮ Instellingsaccreditatie leidt tot een keurmerk zodat men weet met een door de overheid erkende hoger onderwijsinstelling te maken te hebben.

In de meest vergaande variant van instellingsaccreditatie wordt degree awarding power verleend aan een instelling op basis van een audit, die vooral gericht is op de kwaliteitssystemen van de instelling. De uitvoering van de kwaliteitszorg is vervolgens aan de instelling. Daarbij is externe toetsing wel verplicht, maar instellingen kunnen deze zelf vorm geven. Een dergelijk stelsel is gebaseerd op wederzijds vertrouwen (*trust*) waarbij de instelling aannemelijk maakt dat de opleidingen die zij verzorgt aan de kwaliteitseisen voldoen. Deze vergaande variant is echter niet wenselijk, omdat er geen systematisch en vergelijkbaar extern oordeel over de kwaliteit van het onderwijsaanbod beschikbaar komt. Dit betekent verlies van sturingsmogelijkheden voor de overheid op kwaliteit, en verlies van transparantie voor de student.

Deze notitie bevat wel voorstellen om na afronding van de eerste nu lopende accreditatie-ronde het object van de onderwijsaccreditatie te verleggen van opleiding naar domein. Eerder is aangegeven (par. 2.1) dat het huidige opleidingsbegrip knelt en dat onderwijskundige ontwikkelingen vragen om een ruimer opleidingsbegrip. Op de keuze voor het domein-niveau wordt in hoofdstuk 4 uitgebreid ingegaan. Essentieel is dat met de keuze voor dit niveau aan de ene kant ruimte wordt gegeven aan instellingen en studenten om de gewenste flexibiliteit te bewerkstelligen in het onderwijsaanbod; aan de andere kant behoudt de overheid mogelijkheden voor sturing ten aanzien van kwaliteit en macrodoelmatigheid.

Tot de kern beperken

Met bovengenoemde discussie tekent zich een verandering af, waarbij de kwaliteitsbewaking tot de essentie wordt teruggebracht. Deze richt zich op het oordeel van de peers / vakgenoten (is het onderwijs naar professionele maatstaven up-to-date?), de student (sluit het onderwijs aan bij de behoefte van de student?) en de werkgevers (is het onderwijs een adequate

voorbereiding op de arbeidsmarkt?). Met dit beeld voor ogen zal worden gezien welke aanpassingen in het accreditatieproces doorgevoerd kunnen worden.

2.3 Innovatief vermogen versterken, minder bureaucratie

Veranderde positie van de instellingen

Het voornemen van de overheid om meer ruimte te geven aan de instellingen sluit aan bij de veranderde positie van de instellingen. Deze kennen een groeiende diversiteit aan inkomstenbronnen en zijn daarmee minder afhankelijk van de overheid. In toenemende mate opereren zij als 'maatschappelijke ondernemingen' die aan de ene kant geacht worden zelfstandig in te spelen op veranderingen in de samenleving en op de arbeidsmarkt; aan de andere kant zijn het instellingen met een maatschappelijke opdracht die in een bestuurlijke relatie tot de overheid staan. Deze positie tussen markt en overheid is al langer onderwerp van debat, maar heeft nog niet geleid tot een uitgekristalliseerde benadering. De wet zal aan die veranderde positie van de instellingen recht moeten doen. Daarbij is het uitgangspunt: algemeen recht waar mogelijk, specifiek recht alleen waar nodig. Eén van de consequenties is bijvoorbeeld dat de specifieke voorschriften met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden waar mogelijk zullen vervallen. Bij bijzondere instellingen gelden dan voor het personeel de arbeidsrechtelijke bepalingen zoals neergelegd in het BW⁴, zonder nadere specifieke voorschriften voor de ho-sector. Ook zullen de gedetailleerde bepalingen die nu nog op het terrein van de bestuursorganisatie in de WHW zijn opgenomen aanzienlijk vereenvoudigd worden.

4

En voor de openbare instellingen het ambtenarenrecht.

Kabinetsbeleid

Het voornemen om een nieuwe wet te maken past in het kabinetsbeleid om zaken minder én anders te regelen. Een dergelijke dereguleringslag spoort ook met de bovengenoemde autonomievergroting voor de instellingen en de beoogde versterking van de vraagzijde. De programma's 'Andere Overheid'⁵ en 'Bruikbare Rechtsorde'⁶ bieden hiervoor de kaders. In de visie van het kabinet zullen burgers meer zelf moeten doen en minder op de overheid kunnen leunen. De overheid op haar beurt dient duidelijk te zijn over haar eigen rol en haar interventies daar op af te stemmen. Tegelijkertijd moet ze meer ruimte bieden aan burgers en organisaties om naar eigen inzicht, zelfstandig en met minder overheidsinmenging te functioneren. Bovendien is wet- en regelgeving niet altijd het meest effectief; andere mechanismen als zelfregulering of convenanten verdienen waar mogelijk de voorkeur. Daarnaast zal zoveel mogelijk gewerkt worden met zorgplichten in plaats van gedetailleerde voorschriften. Zorgplichten zijn wettelijke bepalingen die zodanig zijn geformuleerd dat ze ruimte laten voor gedragsalternatieven van bijvoorbeeld de instellingen of de studenten om een bepaalde norm te bereiken. Het werken met zorgplichten stelt overigens wel andere eisen aan handhaving.

5

Kamerstukken II 2003-04, 29362, nr.1.

6

De nieuwe Wet op het Hoger Onderwijs is een van de projecten in het programma 'Bruikbare rechtsorde' van het Ministerie van Justitie. Het programma is er op gericht om ministeries te faciliteren met het zodanig opstellen van wetgeving dat de regeldruk wordt verminderd en nieuwe regelgroei wordt voorkomen. Kamerstukken II 2003-04, nr. 29279, nr. 9.

Vertrouwen

Het Rekenschapsdossier heeft zijn sporen nagelaten, en dreigt nieuwe initiatieven bij de instellingen af te remmen. Er is twijfel over wat wel en niet mag. Het vertrouwen tussen overheid en instellingen staat onder druk. Waar regels en gegroeide structuren leiden tot belemmeringen voor innovatie of nieuwe samenwerkingsverbanden is herbezinning op z'n plaats. De nieuwe wet biedt de kans om verantwoordelijkheden te herijken, en de bestuurlijke relaties helder te regelen. Wat verwacht de overheid van instellingen? Wat is de primaire verantwoordelijkheid van de instellingen, en waar kan de overheid op worden aangesproken? Wat moet de overheid loslaten, en wanneer wil zij zicht hebben op wat instellingen doen? Waar de overheid terugtreedt, moeten andere actoren in positie gebracht worden zodat de checks en balances in het systeem op orde zijn. Waar de overheid instellingen wil aanspreken, moet zij duidelijk zijn, zich beperken tot de hoofdzaken maar dat moet dan ook niet vrijblijvend zijn.

Governance

Ten behoeve van de nieuwe wet zullen conclusies worden getrokken in de al langer lopende discussie over governance (zie hoofdstuk 3) in het hoger onderwijs. Hogescholen hebben de afgelopen jaren gewerkt aan de implementatie van de aanbevelingen van de commissie Glasz (2000). Inmiddels is op initiatief van de HBO-raad een evaluatie-onderzoek (2004) beschikbaar, dat betrokken zal worden bij de uitwerking van de wetgevingsnotitie tot een wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de evaluatie van de MUB (bestuursorganisatie en medezeggenschap bij de universiteiten) die begin 2005 beschikbaar zal zijn.

3 Op zoek naar passende en heldere bestuurlijke relaties tussen overheid en instellingen

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn de actuele maatschappelijke ontwikkelingen toegelicht die van invloed zijn op de ontwikkeling van het bestel van hoger onderwijs en onderzoeksvoorzieningen. Trefwoorden daarbij: autonomie, zelfregie, kwaliteit, innovativiteit, vraagsturing, flexibel kunnen inspelen op (internationale) ontwikkelingen, functionerend in het overgangsgebied tussen markt en overheid, nieuwe vormen van verantwoording. In die context wordt de koers die is ingezet onder de WHW, doorgezet.

Daarbij zijn, mede daartoe aangemoedigd door het overheidsbeleid, (bekostigde) universiteiten en hogescholen in toenemende mate *maatschappelijke ondernemingen* geworden. Hoger onderwijsinstellingen zijn over het algemeen grootschalige organisaties met een breed spectrum aan werkzaamheden. Het percentage van hun totale inkomsten dat rechtstreeks vanuit de overheid wordt bekostigd neemt af; het aandeel eigen inkomsten neemt toe. Dat betekent dat het aantal maatschappelijke actoren zoals nationaal en internationaal bedrijfsleven, onderzoeksorganisaties en maatschappelijke organisaties, dat bij universiteiten en hogescholen is betrokken, is toegenomen. Het functioneren in en voor een breed spectrum van actoren is de trend voor de toekomst voor het merendeel van de hoger onderwijsinstellingen. Daarbij zal hun nu al sterke internationale oriëntatie verder in betekenis toenemen. Dit heeft implicaties voor de aard en inhoud van de bestuurlijke relaties: voor het merendeel van de hoger onderwijsinstellingen is de overheid niet langer de enige opdrachtgever en bestuurlijk oriëntatiepunt. De typering van de hoger onderwijsinstellingen in de WHW is er primair één die uitgaat van een relatief zelfstandige doelorganisatie met in de wet verankerde hoofddoelstellingen en opdrachten, voor het grootste deel van hun activiteiten werkend binnen de globale kaders van de wetgeving. De strakke plancyclus-visie die ten grondslag ligt aan de huidige WHW gaat uit van een al te gelijkmatige ontwikkeling van het stelsel. Het beeld wringt met de werkelijkheid. De ontwikkelruimte van destijds is goed benut maar vormt nu een beperking voor de uitdagingen van de toekomst.

Deze constatering heeft dan ook ingrijpende consequenties voor het karakter van de beoogde nieuwe wetgeving. Was de WHW, zoals opgemerkt, een grote stap in een sterke deregulering en versterking van de autonomie van de instellingen, de typologie en methodiek van sturing bleef gebaseerd op een dominant overheidsbelang van de instellingen van hoger onderwijs. De nieuwe wet ontkomt voor een kenschets van de relatie tussen de overheid en de onderwijsinstellingen dan ook niet aan opnieuw een fundamentele herbezinning op dit punt. Sinds de HOAK-nota, waarop de basisideeën van de huidige WHW zijn terug te voeren, is inmiddels bijna 20 jaar verstreken.

De bestuurlijke relatie tussen overheid en bekostigde instellingen zal worden geformuleerd op basis van een heldere afbakening van verantwoordelijkheden. De overheid is verantwoordelijk voor de instandhouding van een responsief bestel, niet voor (de continuïteit van) individuele instellingen. De verantwoording van de minister aan de Staten-Generaal is vooral daarop gericht.

De relatie tussen overheid en instelling wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt aan de hand van de volgende onderwerpen:

- 1 het algemeen kader van de wet;
- 2 een nieuw governance arrangement;
- 3 typologie van en samenwerking tussen instellingen;
- 4 bekostiging;
- 5 arbeidsvoorwaarden en huisvesting.

3.2 Het kader van de wet

Openbare en bijzondere instellingen

De onderwijswetgeving kent voor alle sectoren het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs en daarmee ook het onderscheid tussen instellingen die uitgaan van een publiekrechtelijke rechtspersoon en een privaatrechtelijke rechtspersoon. Voor de bijzondere instellingen gelden de wettelijke bepalingen als bekostigingsvoorwaarden⁷.

In de bve-sector zijn op dit moment in het geheel geen openbare instellingen, in het hbo is er slechts één openbare instelling, in het wo zijn 10 van de 13 universiteiten openbaar. De huidige WHW kent voor hogescholen de mogelijkheid om hun openbare status te 'verruilen' voor een bijzondere status: daarom is er op dit moment nog slechts één openbare hogeschool. Voor universiteiten is er geen wettelijke mogelijkheid om hun status om te ruilen. Een aantal openbare universiteiten wil een bijzondere instelling worden, waardoor zij onder het privaatrechtelijke regime zullen vallen. De nieuwe wet zal deze mogelijkheid bieden. Het past namelijk bij de doelstellingen van de nieuwe wetgeving om zoveel mogelijk aan te sluiten bij algemene regelgeving die het maatschappelijk verkeer regelt, in plaats van specifieke regels voor het onderwijs te ontwerpen. Een aantal bestuursrechtelijke voorschriften zal dan niet meer of slechts voor een klein gedeelte van toepassing zijn. Dit scheelt niet alleen in regel-druk; deze voorschriften zijn bovendien niet of niet zozeer op onderwijsinstellingen (toe)geschreven. Hierbij kan gedacht worden aan de Awb, WOB, Ambtenarenwet en de discussie over zbo's.

De huidige WHW gaat bij de vormgeving van de wet uit van openbare instellingen; voor bijzondere instellingen zijn er afwijkingen geregeld. De nieuwe wet zal bij de vormgeving van de wet juist de bijzondere instellingen als uitgangspunt nemen. Waar noodzakelijk zullen er afwijkingen voor openbare instellingen geregeld worden. Dat is dan bijvoorbeeld het gevolg van het feit dat openbare instellingen bij wet worden opgericht en dus ook enkele organen nader in de wet benoemd moeten worden. De bijzondere instellingen zullen uitgaan van rechtspersonen zonder winstoogmerk.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET

1 _ Als uitgangspunt voor de vormgeving van de nieuwe wet geldt dat instellingen een privaatrechtelijk karakter hebben.

Publiek belang

De WHW is voor het grootste deel op publiekrechtelijke leest geschoeid. De overheid waarborgt in de wet een bepaald publiek belang (onderwijs en onderzoek) waarbij de uitvoering daarvan is gegeven aan de instellingen. Een (bekostigde) ho-instelling is echter geen strikte uitvoeringsorganisatie, maar een autonome, responsieve entiteit die bijdraagt aan de

⁷

In verband met de 'eigen aard' van bijzondere instellingen gelden voor een beperkt aantal onderwerpen specifieke bepalingen, met name met betrekking tot de bestuursstructuur, toelating (de student moet de grondslag van de instelling respecteren) en bepaalde beroepsprocedures.

verwezenlijking van de publieke belangen; in moderne termen een maatschappelijke onderneming. De ho-instelling werkt, zoals hierboven geschetst, met een veelheid van maatschappelijke actoren, waarvan de overheid er één is (zij het een belangrijke).

Deze zienswijze maakt het mogelijk om in een breed spectrum te bezien of de huidige regelgeving in de WHW kan worden vervangen door bestaande regelingen die op het overige maatschappelijke verkeer van toepassing zijn. Uitgangspunt moet zijn: alleen specifiek in de nieuwe wet regelen wat noodzakelijk is voor de adequate uitvoering van de door de overheid met de instellingen overeengekomen taken. Samen met het alleen regelen van de afwijkingen voor openbare instellingen, zal dit uitgangspunt tot een merkbare vermindering van de regeldichtheid van het systeem leiden.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET

2 _ De verhoudingen tussen de overheid, de instellingen, hun personeel en de studenten worden in beginsel geregeerd door algemene wetgeving. Slechts wanneer dat noodzakelijk is, worden specifieke regels voor het hoger onderwijs ontwikkeld.

Aangewezen instellingen

De verantwoordelijkheid van de overheid strekt zich voor de bekostigde instellingen verder uit dan voor de niet-bekostigde instellingen. In de nieuwe wet zal voor de niet-bekostigde instellingen die geaccrediteerd onderwijs willen verzorgen een aanwijzingsprocedure gelden. Met deze procedure zal sterker dan nu het geval is, de (borging van de) kwaliteit van de instelling worden beoordeeld. Dit is mede van belang gezien de voornemens omtrent de accreditatie op domeinniveau (zie hoofdstuk 4). Ook voor de aangewezen instelling zal – mede met het oog op de student – het onderwijsaanbod transparant moeten zijn vormgegeven (zie hoofdstuk 5).

Daar waar een instelling reeds diploma-erkenning heeft in de zin van de WEB, zou bij de aanwijzing van de instelling tot hogeschool of universiteit rekening gehouden kunnen worden met hetgeen reeds in dat verband is beoordeeld. Daarnaast kan gewezen worden op de branchecode inzake kwaliteitszorg die PAEPON in ontwikkeling heeft voor de aangewezen instellingen.

De elementen van de bestuurlijke relatie tussen overheid en instellingen die in dit hoofdstuk aan de orde komen, zijn alleen van toepassing op de bekostigde instellingen.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET

3 _ De nieuwe wetgeving gaat uit van bekostigde en aangewezen instellingen die geaccrediteerd onderwijs verzorgen.

3.3 Naar nieuwe governance arrangementen

Governance discussie

De discussie over governance wordt op dit moment in brede kring, binnen en buiten het onderwijs gevoerd. Good governance, cultural en educational governance, health care governance, corporate governance; het heeft allemaal betrekking op het geheel van bestuur, beheer, toezicht en verantwoording van bedrijven en instellingen in relatie tot hun omgeving en hun opdrachtgever⁸. In het advies 'Degelijk onderwijsbestuur' (2004b) gaat de Onderwijsraad ervan uit dat degelijk onderwijsbestuur in eerste instantie een taak is van het bevoegd gezag. De Onderwijsraad hanteert daarbij twee principes. Ten eerste een scheiding van bestuur en intern toezicht, in het hoger onderwijs toe te delen aan een college/raad van bestuur en een raad van toezicht, waarbij in de statuten of andere eigen regelingen wordt

8

Het debat wordt ondersteund door een reeks rapporten en adviezen die de afgelopen jaren is gepubliceerd: rapporten over de positie van maatschappelijke ondernemingen (WRR, 2000; RMO, 2000, AWT, 2003), de adviezen van Peters (1997) en Tabaksblat (2003) over corporate governance, Health Care Governance van Meurs (1999) en het rapport van de commissie Glasz over de raad van toezicht in het hbo (2000).

vastgelegd hoe de taken en bevoegdheden zijn verdeeld. De wetgever legt de basisbevoegdheden van de raad van toezicht vast. Het tweede principe betreft (de noodzaak van) een evenwicht tussen horizontale verantwoording en verticaal toezicht. Het recent gepubliceerde rapport van de WRR (2004) wijst overigens op de keerzijde van de methodiek waarlangs, (deels) ook in het onderwijs, de 'governance' op dit moment is geborgd. Volgens de WRR gaat de methodiek uit van intrinsiek gebrek aan vertrouwen, leidt tot grote bureaucratie en draagt niet bij tot een innovatief klimaat binnen de instelling. Uitgegaan zou moeten worden van een 'lerende organisatie'.

De complexe discussie kent verschillende invalshoeken:

- a afleggen van verantwoording van de instellingen aan de overheid ten aanzien van de besteding van overheidsmiddelen en (andere) 'afgesproken prestaties';
- b de wijze waarop de instelling (of delen daarvan) horizontaal verantwoording aflegt naar (onderdelen van) de samenleving, stakeholders, branche organisaties, maatschappelijke organisaties, andere hoger onderwijsinstellingen, etc;
- c de wijze waarop in het bestuur van een instelling sprake is van een bepaalde mate van onafhankelijk toezicht (zoals gebruikelijk in het bedrijfsleven) en de wijze waarop de interne governance binnen de instellingen zelf is georganiseerd;
- d de vraag hoe voor de toekomst meer afstemming kan worden gerealiseerd in de verschillende instrumenten en actoren die met governance te maken hebben, zodat de beheerslasten en bureaucratie drastisch kunnen worden verminderd⁹;
- e welke instrumenten zijn er voor interventie – en wie is actor? – indien daartoe aanleiding is.

Voor de nieuwe vergezichten met betrekking tot de relatie overheid - onderwijsinstellingen is het governance dossier een kernpunt, waarbij de algemene bevindingen uit het WRR rapport als belangrijke toetssteen kunnen gelden.

Vormgeving in het hoger onderwijs

Een toekomstige wettelijke verplichting voor ho-instellingen om twee aparte organen in te stellen – een bestuurlijk en een intern toezichthoudend orgaan – betekent een professionalisering van de toezichtsfunctie. Een transparant onderscheid tussen het interne toezicht en bestuur zal wettelijk worden gewaarborgd opdat geen vermenging ontstaat wat betreft taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook zal een beperkt aantal eisen ten aanzien van inrichting, samenstelling en wijze van benoeming van het toezichthoudend orgaan worden gegeven.

Wat betreft de inrichting van bestuur zal slechts een zeer beperkt aantal bepalingen gelden. Naast het bestuurlijk orgaan zullen, omwille van de waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs en promoties, examencommissies en colleges van promotie worden voorgeschreven. Voor het overige is de inrichting vrij aan de instelling. Met deze vormgeving wordt aangesloten op hetgeen inmiddels maatschappelijk gebruikelijk is. De inrichting, het bestuur en beheer wordt door de instelling vastgelegd in een bestuursreglement. Wat betreft de medezeggenschap (zie ook hoofdstuk 5) wordt gedacht aan het mogelijk maken van een keuzemodel¹⁰.

Het streven naar een goed evenwicht tussen horizontale verantwoording en verticaal toezicht ('checks and balances') betekent dat de (interne en externe) stakeholders van instellingen in positie gebracht moeten worden om hun visie kenbaar te maken c.q. invloed uit te oefenen op het instellingsbeleid. Allereerst verschaft de instelling hen transparante en eenvoudig toegankelijke informatie, waardoor zij in de gelegenheid gesteld worden om invloed uit te oefenen op het instellingsbeleid. Ten tweede dient de formele positie van nader te bepalen stakeholders versterkt te worden¹¹, bijvoorbeeld door voor aan te wijzen stakeholders/ belanghebbenden beroep mogelijk te maken bij een beroepsinstantie. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan een nieuwe autoriteit of – in navolging van commissie Glasz – de Ondernemingskamer. Een effectieve horizontale verantwoording aan de stakeholders (meervoudig publieke verantwoording) kan het verticale toezicht minder bewerkelijk maken maar niet vervangen.

9

De huidige situatie laat nu onder meer het volgende beeld:

- a. Methodieken: extern toezicht, visitaties, accreditering, zelfevaluatie, informatie-vragen
- b. Actoren: Ministeries van OCW en LNV, andere ministeries, Onderwijsinspectie, Cfi, Accountantsdienst, NVAO

10

Daar waar gekozen wordt voor een gedeeld model op basis van de WOR staat onder meer voor het personeel bij wanprestatie op grond van die wet een beroep bij de Ondernemingskamer open.

11

Als de instelling bijvoorbeeld bij essentiële beslissingen consequent niets doet met de standpunten van – nader te bepalen – stakeholders, moeten zij ergens terecht kunnen.

Het verticale toezicht dient zich in eerste instantie te richten op output (prestaties) van de instellingen en de maatschappelijke effecten daarvan; het is geen toezicht op de throughput van instellingen. Er zal een heldere afbakening van verantwoordelijkheden moeten plaatsvinden. Zeker waar het gaat om de voor- en achterkant van het beleid moet de relatie tussen overheid en instelling worden verhelderd en, zo nodig, aangescherpt. Aan de voorkant van het beleid moet de overheid duidelijk aangeven wat zij vanuit haar stelselverantwoordelijkheid van de instellingen verwacht (richting en ruimte), aan de achterkant moeten instellingen zich verantwoorden in tweeërlei opzichten. Allereerst over het rechtmatig verkrijgen en de rechtmatige besteding van publieke middelen (rekenschap). Ten tweede beleidsmatig waar het gaat om de bijdrage aan (in samenspraak met de instellingen) landelijk geformuleerde ambities en beleidsdoelen (resultaten). Hierbij speelt de vormgeving van de prestatieafspraken een belangrijke rol.

De horizontale verantwoording is zowel conceptueel als qua toepassing in de praktijk een begrip dat nog in ontwikkeling is; op dit punt kunnen nu nog geen definitieve keuzes gemaakt worden. Het verdient de voorkeur om het veld hier de ruimte te laten en ervaring op te laten doen (inventarisatie best practices). Daarbij kan gedacht worden aan een zorgplicht. Op basis daarvan hebben de instellingen de ruimte om een code op te stellen. Het enige dat dan nog wettelijk geregeld moet worden is het 'pas toe of leg uit'- beginsel, zoals dat ook op grond van het BW is gedaan voor de code Tabaksblat¹². Verder kan in het jaarverslag verantwoording worden afgelegd over de wijze waarop aan de horizontale verantwoording vorm is gegeven. Tevens zal horizontale verantwoording een van de elementen zijn waarop de raad van toezicht moet toezien. Een effectieve (gevalideerde) horizontale verantwoording door de instelling aan haar stakeholders kan ook van betekenis zijn voor de omvang en wijze van uitoefening van het verticale toezicht.

De voornemens omtrent governance dienen geplaatst te worden in het licht van een discussie over de vormgeving van governance over de volle breedte van het onderwijs. In dat verband is op 26 januari 2005 een eerste werkconferentie georganiseerd, en in februari een vervolgonferentie. Uiteraard worden experts om een second opinion gevraagd. In maart 2005 zullen de voornemens omtrent governance aan de Tweede Kamer worden gezonden. Daarin zal ook een reactie op de voorstellen van de Onderwijsraad (2004b) zijn opgenomen. De uitkomsten van deze discussie vormen het kader waarbinnen de voornemens voor het hoger onderwijs zullen worden uitgewerkt.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 4 _ Het overheidstoezicht wordt in beginsel beperkt tot de prestaties van de instellingen en de rechtmatige besteding en verkrijging van middelen. Het interne toezicht wordt versterkt door een wettelijke verplichting tot het inrichten van een raad van toezicht. De instellingen dragen zorg voor de betrokkenheid van stakeholders bij het bestuur van de instelling.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 5 _ Bij de uitwerking zal rekening worden gehouden met de aanbevelingen van diverse adviesorganisaties zoals die van de WRR, SER, AWT en de Onderwijsraad en de uitkomsten van de OCW-brede discussie. Er zal aansluiting gezocht worden bij de kabinetsreactie op het WRR- en SER-advies.

12

Vgl. art. 2:391 BW. Zie ook voornemens over de totstandkoming van een gedragscode voor bestuur en toezicht in de (semi) publieke sectoren.

3.4 Typologie en samenwerking van instellingen

Klassieke indeling en nieuwe typologie

De WHW gaat uit van een overzichtelijke schets van instellingen in artikel 1.3. Er zijn aan de ene kant universiteiten met als taak het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Aan de andere kant zijn er hogescholen die het verzorgen van hoger beroepsopleidingen tot taak hebben en onderzoek kunnen verrichten dat verband houdt met het onderwijs aan de instelling. Daarnaast is een specifieke taakomschrijving voor de Open Universiteit gegeven.

Dat is het klassieke beeld in Nederland, maar dit begint barsten te vertonen. Met de invoering van de accreditatie hebben hogescholen en universiteiten sinds enkele jaren de mogelijkheid op programmatisch niveau zowel hbo- als wo-onderwijs aan te bieden. Daarnaast is sprake van groeiende samenwerking en zijn er fusiebewegingen. Dit leidt er toe dat op den duur een indeling in twee categorieën van hoger onderwijsinstellingen – universiteiten en hogescholen – onvoldoende recht doet aan de werkelijkheid. In Europees verband wordt dan ook de mogelijkheid onderzocht voor een classificatie van instellingen met meer categorieën. Criteria die daarbij een rol spelen zijn onder meer het type graden dat wordt verstrekt en de aard van de onderzoeksfunctie. Een dergelijke classificatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan de maatschappelijke en internationale positionering van instellingen. De mogelijkheden zullen door de overheid actief worden onderzocht, maar de classificatie hoeft als zodanig niet in de wet geregeld te worden.

In de nieuwe wet zal ook niet op deze classificatie worden vooruitgelopen. Weliswaar is sprake van vervagende grenzen tussen universiteiten en hogescholen, maar het zijn vooralsnog duidelijk onderscheiden instituties die in de kern verschillend van karakter zijn. Voor de nieuwe wet is het onderscheid tussen universiteiten en hogescholen daarnaast van belang waar het gaat om het toedelen van bevoegdheden (bijvoorbeeld promotierecht) en de verdeling van onderzoeksmiddelen (financiering van fundamenteel onderzoek bij de universiteiten). Om deze reden zal het onderscheid tussen hogescholen en universiteiten in de nieuwe wet vooralsnog gehandhaafd blijven. Wanneer de classificatie binnen de EU verder is uitgekristalliseerd, zal dit opnieuw worden bezien. Wel zal de mogelijkheid worden geopend voor instellingen om zich onder voorwaarden door de overheid te laten erkennen als universiteit (zie par. 6.2).

Samenwerkingsverbanden: de student centraal

De nieuwe wetgeving opent het complexe vraagstuk van onderscheid tussen instellingen en de grenzen van hun werkverbanden. Gaat de WHW nog uit van het scherp van elkaar onderscheiden (en daarmee scheiden) van instellingen, de nieuwe wet zoekt zijn startpunt in een andere organisatiedimensie: de meest aantrekkelijke en effectieve leeromgeving van de student. De nieuwe wet moet instellingen in staat stellen om optimale onderwijskundige voorwaarden te scheppen voor hun studenten.

Het wordt aan de instellingen overgelaten welke samenwerkingsvorm(en) voor hen optimaal zijn. Waarom zouden van overheidswege voorschriften worden gegeven omtrent samenwerkingsvormen? Keuzes die bij uitstek gemaakt kunnen worden door de instellingen zelf. De vormgeving en het eventueel overschrijden van institutionele grenzen is voor de student vooral een *back office* probleem waar hij/zij geen last van moet hebben.

Na de verplichte fusiestroom in het hoger beroepsonderwijs in de jaren tachtig, is er een stroom van fusies op gang gekomen op initiatief van bestuurders van instellingen vanuit eigen overwegingen. Fusies worden niet gestimuleerd, maar de nieuwe wet zal belemmeringen wegnemen er vanuit gaande dat bestuurders een eigen verantwoordelijkheid hebben en nemen waar het gaat om de afweging van voor- en nadelen. Echter, daar waar fusies leiden tot een ongewenste samenballing van macht en monopolievorming – met bijvoorbeeld een dreigend verlies aan diversiteit - moeten hieraan beperkingen gesteld kunnen worden. In de komende maanden zal worden uitgewerkt op welke wijze dit kan worden vormgegeven.

Daarbij zal ook worden bezien of de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) hierbij een rol

kan spelen. Daarnaast zal het macrodoelmatigheidsinstrumentarium inzake het onderwijsaanbod zodanig ingericht blijven dat (vergaande) samenwerking geen ongewenste effecten met zich meebrengt.

Ook het bieden van extra ruimte voor de doorstroming mbo-hbo is van bijzonder belang, gegeven het kabinetsstreven naar meer hoger opgeleiden. Daarbij moeten de hogescholen en de ROC's/ AOC's in de gelegenheid worden gesteld passende arrangementen te ontwikkelen (zie par. 4.6). Indien daaraan behoefte is, zou op termijn bezien kunnen worden of er – ondanks de verschillende wettelijke systemen – een mogelijkheid tot instellingenfusie wordt gecreëerd tussen een hogeschool en een ROC/ AOC. Voor samenwerking met partijen in het voortgezet onderwijs zijn vooralsnog geen nieuwe wettelijke arrangementen voorzien.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 6 _ De nieuwe wet laat in beginsel de beslissing over het aangaan van samenwerkingsverbanden en de wijze waarop daaraan vorm wordt gegeven over aan de instellingen, onder de voorwaarde dat de ontwikkelingsmogelijkheden van de student ermee gediend zijn.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 7 _ De nieuwe wet laat de beslissing tot het aangaan van fusies in beginsel over aan de instellingen, onder de voorwaarde dat dit de ontwikkelingsmogelijkheden van de studenten niet belemmerd. Verder moet bezien worden of er extra toezicht nodig is ter voorkoming van bijvoorbeeld ongewenste mededingingsrechtelijke effecten van fusie.

Joint degrees

De nieuwe wet moet joint degrees mogelijk maken. Daarbij kan gedacht worden aan gezamenlijke opleidingen in nationaal en internationaal verband. De huidige wet – die alleen de situatie voor Nederland regelt en kan regelen – gaat uit van de systematiek dat een instelling verantwoordelijk is voor haar opleiding. De verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de instelling jegens de student en de overheid is georganiseerd via die lijn. Zo heeft de student rechten bij de instelling waar hij is ingeschreven en de desbetreffende instelling draagt de verantwoordelijkheid voor (de kwaliteit van) het onderwijs, examens en graadverlening. Gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende Nederlandse instellingen voor één opleiding, en – als sequel ervan – gezamenlijke afgifte van een graad, is op dit moment niet mogelijk. De nieuwe wet zal daartoe wel ruimte bieden. Andere consequenties hebben betrekking op accreditatie en macrodoelmatigheid. Bij de doelmatigheidsbeoordeling zal rekening worden gehouden met het totaal van de instellingen en met alle locaties waar een opleiding zal worden verzorgd.

Complexer ligt de zaak voor gezamenlijke opleidingen met één of meer ho-instelling(en) in het buitenland. De ontwikkeling van dergelijke joint degrees is bij uitstek een ontwikkeling die zich in de komende jaren verder zal uitkristalliseren. Joint degrees spelen ook een belangrijke rol in het benchmarken van instellingen ten opzichte van elkaar en hebben zo een kwaliteitsverhogend effect. Op dit moment hebben enkele landen voorzieningen voor joint degrees.

13
De waarborging van de kwaliteit van het onderwijs is hierbij een belangrijk aandachtspunt alsmede het feit dat dit ertoe zou kunnen leiden dat een instelling de facto een vestigingsplaats in het buitenland opent.

In de nieuwe wet zullen waar mogelijk belemmeringen voor het verstrekken van joint degrees worden weggenomen¹³. In ieder geval zal de nieuwe wet mogelijk maken dat in de graadverlening door de instelling nadrukkelijk tot uitdrukking komt dat deze gezamenlijk met andere (buitenlandse) instellingen is verzorgd.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 8 _ De nieuwe wet schept geen belemmeringen voor de ontwikkeling van gezamenlijke opleidingen.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 9 _ De nieuwe wet laat de ontwikkeling van joint degrees over aan de instellingen onder voorwaarde dat de kwaliteit van het onderwijs en de waarde van het getuigschrift worden gewaarborgd.

3.5 Bekostiging, huisvesting en arbeidsvoorwaarden

Bekostiging

Meest karakteristieke element in de bestuurlijke relatie tussen bekostigde instellingen en overheid betreft de wijze van bekostigen. Recent zijn de voornemens omtrent bekostiging, collegegeld en studiefinanciering gepubliceerd¹⁴. Aan studenten wordt een gelimiteerde set van leerrechten toegekend, die ze kunnen inzetten bij de bekostigde instellingen. Op basis hiervan ontvangen de instellingen de financiële middelen van het rijk, waarover zij bestedingsvrijheid hebben. Uiteraard zal worden uitgegaan van een lumpsum financiering; bij de middelenverdeling wordt uitgegaan van een systeem van leerrechten. En van de student wordt een bijdrage verlangd in de vorm van collegegelden¹⁵.

Indachtig de bespreking van de beleidsbrief in het Algemeen Overleg van 9 december 2004 is de Tweede Kamer in de brief van 16 december 2004 toegezegd dat in januari 2005 helderheid zal worden gegeven over de vormgeving van de dynamische onderwijsopslag (vaste voet) en de mogelijkheid van verkorting van de overgangperiode van vier jaar. Dit uiteraard in de context van het onderzoek naar het nut en de noodzaak van de onderwijsopslag dat in de beleidsbrief is aangekondigd. Bij dit onderzoek zal ook het aantal en de verhouding tussen de drie bekostigingsniveaus worden betrokken.

Het fundament voor de wederzijdse verwachtingen tussen overheid en bekostigde instellingen wordt gevormd door heldere conclusies ten aanzien van de vraag wat publieke en wat private taken zijn. Uitgangspunt daarbij zijn en blijven de publieke taken van (de 'taakopdracht' aan) de instellingen. Als publieke taken gelden het verzorgen van initieel onderwijs, het verrichten van onderzoek en kennisvalorisatie. Dat sluit het investeren van publieke middelen in private activiteiten niet uit maar daarvoor gelden twee uitgangspunten:

- ⋮ de activiteiten moeten bijdragen aan de kwaliteitsverhoging van het onderwijs en/of het onderzoek; en/of de kennisoverdracht aan de maatschappij en/of de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs.
- ⋮ de investering moet in redelijke verhouding staan met wat de uitvoerder daarvoor moet doen. Het is de verantwoordelijkheid van de universiteit of hogeschool om afspraken te maken die de kosten van de private partij dekken. Er mag door de investering geen concurrentievervalsing ontstaan.

Andersom behoort (mede-)financiering door bedrijven van opleidingen en onderzoek tot de mogelijkheden, mede gezien de autonomie van de instelling¹⁶ mits de werkzaamheden onafhankelijk en kwalitatief aan de maat blijven.

14
Meer flexibiliteit, meer keuzevrijheid, meer kwaliteit, d.d. 29 oktober jl., Kamerstukken II 2004-05, 29853, nr. 1.

15
Zie ook experimenten inzake collegegeld-differentiatie n.a.v. de notitie Ruim baan voor talent.

16
Kamervraag met antwoord 2002-03, 1625

De administratieve verantwoordingsprocessen over de publieke middelen dienen helder en tegelijkertijd zo min mogelijk belastend te zijn. In het voorjaar 2005 zal de Auditdienst hierover adviseren¹⁷.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 10 _ De huidige financiële vrijheidsgraden (bestedingsvrijheid voor de lump sum) blijven grondbeginselen voor de nieuwe wetgeving.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 11 _ Waar het grensvlakken van publieke en private activiteiten van de hoger onderwijsinstellingen betreft, zullen verantwoordingsarrangementen moeten gelden die niet leiden tot meer beheerslasten.

17

Overigens is er op dit terrein een aantal nationale en internationale ontwikkelingen gaande. Zo zijn er voornemens om de mededingingswet aan te passen zodanig dat (voor zover hier relevant) universiteiten, hogescholen, academische ziekenhuizen en technologische instituten (reikwijdte wetsvoorstel wordt bepaald door het begrip Dienst van Algemeen Belang) te maken krijgen met een verbod op kruissubsidiëring en een verbod op exclusief gegevensgebruik (commercieel aanwenden van gegevens die je op grond van je wettelijk taak bezit). Internationaal is er een Transparantie-richtlijn en Dienstenrichtlijn (in wording) die mogelijk tot aanpassing van de Nederlandse mededingingswetgeving nopen, afhankelijk van de wijze waarop het begrip 'diensten van algemeen economisch belang' wordt gedefinieerd.

Huisvesting en arbeidsvoorwaarden

De instellingen zijn verantwoordelijk voor het optimaal functioneren van hun instelling en dienen in de gelegenheid te zijn binnen randvoorwaarden het onderwijs en onderzoek zelf vorm te geven. Dit betekent dat de instelling ook zelf verantwoordelijk is voor de huisvesting, investeringsbeslissingen, personeel en arbeidsvoorwaardenbeleid. Bezien wordt of de resterende wettelijke voorschriften die nu nog specifiek zijn opgenomen in de WHW (en lagere regelgeving) kunnen worden vervangen door het wettelijke regime dat ook de rest van het maatschappelijk verkeer regelt.

Huisvesting

In de nieuwe wet zal geen specifieke regeling omtrent huisvesting en huisvestingsbeslissingen voor ho-instellingen worden opgenomen. De middelen voor huisvesting zullen integraal onderdeel zijn van de lumpsum. Voor de universiteiten is dat reeds het geval. Voor hogescholen daarentegen gelden nog voorschriften omtrent een waarborgfonds dat ten doel heeft om de nakoming van rente- en aflossingsverplichtingen te borgen van door de hogescholen aangegane leningen. Dit waarborgfonds is indertijd voorgeschreven bij de overdracht van de huisvesting aan de hogescholen en had mede tot doel om de hogescholen de leningverschaffers een zo laag mogelijke rente te kunnen laten bedingen. Gezien de uitgangspunten in de nieuwe wet zou een dergelijk waarborgfonds niet langer wettelijk voorgeschreven hoeven te worden.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 12 _ Regels met betrekking tot het waarborgfonds hogescholen zullen vervallen. Daarmee bevat de wet geen huisvestingselementen meer voor ho-instellingen.

Arbidsvoorwaarden(beleid)

Voor de universiteiten en hogescholen zijn er in het afgelopen decennium vergaande decentralisatie- en zgn. normalisatie-operaties geweest. Het hoger onderwijs is nu een aparte sector (naast sectoren als Rijk, gemeente en politie) waarbij de VSNU en HBO-raad als de werkgeversorganisatie van de bekostigde universiteiten respectievelijk bekostigde hogescholen collectieve arbeidsovereenkomsten afsluiten met de betreffende vakbonden (doordecentralisatie).

De decentralisatie heeft echter niet geleid tot een volledige overheveling van de verantwoordelijkheden. Op enkele punten bestaan er nog steeds voorschriften voor de arbeidsvoorwaarden van het personeel en voor de bestuurders van de instellingen. De beslissing of er een gemeenschappelijk arbeidsvoorwaardenbeleid voor (onderdelen van) het bestel moet komen is aan de instellingen zelf.

18

De overlegverplichting tussen instelling en vakbonden en de voorschriften omtrent geschilbeslechting zullen vervallen. Dit soort voorschriften gelden in het privaatrecht evenmin. Bovendien leidt deze overlegverplichting soms tot onduidelijkheden, daar waar het vraagstuk ook elementen heeft waarover afspraken zijn gemaakt op brancheniveau (cao). Dit soort onderwerpen zijn bij uitstek onderwerpen die de cao-partijen desgewenst bij cao kunnen regelen.

19

Dit geldt nu ook voor de overgang van openbare - naar bijzondere hogescholen.

20

Ten aanzien van aanstelling, ontslag en rechtsgang. Voor het personeel van bijzondere instellingen kent de WHW een specifieke beroepsprocedure voor ontslag, schorsing, onthouden van bevordering e.d.. Die procedure en gronden wijken af van hetgeen normaal geldt in het privaatrecht: een preventieve ontslagtoets door de CWI.

In de nieuwe wet kan de basis voor deze voorschriften komen te vervallen¹⁸ en zal de regelgeving die voor de overige maatschappelijke sectoren geldt, de basis vormen. Bij onderhandelingen zal van werkgeverszijde niet alleen rekenschap gegeven worden van de loonruimte maar ook van de prioriteiten en voornemens van het kabinet. Mochten er van de kant van de overheid toch specifieke wensen bestaan zoals rond het beleid ten aanzien van talentvolle onderzoekers, dan kunnen hierover prestatieafspraken worden gemaakt.

De streefcijfers inzake de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen zal niet langer in een apart, wettelijk voorgeschreven document geschieden, maar onderdeel moeten uitmaken van het jaarverslag. Zonder afbreuk te doen aan de doelstelling, wordt hiermee de administratieve last voor de instellingen verminderd.

Specifiek aandachtspunt is dat voor (het personeel van) de openbare instelling niet het arbeidsrecht geldt, maar het ambtenarenrecht, waarvoor een zeer beperkt aantal regels nodig is. Met het voornemen voor de beperkte groep resterende 'openbare instellingen' (zie paragraaf 3.2) de mogelijkheid te openen om als bijzondere instelling verder te gaan, zal ook het ambtenarenrecht voor steeds minder instellingen gaan gelden. Door aan de overgang een goedkeuringsvereiste van de minister te verbinden¹⁹ kan worden verzekerd dat personele consequenties, zoals de overgang van het zittende personeel naar de bijzondere instelling, op een goede wijze worden geregeld. Overigens hebben de normalisatie-operaties er de afgelopen jaren toe geleid dat de feitelijke verschillen tussen de ambtenarenstatus en werknemersstatus nog maar beperkt zijn²⁰. Zo bestaan er bij de universiteiten een cao voor bijzondere en een cao voor openbare instellingen, maar deze verschillen inhoudelijk nauwelijks.

Wat betreft de salarissen van de topbestuurders van de ho-instellingen het volgende. Het kabinetsbeleid inzake salariëring van topbestuurders in de publieke sector en van maatschappelijke ondernemingen is in ontwikkeling; nadere voorstellen hieromtrent zullen nog volgen. In ieder geval worden de salarissen van de afzonderlijke CvB-leden openbaar gemaakt in het jaarverslag.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 13 _ Regels met betrekking tot het arbeidsvoorwaardenbeleid voor het personeel van het hoger onderwijs zullen niet meer terugkomen. Er is geen reden om voor de hoger onderwijsinstellingen van de toekomst af te wijken van de wettelijke regelingen die in het overige deel van de samenleving van toepassing zijn.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 14 _ De instelling legt verantwoording af over het aandeel van specifieke groepen van het personeel van hoger onderwijsinstellingen.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 15 _ Uitgangspunt voor de instellingen is de toepassing van algemene (deels nog te ontwikkelen) rijksbrede regels voor de top in de publieke sector en van maatschappelijke ondernemingen zoals openbaarmaking van het salaris.

4 Onderwijs

4.1 Uitgangspunten

De nieuwe wet zal ten aanzien van het onderwijs ruimte bieden voor onderwijs dat meer gericht is op de individuele vraag van studenten en hen uitdaagt het maximale uit zichzelf te halen. Onderwijs dat tegemoet komt aan de veranderende wensen van werkgevers en beroepenveld, ook in het kader van een leven lang leren, en dat internationaal georiënteerd is. Hierover is in het overleg met instellingen, studenten maar ook werkgevers zeer uitvoerig gesproken.

De afgelopen jaren is er op dit terrein al veel gebeurd. De invoering van de bachelor-master-structuur bevordert flexibiliteit en mobiliteit van studenten. Zowel in het hbo als het wo is de invoering van de nieuwe structuur aangegrepen voor vernieuwing van het onderwijs. Invoering van major-minor modellen, brede bacheloropleidingen, liberal arts colleges zijn daarvan voorbeelden. In het hbo wordt in nauw overleg met werkgevers gestreefd naar inrichting van het onderwijs op grond van brede domeincompetenties.

De huidige WHW biedt, in het verlengde van de filosofie van de HOAK-nota (1985), al relatief veel ruimte voor de inrichting van het onderwijs. Bij het realiseren van de hiervoor genoemde ambities bij de vormgeving van het onderwijs stuiten de instellingen echter in toenemende mate op grenzen in de huidige wet- en regelgeving. Deze grenzen hebben vooral te maken met de gedetailleerde voorschriften ten aanzien van de inrichting van het onderwijs in opleidingen. Terwijl een steeds groter deel van het onderwijs niet langer georganiseerd zal zijn in opleidingen in traditionele zin, zijn de voorschriften in de huidige WHW hier wel op geënt. Daarmee wordt noodzakelijke vernieuwing van het onderwijs nodeloos belemmerd. Daarnaast is duidelijk dat accreditatie op opleidingsniveau, waarbij bachelor- en masteropleidingen bovendien afzonderlijk worden geaccrediteerd, leidt tot hoge administratieve lasten. Hoewel daar in de overgang naar de nieuwe bachelor-master structuur goede inhoudelijke argumenten voor zijn, is dit voor de lange termijn – wanneer de nieuwe structuur volledig is ingevoerd – geen wenselijke situatie.

Om ruimte te bieden voor modern, flexibel en uitdagend student-gericht onderwijs is het nodig te komen tot een drastische vereenvoudiging van de regelingen ten aanzien van het onderwijs. Uitgangspunten daarbij zijn:

- ⌘ vermindering van voorschriften ten aanzien van de inrichting van het onderwijs, in het bijzonder de opleidingen, om ruimte te bieden voor een andere inrichting en organisatie van het onderwijs;
- ⌘ de kwaliteit van het onderwijs wordt geborgd in de accreditatieprocedure; in de accreditatieprocedure legt de instelling verantwoording af over de inrichting van het onderwijs en het niveau van opleidingstrajecten.
- ⌘ overheidsregulering vindt op een hoger aggregatieniveau plaats, dat wil zeggen het domein in plaats van de opleiding;
- ⌘ regelgeving grijpt in de eerste plaats aan op de eindtermen van het onderwijs, i.c. het behaalde diploma of de graad. Het gaat er in de eerste plaats om te waarborgen dat de student bij afstuderen beschikt over de vereiste kennis en vaardigheden. Dit stelt hoge eisen aan de examencommissies;
- ⌘ regelgeving bevordert internationalisering en sluit aan bij internationale ontwikkelingen en -regelgeving.

De consequenties van deze visie worden hieronder nader uitgewerkt.

1 _ Uitgangspunt is een minimum aan voorschriften voor de inrichting van het onderwijs.

4.2 Van opleiding naar domein

Voor ogen staat dat hogescholen en universiteiten de inrichting van het onderwijs kunnen bepalen binnen brede van te voren vastgestelde domeinen waarvoor men in kwaliteitsbeoordelingen heeft bewezen onderwijs van goede kwaliteit te kunnen bieden. Binnen het desbetreffende domein beschikt de instelling over *'degree awarding power'*. Dat wil zeggen dat het de instelling vrij staat graden te verlenen op bachelor- master- en voor de universiteiten ook op PhD-niveau. Daarbij gaat het bijvoorbeeld ook om graden verbonden aan post-initiële opleidingen. Eigen degree awarding power is gemeengoed in de Angelsaksische landen en kan bijdragen aan de internationale reputatie van de Nederlandse hoger onderwijsinstellingen.

In deze aanpak zijn de professionals binnen de instelling zelf verantwoordelijk voor de inrichting van het onderwijs binnen het domein. Hoewel de trend in zowel hbo als wo in de richting gaat van bredere bachelor-opleidingen waarbij domein en de opleiding ook kunnen samenvallen, staat het vrij om het onderwijs op andere wijze te verzorgen. Bijvoorbeeld in de vorm van een major-minor model, honours programs of door klassieke opleidingen aan te houden. Zeker in de gevestigde disciplines met een vast beroepenprofiel, zoals de medische opleidingen, is dit goed denkbaar. In de masterfase zal binnen het domein als regel sprake zijn van meerdere masterprogramma's waaruit de student een keuze kan maken.

De instelling geeft aan welke trajecten of programma's de student binnen een bepaald domein kan volgen en welke voorwaarden daarbij gelden. De examencommissie bepaalt aan de hand van de door de student behaalde resultaten (tentamens, resultaten etc, major en minors etc.) of een eindgraad aan de student kan worden verleend. Gegeven de grotere vrijheid voor de instellingen om het onderwijs binnen het domein vorm te geven, neemt de betekenis van de examinering toe. Versterking van de rol en positie van de examencommissie zal in het wetsvoorstel worden vormgegeven. Daarmee wordt ook aangesloten bij het advies van de Onderwijsraad (2004a) over examinering in het hoger onderwijs. In de komende periode zal de functie van de examencommissie in overleg met het veld verder worden uitgewerkt. Op basis daarvan zal een voorstel voor de inrichting van de wet op dit punt worden geformuleerd.

Om ruimte te bieden voor een grotere variëteit in de inrichting van het onderwijs en de eigen professionaliteit van de docenten dient de overheidregulering beperkt te zijn en met name aan te grijpen op de eindresultaten van het onderwijs. Hierbij wordt gedacht aan:

- ⋮ voorschriften ten aanzien van de minimale studielast van bachelor- en master degrees;
- ⋮ eisen aan de examencommissies;
- ⋮ goedkeuring van accreditatiekaders;
- ⋮ toekenning en ontneming van degree-awarding power.

Van groot belang is de keuze van het niveau waarop domeinen worden vastgesteld. Dit onderwijsgebied is aanmerkelijk breder dan de bestaande opleidingen, maar minder breed dan de faculteiten zoals we die bij de universiteiten kennen. Belangrijke randvoorwaarden hierbij zijn sturingsmogelijkheden van de overheid waar het gaat om kwaliteit en doelmatigheid (zie paragraaf 4.3) en herkenbaarheid voor studenten en werkgevers. Het ligt voor de hand hierbij rekening te houden met de lopende initiatieven binnen VSNU en HBO-raad om te komen tot een nieuwe ordening van het onderwijsaanbod (CRAB-operatie²¹ in het wo en domeincatalogus hbo). De afbakening van domeinen zal de komende tijd in nauwe samenwerking met VSNU, HBO-raad en PAEPON worden uitgewerkt.

Een domein kan betekenis hebben voor de inrichting van de organisatie van de instelling maar dit is niet noodzakelijkerwijs het geval en afhankelijk van de keuze van de instelling.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **2 _ Uitgangspunt is dat het onderwijs wordt georganiseerd binnen domeinen. Het definiëren van onderwijstrajecten is de verantwoordelijkheid van de instelling.**

4.3 **Accreditatie en macrodoelmatigheid**

Op termijn ligt het in de rede ook de accreditatie van het onderwijs te verbreden naar domeinniveau. Bij de invoering van het nieuwe accreditatiesysteem is ervoor gekozen het onderwijs op opleidingsniveau te accrediteren waarbij bachelor- en masteropleidingen ook nog afzonderlijk aan de orde kwamen. Dit was een logische keus, aangezien het nieuwe accreditatiesysteem mede het doel had de invoering van de nieuwe bachelor-masterstructuur te faciliteren. Met name in het wo heeft de invoering van de bachelor-masterstructuur een grote impact gehad, omdat bestaande opleidingen werden gesplitst en nieuwe opleidingen werden gevormd (o.a. brede bachelors, onderzoeksmasters). Ook in het hbo is sprake van een brede heroriëntatie op de inhoud van opleidingen. Tegen deze achtergrond is het goed dat alle opleidingen één keer zeer intensief kwalitatief worden getoetst.

Tegelijkertijd kan op grond van de eerste ervaringen met het nieuwe accreditatiesysteem geconstateerd worden dat de administratieve lasten aanzienlijk zijn. Op korte termijn is het zaak te bezien of binnen het bestaande systeem vereenvoudiging en flexibiliteit kan worden geboden die de administratieve lasten kan terugdringen. Dit zal in de loop van 2005 plaatsvinden op basis van een 'process review' over de ervaringen met het accreditatiesysteem in de afgelopen twee jaren.

Voorstel is om na de eerste ronde van de accreditatie, waarvan het grootste deel bij de invoering van de nieuwe wet vanaf het studiejaar 2007/2008 achter de rug zal zijn, het systeem te wijzigen. Accreditatie op opleidingsniveau zal – nadat alle opleidingen een keer individueel beoordeeld zijn - worden vervangen door accreditatie op domeinniveau. Bij de verdere uitwerking zal ook rekening gehouden worden met de ontwikkeling van accreditatiesystemen in het buitenland, zowel op Europees als op mondiaal niveau. In een internationale hoger onderwijsruimte is het immers van groot belang dat accreditatiestelsels op elkaar zijn afgestemd.

In deze benadering kan accreditatie op domeinniveau fungeren als voorwaarde voor degree awarding power voor het desbetreffende domein. Dit betekent dat de instelling moet kunnen aangeven dat de kwaliteit van in principe al het onderwijsaanbod in een domein (bachelorprogramma's, masterprogramma's, postinitieel, subdegree, Engelstalig etc.) adequaat wordt gewaarborgd. Daarmee vindt een zekere accentverschuiving plaats in de accreditatie. Het accent zal minder sterk komen te liggen op de inhoud van het onderwijs ten gunste van een sterkere nadruk op de kwaliteitszorg door de instelling.

Een afzonderlijke accreditatiebeslissing per opleidingstraject/opleiding is dan niet meer nodig. In de accreditatie zal –op basis van signalen of steekproefsgewijs – ook naar de kwaliteit van domeinonderdelen worden gekeken. Ook beoordeelt de NVAO in hoofdlijnen of het aangeboden onderwijs valt binnen het kader van het domein. Nieuwe onderwijsgebieden kan een instelling slechts verzorgen na een 'toets nieuw domein' door de NVAO en – voor zover het verzorgd zal worden door een bekostigde instelling - een macro-doelmatigheidstoets door de minister.

Bij de aanvraag voor een nieuw domein zal de kwaliteitsborging betrekking moeten hebben over de volle breedte van het domein, maar niet geëist zal worden dat deze over de volle breedte wordt aangeboden. Er moet ruimte zijn voor nieuwe, kleine maar zeer innovatieve opleidingstrajecten.

Het domeinregister wordt, na overleg met het veld en werkgeversorganisaties, vastgesteld en beheerd door de overheid. Het komt daarmee in de plaats van het huidige Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO). Het register bevat tevens de naamgeving van aan de domeinen gekoppelde graden.

Macro-doelmatigheid en bekostiging

Vanuit haar verantwoordelijkheid voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen heeft en behoudt de overheid een verantwoordelijkheid voor de macro-doelmatigheid van het bekostigde hoger onderwijs. De inrichting van het macro-doelmatigheidsinstrumentarium vereist evenwel aanpassing gezien bovengenoemde ontwikkelingen.

In lijn met de keuze voor sturing op domeinen wordt ook het macro-doelmatigheidsinstrumentarium hierop geënt. De minister heeft dan de bevoegdheid om een aanvraag voor een nieuw domein af te wijzen op grond van macro-ondoelmatigheid. Ook heeft de minister – als ultimum remedium – de mogelijkheid in te grijpen in de bestaande toewijzing van domeinen. Gegeven deze bevoegdheid kan de minister in voorkomende gevallen ook bestuurlijke afspraken maken met instellingen over de breedte van het onderwijsaanbod in de domeinen waarvoor de instelling degree awarding power heeft. De mogelijkheden voor sturing blijven in vergelijking met de huidige situatie in grote lijnen hetzelfde met dien verstande dat de sturing op een hoger aggregatieniveau plaatsvindt. Bij de evaluatie van de wet zullen tevens de effecten worden gezien van de introductie van domeinen op onder meer onderwijsvernieuwing, flexibele leerroutes en doelmatigheid van het onderwijsaanbod.

Voor de middellange termijn kent de nieuwe aanpak belangrijke elementen die doelmatigheidswinst met zich mee kunnen brengen:

- 1 Binnen de instelling kunnen de middelen efficiënter worden ingezet omdat oude scheidslijnen tussen de opleidingen worden doorbroken. Dat leidt tot winst bijvoorbeeld in de sfeer van administratie, organisatie en onderwijsvoorzieningen, met mogelijk positieve effecten op student-staf ratio en contacturen. De aandacht zal meer uitgaan naar vernieuwing binnen domeinen dan naar het steeds weer aanbieden van nieuwe opleidingen.
- 2 De toetsing op macrodoelmatigheid van aanvragen voor nieuwe domeinen zal zwaarder zijn dan de huidige beoordeling van nieuwe opleidingen. Bovendien vraagt het starten van een nieuw domein een zodanige investering van de kant van de instelling dat een dergelijke beslissing niet lichtvaardig zal worden genomen.
- 3 De minister behoudt zijn bevoegdheden om te sturen op vestigingsplaatsen. In de nieuwe wet gaat het daarbij om de goedkeuring van nevenvestigingen op domeinniveau. De sturing op vestigingsplaatsen vanuit het oogpunt van macro-doelmatigheid heeft – evenals het aanbieden van domeinen – alleen betrekking op het bekostigd onderwijs in Nederland. Vooral in de overgangsfase kunnen zich ongewenste effecten voordoen. Deze benadering zou er toe kunnen leiden dat instellingen binnen de domeinen waarover zij beschikken overgaan tot een uitbreiding van het onderwijsaanbod. Daarom zullen hier met de instellingen strakke bestuurlijke afspraken over worden gemaakt.

Omdat ten aanzien van mastergraad trajecten binnen een domein een onderscheid nodig is tussen bekostigde en onbekostigde trajecten (bijvoorbeeld de bekostigde 'zorgmasters' in het hbo en de niet-bekostigde MBA-opleidingen in hbo en wo) vindt voor nieuwe mastertrajecten separaat een bekostigingsbeslissing plaats op basis van macro-doelmatigheid.

Verder zal bezien worden of de volgorde van de kwaliteitstoets voor nieuw onderwijsaanbod (zoals die uitgevoerd wordt door de NVAO) en de doelmatigheidstoets in de nieuwe wet aanpassing behoeft. De huidige praktijk leidt tot situaties waarin instellingen veel investeren in nieuw onderwijsaanbod dat uiteindelijk op grond van macro-doelmatigheidsoverwegingen niet voor bekostiging in aanmerking komt.

Tot slot zal de inrichting van de hersteltermijn worden heroverwogen. Het huidige sanctieregime kent een herstelkans om binnen twee jaar na het vervallen van accreditatie

deze accreditatie alsnog te verwerven. Deze mogelijkheid gaat evenwel gepaard met het verbod om nieuwe studenten in te schrijven, waardoor de mogelijkheid tot herstel – vanwege de bekostigingsconsequenties praktisch bijna onmogelijk wordt gemaakt. Denkbaar is inschrijving van nieuwe studenten wel mogelijk te laten zijn indien de NVAO van oordeel is dat er voldoende vertrouwen is dat de instelling er in zal slagen binnen de hersteltermijn een nieuwe accreditatie te verwerven.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **4 _ Aangrijpingspunt voor accreditatie is het domein.**

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **5 _ Het domein vormt ook het aangrijpingspunt voor macro-doelmatigheidssturing met uitzondering van de mastertrajecten.**

4.4 Afstemming hoger onderwijs op de arbeidsmarkt

Kwalitatief hoogwaardig beroepsonderwijs staat dicht bij de praktijk. Hogescholen zijn kennisinstellingen die voorzien in een kennisbehoefte van bedrijven en non-profit sectoren in hun regio. Zij ontwikkelen nieuwe kennis en wisselen kennis uit met de beroepspraktijk door middel van samenwerkingsverbanden, stages en afstudeeropdrachten van studenten, contractonderzoek maar bovenal met aantrekkelijk onderwijs dat relevante en 'state of the art' kennis bevat die aansluit bij de behoefte van en ontwikkelingen in de beroepspraktijk. Ook voor bepaalde opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs geldt dat het belang van adequate afstemming met het bedrijfsleven en non-profit sectoren relevant is. Omdat goede afstemming van belang is voor de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs mag van instellingen worden verwacht dat zij transparant kunnen maken dat zij op professionele en structurele wijze invulling geven aan de afstemming met de beroepspraktijk.

Instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor de samenstelling van het onderwijsprogramma, het is geen kwestie van 'u vraagt wij draaien'. Er zal afhankelijk van het type onderwijs altijd een balans gevonden moeten worden tussen enerzijds de specifieke eisen van een beroepsgroep en anderzijds algemene duurzame competenties en kennis en verdieping die breder inzetbaar is en essentieel is voor initieel hoger onderwijs. In het hoger onderwijs zal ook ruimte moeten zijn in het onderwijsprogramma voor verdieping en breed inzetbare kennis. De praktische vormgeving van de afstemming zal bovendien moeten passen bij de aard van de instelling en het onderwijs. Hoe sterker de beroepsoriëntatie, hoe groter het belang van de afstemming. Waar de afstemming in de bve-sector het meest hecht is georganiseerd, zal deze in het wetenschappelijk onderwijs aanmerkelijk lossers van karakter zijn en sterk gedifferentieerd naar sector. Het hbo neemt daarbij een tussenpositie in; aan de ene kant is in veel gevallen sprake van een evidente relatie met een beroepenveld, aan de andere kant geldt ook voor hbo-afgestudeerden dat zij in toenemende mate een werkerterrein vinden dat breder is dan de gevolgde opleiding.

Er zal dan ook niet gestreefd worden naar een uniforme structuur. Het gaat om een combinatie van externe beïnvloeding vooraf en instellingsverantwoording achteraf. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel zal langs twee lijnen worden gewerkt. Via horizontale verantwoording zullen instellingen inzichtelijk moeten maken op welke wijze werkgevers betrokken zijn bij de inrichting van het onderwijs.

Een tweede lijn betreft het bijstellen van de accreditatiekaders. De verantwoording van de afstemming met het beroepenveld verloopt nu voor een belangrijk deel via de kwaliteitszorg. De huidige accreditatiekaders stellen dat eindkwalificaties/competenties moeten zijn afgestemd op de beroepspraktijk. In de huidige accreditatiekaders zijn echter geen (proces)eisen gesteld aan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de afstemming met het beroepenveld. De kaders zullen op dit punt worden aangescherpt. Hierbij zal recht

moeten worden gedaan aan de verschillen tussen vakgebieden en sectoren. Elke wijziging zal bovendien gepaard moeten gaan met een minimum aan bureaucratische lasten.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 6 _ De nieuwe wet heeft als uitgangspunt dat de invloed van de beroepspraktijk op de onderwijsprogrammering van beroepsopleidingen en, waar relevant ook van wo-opleidingen, effectief en transparant moet zijn.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 7 _ De wijze van afstemming van het onderwijs op de beroepspraktijk zal onderdeel zijn van horizontale verantwoording en wordt getoetst in aangescherpte accreditatiekaders.

4.5 Toelating en erkenning verworven competenties

Vanuit het belang van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs blijft het uitgangspunt van de wet dat studenten die beschikken over een diploma van een relevante vooropleiding toelatingsrecht hebben tot het hoger onderwijs. De eisen aan het profiel van de vooropleiding in het voortgezet onderwijs zullen op het nieuwe domeinniveau worden geformuleerd.

Naast dit toelatingsrecht zal de wet, afhankelijk van de uitkomsten van de experimenten in het kader van 'Ruim baan voor talent', uitgaan van toelaatbaarheid in specifieke gevallen. Uitgangspunt daarbij is dat de instellingen de mogelijkheid krijgen om op basis van een assessment/onderzoek studenten toe te laten die niet aan de wettelijke vereisten voldoen. Nieuw ten opzichte van de huidige wet is dat het daarbij ook kan gaan om studenten jonger dan 21 jaar. Hiermee zal zeer terughoudend worden omgegaan. In het kader van deze experimenten wordt verkend of er uitzonderingen denkbaar zijn, bijvoorbeeld als blijkt dat de student langs andere weg een instroomniveau heeft verworven dat vergelijkbaar is met dat van de wettelijke vooropleidingseisen. De ingediende voorstellen laten zien dat deze uitzonderingen zich vooral bij de instroom van mbo'ers in het hbo voordoen.

Op dit moment is nog sprake van generiek toelatingsrecht vanuit alle mbo-4 opleidingen naar alle hbo-bacheloropleidingen. Overwogen wordt om in de nieuwe wet op te nemen dat dit toelatingsrecht alleen geldt voor doorstroom vanuit verwant mbo-onderwijs. Voor de overige doorstroom zou dan het toelaatbaarheidsprincipe gelden.

Ook ten aanzien van instroom in het wo op grond van een hbo-propedeuse zal worden uitgegaan van toelaatbaarheid. In de praktijk blijkt dat deze doorstroom vaak niet succesvol is; tegelijkertijd is het onwenselijk deze doorstroommogelijkheid volledig uit te sluiten. Instellingen zullen nadere eisen kunnen stellen bij de doorstroom in het wo op grond van een hbo-propedeuse. Het toelaatbaarheidsprincipe geldt ook voor studenten met een hbo-bachelordiploma die instromen in een wo-master.

Naast de bevoegdheden bij de instroom van studenten zullen instellingen eigen bevoegdheden hebben om studenten te verwijzen, vergelijkbaar met de huidige bevoegdheden ten aanzien van verwijzing bij afstudeervarianten. In het kader van 'Ruim baan voor talent' worden experimenten uitgevoerd waarbij instellingen meer bevoegdheden hebben om te selecteren aan de poort van opleidingen en opleidingstrajecten met erkende evidente meerwaarde.

Op dit moment geeft de WHW de mogelijkheid om studenten een bindend studieadvies te geven gedurende de propedeutische fase. Overwogen is deze mogelijkheid uit te breiden tot het hele opleidingstraject. Dit om instellingen in de gelegenheid te stellen om in uitzonderingsgevallen studenten die gedurende langere tijd geen prestaties leveren en een negatieve invloed hebben op het onderwijs, bindend te kunnen verwijzen. Het gaat hierbij echter om een zeer ingrijpende maatregel waar toch van wordt afgezien²². Het is van belang instellingen maximaal te blijven stimuleren een dergelijke verwijzing in een zo vroeg mogelijk stadium van de opleiding te doen. Dat neemt niet weg dat instellingen – mits grondig beargumenteerd – studenten een dringend advies kunnen geven de opleiding niet te vervolgen.

Erkenning van verworven competenties

In het kader van een leven lang leren is erkenning van verworven competenties (evc) van groot belang. Op grond van erkenning van verworven competenties kunnen onderwijs-trajecten worden ingericht die aansluiten op de individuele kennis en competenties van de student. Het gebruik van evc stimuleert tot verder leren, bijvoorbeeld na onderbreking van het leertraject gedurende enige tijd.

Gegeven de verantwoordelijkheid van de examencommissie voor het uitgereikte diploma krijgt de examencommissie de wettelijke taak toe te zien op evc-procedures. Daarmee wordt de kwaliteit van evc geborgd. In het accreditatieproces zal extra aandacht worden geschonken aan het functioneren van de examencommissie.

Het is van belang dat de erkenning van bepaalde competenties van een student een brede gelding heeft. Een wettelijke verplichting om een evc-beoordeling van een andere instelling over te nemen lijkt niet gewenst, gelet op de eigen verantwoordelijkheid van de instelling voor het eindniveau van de opleiding. Maar nadere voorstellen zullen worden uitgewerkt in overleg met de departementen voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 8 _ Uitgangspunten zijn toelatingsrecht bij voldoende vooropleiding en voor het overige toelaatbaarheid.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 9 _ EVC is primair de verantwoordelijkheid van de instelling, maar er zal sprake moeten zijn van een brede gelding.

4.6 MBO-HBO

Het vergroten van de doorstroom van mbo-gediplomeerden naar het hbo is een belangrijke beleidsdoelstelling. Een belangrijk middel daarbij is het creëren van 'verkorte doorlopende leerwegen'. Het is dan ook wenselijk om bij de vormgeving van een nieuwe wet voor het hoger onderwijs en onderzoek rekening te houden met deze doelstelling en belemmeringen voor de doorstroom en voor het ontwikkelen van doorlopende leerwegen zoveel mogelijk weg te nemen.

Binnen de huidige wetgeving is het mogelijk voor hogescholen en ROC's (en AOC's voor het landbouwonderwijs) afspraken te maken over doorlopende leerwegen waarbij mbo studenten reeds tijdens hun studie bepaalde kwalificaties op hbo-niveau halen zodanig dat zij later in minder dan vier jaar de opleiding op hbo-niveau kunnen afronden. Dit gaat in de vorm van vrijstellingen. Het vereist specifieke afspraken tussen instellingen, er is geen landelijke regeling.

In de praktijk bestaat onduidelijkheid over de mogelijkheden om bekostiging uit te wisselen tussen een ROC/AOC en een hogeschool. In de wet zal de mogelijkheid van samenwerkingsovereenkomsten tussen hogescholen en ROC's/ AOC's worden gefaciliteerd. Gedacht wordt aan de optie om een samenwerkingsinstituut op te richten, zoals reeds mogelijk is tussen ho-instellingen, waaraan bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd. De bepaling die voor bepaalde koppels van opleidingen een verplichte verkorting regelt, met een inperking op het recht op studiefinanciering, wordt afgeschaft omdat deze tot inflexibiliteit leidt.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **10 _ De nieuwe wet staat samenwerking tussen ROC's/ AOC's en hogescholen en de doorstroom tussen mbo en hbo niet in de weg.**

4.7 Internationalisering

Beoogd is dat de nieuwe wet internationale samenwerking faciliteert en het hoger onderwijs internationaal goed positioneert. Daarom worden de volgende voorstellen gedaan.

In lijn met de internationale afspraken wordt het mogelijk gemaakt dat instellingen samen met buitenlandse instellingen zogenaamde 'joint degrees' verlenen (zie hoofdstuk 3).

Voor de herkenbaarheid van Nederlandse diploma's is het van groot belang dat bij het diploma ook een diplomasupplement wordt afgegeven. Met de Aanpassingswet bachelor-masterstructuur is hiervoor reeds een voorschrift opgenomen in de wet. Bij de inrichting van het diplomasupplement zullen instellingen goed rekening moeten houden met de internationale ontwikkelingen, zoals de richtlijnen voor het diplomasupplement van de UNESCO.

In een internationaal hoger onderwijs kan de toelating van studenten niet alleen worden gebaseerd op nationale vooropleidingseisen. In lijn met de Lisbon Recognition Convention zal in de nieuwe wet worden opgenomen dat de toelating van buitenlandse studenten alleen kan worden geweigerd als instellingen kunnen aantonen dat er sprake is van tekortkomingen in de kennis/vaardigheden van buitenlandse studenten als zij zich aanmelden bij een instelling.

Nederland kent voor meer dan de helft van de initiële wo-master opleidingen een cursusduur van één jaar. Deze cursusduur is vaak korter dan die van vergelijkbare masteropleidingen in het buitenland. In de Internationaliseringsbrief Hoger Onderwijs 'Koers op kwaliteit' is aangegeven dat de afwijkende cursusduur van masteropleidingen in Nederland problemen kan geven bij de erkenning van de Nederlandse master en de concurrentiepositie van Nederlandse instellingen. Zowel de European Universities Association (2002) als de Inspectie van het Onderwijs (2004) signaleren dit.

Op dit moment heeft de masterfase in het wo een lengte van een jaar, met uitzondering van bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen opleidingen met een hogere studielast. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld de universitaire lerarenopleidingen, medische masters, de meeste masters op het gebied van techniek, natuur, landbouw en natuurlijke omgeving en om onderzoeksmasters. Daarenboven bestaat de mogelijkheid voor instellingen om een langere cursusduur vast te stellen, waarbij de instelling de verplichting heeft een voorziening voor levensonderhoud voor studenten te treffen (studiefonds). In de voornemens met betrekking tot de herziening van de bekostiging en studiefinanciering wordt uitgegaan van een centraal vastgelegde cursusduur die bepalend is voor de omvang van de SF- en leerrechten.

In de Internationaliseringsbrief Hoger Onderwijs 'Koers op Kwaliteit' is reeds aangegeven dat nagegaan zal worden welke ruimte er kan zijn voor variaties in de studielast van de master bij

gelijkblijvende cursusduur. Universiteiten vragen om een verlenging van de masterfase in het licht van kwaliteitsvereisten en internationale erkenning. Dit zal tevens worden gezien in het licht van het Europees raamwerk voor kwalificaties dat in ontwikkeling is. Daarbij is een validering voorzien van de inpassing van opleidingen. In de komende periode zullen mogelijke varianten voor verlenging van de masterfase worden uitgewerkt. Daarbij moeten de gehanteerde argumenten voor verlenging zorgvuldig worden gezien en afgewogen, om te voorkomen dat studenten geconfronteerd worden met een verlenging die niet strikt noodzakelijk is. In ieder geval moet zichtbaar zijn gemaakt dat de bachelorfase intensief en volledig is benut, voordat er sprake kan zijn van verlenging van de masterfase.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 11 _ De nieuwe wet positioneert het Nederlandse hoger onderwijs in de internationale hoger onderwijsruimte door een adequaat stelsel van accreditatie, mogelijkheden tot samenwerking, transparantie van diploma's en mogelijkheden voor een variabele cursusduur voor mastertrajecten.

5 Positie student

5.1 Inleiding

Studenten moeten zich in een optimale, doelmatige en inspirerende leeromgeving kunnen ontwikkelen en ervan op aan kunnen dat de hoger onderwijsinstellingen daarvoor de verantwoordelijkheid nemen. Een adequate infrastructuur, kwalitatief hoogwaardig en bekwaam en gemotiveerd personeel en een hoog service niveau voor studenten is wat de onderwijsvragende mag verwachten. Het nieuwe bekostigingsstelsel gaat uit van een set van leerrechten voor studenten in het hoger onderwijs; persoonlijke rechten, die flexibel moeten kunnen worden ingezet. De leerrechten zijn samen met het collegegeld de persoonlijke (ook financiële) investeringen die elke student in zijn toekomst doet. De leerrechten versterken de positie van de student in het hoger onderwijs. Een sterke positie van de student is nodig om de verantwoordelijkheid voor zijn eigen leerroute in het stelsel van autonome instellingen waar te kunnen maken.

De rechtspositie van de student verdient verdere versterking. Uitgangspunt daarbij is dat helder is waarop een student kan rekenen. Dat betekent dat de instelling duidelijk maakt wat de student mag verwachten en omgekeerd. De wetgeving hoeft hieraan geen uitgebreide en gedetailleerde voorschriften te verbinden, maar wel zal geregeld worden dat de instelling deze tweezijdige relatie tussen de individuele studenten en de instelling inzichtelijk vastlegt. Zonder de relatie te juridiseren wordt beoogd instellingen te prikkelen tot het leveren van kwalitatief (maat)werk.

5.2 Vijf stappen in de versterking van de rechtspositie van de student

Er zijn 5 stappen te onderscheiden in de versterking van de rechtspositie van de student. Deze worden onderstaand kort aangestipt.

a het recht op toelating

De student kan zich ook in de nieuwe wet inschrijven voor een opleiding in het hoger onderwijs, als hij voldoet aan de vooropleidingseisen. Aankomende studenten moeten erop kunnen rekenen dat als zij een bepaald pakket hebben gekozen in de veronderstelling een bepaalde opleiding te kunnen volgen, zij op grond daarvan ook in principe toelating hebben. Wel wordt ten aanzien van de toelating op twee punten een wijziging voorgesteld. Enerzijds wordt mogelijk gemaakt dat studenten die niet aan de formele toelatingsvoorwaarden voldoen, worden toegelaten als zij kunnen aantonen dat zij wel over de competenties beschikken om de opleiding in kwestie te kunnen volgen. De andere wijziging is om studenten te selecteren als het gaat om studies met een evidente meerwaarde. Momenteel worden deze wijzigingen via experimenten beproefd (zie paragraaf 4.5).

b het recht op transparante informatie ten behoeve van de keuze van studenten

Voor de studiekeuze is het van belang dat aanstaande studenten kunnen beschikken over goede informatie over de verschillende opleidingsmogelijkheden in het hoger onderwijs, waaronder begrepen de kwaliteit ervan. Daarnaast is inzicht in eigen capaciteiten en voorkeuren vereist. Deze informatie vormt de basis voor een bewuste keuze van studenten voor een opleiding/onderwijsvorm of service-niveau die voor hem of haar het meest effectief is en/of het meest aansluit bij de eigen voorkeur. Dit geldt te meer bij wijziging van het accreditatieniveau van opleiding naar domein.

Er zijn verschillende groepen aanstaande studenten: de vwo-, havo- en mbo-gediplomeerde, de bachelor-afgestudeerde die een masteropleiding zoekt en de werkende. Elk heeft zijn eigen

informatiebehoefte. Met de invoering van de bachelor-masterstructuur is er bovendien voor studenten een expliciet keuzemoment bijgekomen.

De afgelopen jaren is de hoeveelheid informatie voor studenten sterk toegenomen. Het internet heeft voor een uitbreiding van kwalitatieve en kwantitatieve informatie gezorgd. Ook het bestaan van de interne kwaliteitszorgsystemen met oordelen van studenten en nationaal verzamelde informatie (zoals de Keuzegids) stellen de student beter dan vroeger in staat om een bewuste keuze te maken. Toch ontbreekt het nog aan sommige relevante gegevens. Ook worden studenten nog niet optimaal ondersteund als zij op basis van individuele voorkeuren kwaliteiten van opleidingen en ondersteunende diensten willen vergelijken.

Op advies van het onafhankelijke Kwaliteitscollege Studiekeuze Informatie²³ worden afspraken met de instellingen over één gegevensset voor de studiekeuze gemaakt waarin onderscheid wordt gemaakt in informatie over **1** toegankelijkheid, instroom en studentenpopulatie, **2** onderwijs (inhoudelijk en resultaat) en voorzieningen en **3** doorstroommogelijkheden. Deze gegevensset bevat ook informatie over het succes van afgestudeerden op de arbeidsmarkt.

Het recht van studenten om over deze informatie te beschikken vormt de spiegel van de plicht van instellingen om voor de studiekeuze relevante informatie te leveren. De manier waarop informatie over opleidingsmogelijkheden wordt verzameld, bewerkt en gepresenteerd, dient inzichtelijk, gecontroleerd en betrouwbaar te zijn. De in de VS bestaande Student Right-to-Know Act is een aansprekend voorbeeld, omdat deze uitdrukking vormt van het belang van relevante informatie. In de nieuwe wet zal het recht op transparante informatie voor (aanstaande) studenten ook expliciet worden verankerd, evenwel zonder het opnemen van gedetailleerde voorschriften, zoals in de Student Right-to-Know Act het geval is. Op grond van het in de wet geformuleerde recht op informatie zal, in lagere regelgeving of in een convenant met instellingen, nader gespecificeerd worden welke informatie beschikbaar zal komen. Bovendien kan overwogen worden de informatievoorziening door de instelling expliciet onderwerp te laten zijn van toezicht.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **1 _ Het recht op transparante informatie voor aankomende studenten wordt gewaarborgd.**

c rechten en plichten van de student binnen de instelling

De inschrijving van een student voor een opleiding bij een instelling kan beschouwd worden als een relatie die bepaald wordt door rechten en plichten. Vooraf moet scherp worden gespecificeerd **1** wat een student mag verwachten van de instelling gedurende de studie en andersom **2** als daar van afgeweken wordt, op welke wijze de instelling met de student in contact treedt om andere afspraken te maken.

Denkbaar is dat een instelling de ruimte neemt om met verschillende studenten in aanvulling op de standaard 'leveringsvoorwaarden' specifieke individuele leerarrangementen af te spreken; bijvoorbeeld voor snelle studenten, of voor studenten die door een specifieke deficiëntie het standaardtempo niet kunnen bijhouden. Het zal leiden tot meer variëteit in de relaties die de instellingen en studenten met elkaar aangaan. De nieuwe wet zal hiervoor geen gedetailleerde voorschriften bevatten. De instelling krijgt een zorgplicht om te voorzien in optimale informatie aan de student wat betreft de wederzijdse rechten en plichten onder meer ten aanzien van het onderwijs en de examinering.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **2 _ Instellingen krijgen een zorgplicht om te voorzien in optimale informatie aan studenten over wederzijdse rechten en plichten.**

23

Om de kwaliteit van de studiekeuze informatie te waarborgen is in 2003 het Kwaliteitscollege Studiekeuze Informatie ingesteld. Het Kwaliteitscollege Studiekeuze Informatie houdt toezicht op de werkzaamheden van Choice en rapporteert hierover aan de Staatssecretaris Onderwijs. Daarnaast bevordert het Kwaliteitscollege Studiekeuze Informatie de kwaliteit en het gezag van de verzamelde informatie door draagvlak te creëren en de instellingen voor hoger onderwijs te betrekken bij verbeteringen.

d rechtsbescherming

De huidige bepalingen in de WHW omschrijven een aantal rechten voor studenten. Dit is uiteraard een goede zaak. Maar deze opsomming van rechten heeft in de praktijk pas zin als – bij aantasting van die rechten – problemen voor de student snel, goedkoop en op een laagdrempelige wijze opgelost kunnen worden. De huidige wet voldoet hier niet aan. Uit gesprekken met inspectie, instellingen en studenten blijkt dat dit in de praktijk tot problemen en ergernissen leidt. Wanneer een docent/instelling en student er in het directe contact niet uitkomen en een meer formele procedure moet worden gevolgd, zijn er verschillende mogelijkheden: klachtrecht, ombudsfunctie en rechterlijke procedures. Bovendien geldt voor het laatste dat er verschillende procedures zijn. De vraag welke procedure gevolgd moet worden, hangt af van een aantal elementen: gaat het om een bijzondere (privaatrecht) of openbare instelling (publiekrecht), wat is het onderwerp waarover de student en instelling van mening verschillen? Afhankelijk van deze punten, moet de student een procedure volgen bij de bestuursrechter, civiele rechter, College van beroep voor het hoger onderwijs, College van beroep voor het bijzonder onderwijs of het College van beroep voor de examens. Al deze keuzes leiden tot onhelderheid voor de student en soms tot een doorverwijzing naar een andere rechter omdat de student de verkeerde rechtsgang heeft gekozen. Ook betekent het voor de instelling verschillende rechtsgangen, waarbij in bepaalde gevallen (i.c. het College van beroep voor het hoger onderwijs) bij bijzondere hogescholen het beroepscollege zelf partij wordt bij de rechter. Dat draagt allemaal niet bij tot een snelle en adequate probleemoplossing. De nieuwe wet moet daarvoor betere mogelijkheden bieden, in het belang van zowel de student als de instelling. De verbeterde positie van de student beoogt niet alleen de student in een betere positie te brengen, maar ook die instelling te beschermen die de student goed onderwijs geeft en zijn verplichtingen nakomt.

De nieuwe wet zal aan het instellingsbestuur de opdracht geven de procedure zodanig in te richten dat deze eenvoudig en laagdrempelig is en leidt tot snelle en praktische oplossingen. In eerste instantie moet de student zich geen rekenschap hoeven te geven van het formele onderscheid tussen ombudsfunctie, klagen (hoe is de student behandeld), en formele juridische procedures (welke rechten zijn geschaad). De zoektocht naar de juiste juridische procedure mag geen belemmering vormen voor de student om zijn rechten te effectueren. Er moet binnen de instelling een duidelijke plaats zijn waar studenten met klachten van welke aard ook, terecht kunnen. Daar kan de student klagen, maar kan ook de formele juridische procedure starten. De instelling dient de procedure zelf vorm te geven, waarbij gedacht zou kunnen worden aan een onafhankelijke commissie waar instelling en student hun juridische geschillen in eerste aanleg aan kunnen voorleggen. Ten behoeve van de effectiviteit van deze rechtsgang moet zo'n commissie duidelijke bevoegdheden krijgen.

Blijkt dat de student of instelling er op deze manier niet uitkomt, dan moet de wet uiteraard de gang naar de rechter in tweede aanleg bieden. De wetgever moet hier transparant in zijn en een weg openstellen die zowel de student als de instelling zorgvuldigheid en rechtszekerheid biedt. De procedure moet helder en eenduidig zijn, de benodigde deskundigheid moet aanwezig zijn en voor studenten zou het voor wat betreft de rechtsbescherming niet uit moeten maken of zij zijn ingeschreven aan een bijzondere of openbare instelling. De vraag voor de nieuwe wet is welk (eenduidige) rechtsgang het meeste aan deze eisen voldoet waardoor de rechtsbescherming voor de student optimaal is. Is dat de bestuursrechter, civiele rechter of wellicht een specifieke HO-voorziening zoals het huidige College van beroep voor het hoger onderwijs? In verband met de relatief snelle procedure²⁴, de opgebouwde deskundigheid en de door studenten ervaren laagdrempeligheid, gaan onze eerste gedachten naar dit College uit. Het is echter te vroeg om daar nu al een keuze in te maken. Er is meer onderzoek nodig om alle consequenties van deze rechtsgang in kaart te brengen. Op korte termijn zal advies over deze kwestie gevraagd worden aan de Raad voor de Rechtspraak.

24

Het College van beroep doet op dit moment zaken binnen drie à vier maanden af.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 4 _ Er komt, voorzover mogelijk, één rechtsgang voor alle juridische geschillen in tweede aanleg die tussen instelling en student spelen.

e medezeggenschap

De vormgeving van volwaardige medezeggenschap voor hun personeel en studenten vormt een belangrijk element in de bestuursinrichting van Nederlandse universiteiten en hogescholen. Met de MUB²⁵ werden in het wetenschappelijk onderwijs in 1997 vormen van medezeggenschap mogelijk gemaakt die ook elders in de samenleving gebruikelijk zijn: naast een ongedeeld model werd ook de mogelijkheid van een gedeeld model geïntroduceerd waarbij ten aanzien van de inspraak van het personeel de bepalingen uit de WOR gelden. Het voornemen bestaat om de medezeggenschap van werknemers in de toekomst te moderniseren en meer maatwerk mogelijk te maken; daartoe is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel Wet medezeggenschap werknemers aanhangig die de WOR zal vervangen.

Voor de universiteiten geldt een keuzemogelijkheid en komt zowel gedeelde als ongedeelde medezeggenschap voor. Voor de Open Universiteit geldt een gedeeld systeem. Het hbo kent de keuzemogelijkheid niet en heeft alleen ongedeelde medezeggenschap. In 2002 vond een onderzoek plaats naar de medezeggenschap in het hbo. Op grond hiervan heeft toenmalig minister Hermans aan de Tweede Kamer bericht een wetswijziging voor te bereiden die het mogelijk maakt ook in het hbo te kiezen voor gedeelde dan wel ongedeelde medezeggenschap. In gesprekken met hogescholen en naar aanleiding van daartoe strekkende kamervragen heeft de toenmalige staatssecretaris Nijs aangegeven geen stappen te zullen zetten om de medezeggenschap in het hbo te wijzigen voordat de MUB-evaluatie is afgerond. De ervaringen met het stelsel van gedeelde en ongedeelde medezeggenschappen worden geëvalueerd. In het rapport 'De MUB : een tussenstand' (2001) werd de vraag aan de orde gesteld of er wezenlijke verschillen bestaan tussen 'gedeelde' en 'ongedeelde' universiteiten. Het rapport concludeerde dat op basis van het aangeleverde materiaal niet te concluderen valt dat het er met de medezeggenschap van studenten op centraal niveau op de 'gedeelde' universiteiten slechter zou voorstaan dan op andere universiteiten. Van duidelijke verschillen is niets gebleken. Het rapport gaf aan dat de verbeteringen die op het gebied van medezeggenschap nodig zijn, zowel bij gedeelde als ongedeelde universiteiten moeten plaatsvinden. Op dit moment zijn er derhalve geen duidelijke argumenten om de keuzemogelijkheid ten aanzien van het medezeggenschapstelsel in het hoger onderwijs af te schaffen.

Ook in de nieuwe wet op het hoger onderwijs zal medezeggenschap een volwaardig onderdeel zijn. Uitgangspunt in de nieuwe wet is dat voor universiteiten en hogescholen eenzelfde benadering zal worden gekozen, te weten het keuzestelsel zoals nu reeds geldt voor de universiteiten. Evenals bij andere onderwerpen in de wet is het streven om de bevoegdheden te regelen maar het opnemen van procedurevoorschriften zoveel mogelijk te vermijden. In het voorjaar van 2005 zijn de resultaten van de huidige evaluatie van de MUB bekend. Deze zullen in de afweging worden betrokken. Ook in het bve-veld zijn ontwikkelingen gaande op het gebied van medezeggenschap²⁶. Verder zal een bijeenkomst over medezeggenschap worden georganiseerd met koepels, personeel en studenten. De wijze waarop de medezeggenschap in de nieuwe wet wordt vormgegeven, zal mede gebaseerd zijn op de uitkomsten van deze bijeenkomst.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 5 _ Voorlopig wordt voor wat betreft de medezeggenschap – onder meer in afwachting van de evaluatie van de MUB – gedacht aan een keuzemodel met gedeelde en ongedeelde medezeggenschap. De wetgeving zal worden vereenvoudigd.

25

Dit betreft de wijziging waarmee de huidige voorschriften omtrent bestuursstructuur en medezeggenschap voor de universiteiten in de WHW werden opgenomen.

26

Kamerstukken II 2004-05, 29371, nr. 10

6 Onderzoek

6.1 Inleiding

Concurreren op kennis, en de nationale en internationale ambities die hiervoor geformuleerd zijn, zetten innovatie en onderzoek in het brandpunt van de belangstelling. In het licht van de Lissabondoelstellingen (rapport Kok, 2004) en de noodzakelijke vitalisering van onze kennis-economie (advies Innovatieplatform, november 2004) is het noodzakelijk de ordening en sturing van het publiek bekostigd onderzoek nog eens goed tegen het licht te houden. De kwaliteit van het onderzoek is uitstekend. Waar het om gaat is het verder versterken (focus en massa, dynamiseren, prestatiebekostiging), en het beter benutten van onderzoeksresultaten, valorisatie in ruime zin.

Daarbij moet ingespeeld worden op een aantal trends. Ten eerste de toenemende internationalisering. Universiteiten en hogescholen bewegen zich steeds meer in internationale netwerken van kennis. Internationale verbindingen zijn cruciaal. Tegelijkertijd is er een groeiende internationale competitie. Het aantrekken en behouden van het beste talent is noodzakelijk om tot de Europese en wereldtop te behoren. Het betekent ook dat instellingen hun kennisbasis continu moeten vernieuwen en onderhouden én dat samenwerkingsverbanden nodig zijn om de concurrentie met het buitenland aan te kunnen.

Een tweede belangrijke ontwikkeling is de verandering in de wijze waarop innovaties tot stand komen. Innovatie verloopt niet meer volgens het klassieke, lineaire model. Innovatie en nieuwe kennis worden steeds meer ontwikkeld in (internationale) netwerken van kennisinstellingen, onderzoeksinstituten en bedrijven. Door deze trend ontstaat er een grotere variëteit aan vormen van kennisproductie. De dominante positie van universiteiten als de bron van nieuwe kennis neemt af. Tegelijkertijd zijn universiteiten nog van groot belang als kennisinstellingen die niet alleen grootschalig fundamenteel onderzoek in huis hebben, maar bovendien synergie kunnen bewerkstelligen omdat de verschillende soorten onderzoek - van eerste tot en met derde geldstroom - er samen komen. Daarnaast zijn universiteiten onmisbaar bij het opleiden van onderzoekers en andere kenniswerkers. Interdisciplinair onderzoek wordt belangrijker omdat doorbraken vaak op de grenzen van disciplines plaatsvinden. Als brede kennisinstellingen bieden universiteiten hier een vruchtbare omgeving voor.

Deze ontwikkelingen in het onderzoekbestel hebben ook geleid tot een nieuwe functie van hogescholen waar het gaat om kenniscirculatie en onderzoek gericht op ontwerp en ontwikkeling. Het mes snijdt daarbij aan twee kanten. Ten eerste wordt innovatie bevorderd door de koppeling aan kennisvragen van bedrijven en maatschappelijke organisaties in hun omgeving. Ook leidt de grotere onderzoekoriëntatie in het hbo tot een 'upgrading' van het personeel en een verbreding van competenties van de hbo-afgestudeerden. Daarbij gaat het in eerste instantie niet om het opleiden tot onderzoeker, maar veeleer om het aanleren van onderzoeksvaardigheden met het oog op het omgaan met onderzoek(-sresultaten) en de vertaling ervan naar de (beroeps)praktijk. Hogescholen kunnen vooral voor innovatieve technologievolgende MKB-bedrijven een belangrijke rol vervullen.

Nederland heeft met het onderzoek dat aan de universiteiten wordt verricht een internationaal zeer vooraanstaande positie verworven. De huidige WHW regelgeving op het terrein van onderzoek is tot nu toe relatief bescheiden. Ook in de nieuwe wet zal terughoudend met nieuwe regelgeving worden omgegaan, en waar mogelijk zal worden gedereguleerd. Maar voor sommige onderwerpen is bijstelling van - dan wel aanvulling op de wet gewenst. Bovengenoemde ontwikkelingen hebben geleid tot diverse beleidsvoornemens in het

Wetenschapsbudget (Webu), het HOOP 2004, de Innovatiebrief en de Industriebrief. Voorts heeft het Innovatieplatform recentelijk geadviseerd (2004) over de dynamisering van de kennisketen, met belangrijke implicaties voor het wetenschaps- en innovatiebeleid. De nieuwe wet zal deze ontwikkelingen en het voorgenomen beleid verder faciliteren. Daarbij gaat het er om de veranderende functies en samenhang in het onderzoekstelsel in de wet tot uitdrukking te brengen (6.2), de aansturing van het onderzoek te accommoderen (6.3) en de kwaliteitszorg in de wet te verankeren (6.4).

6.2 Samenhang in publiek bekostigd onderzoeksbestel

De instellingen die binnen de Europese maar ook mondiale onderzoeksruimte actief zijn kennen een steeds grotere diversiteit. Ook in Nederland is deze ontwikkeling zichtbaar. Deze toenemende differentiatie van onderzoek maakt het voor de overheid noodzakelijk om ten eerste in beeld te brengen welke functies het door de overheid bekostigd onderzoek voor de maatschappij heeft, waarna vervolgens een heldere toedeling van taken moet worden geschetst.

De functies van het bekostigde onderzoek

Jaarlijks wordt in Nederland, door de nationale overheid en het bedrijfsleven samen ongeveer 8 miljard euro uitgegeven voor onderzoek en ontwikkeling. Daarvan wordt ongeveer de helft publiek gefinancierd. Van deze 4 miljard publieke financiering wordt ongeveer 2 miljard ter beschikking gesteld aan de universiteiten. Dit geld (de zogenaamde *eerste geldstroom*) is in principe bedoeld voor vrij en ongebonden onderzoek. De overheid is terughoudend in het uitoefenen van zeggenschap over deze geldstroom; de autonomie van de universiteiten is hierbij uitgangspunt. Vrijheid van onderzoek is cruciaal bij:

- ⋮ Het volgen van de wetenschappelijke ontwikkeling over de volle breedte en dit te gebruiken als basis voor academisch onderwijs. Het academisch onderwijs en de academische vorming vinden plaats in een onderzoeksomgeving. Daarvoor is het van belang dat er een adequaat volume is aan onderwijsgebonden onderzoek.
- ⋮ Het (verder) ontwikkelen van nieuwe ideeën. De onderzoekers zijn zelf het beste in staat kansrijke richtingen en wetenschappelijke ontwikkelingen te identificeren en hun mogelijke waarde te bepalen. Dat brengt automatisch ook specialisatie met zich mee.
- ⋮ Het bieden van maatschappijkritische en innovatieve inzichten. Dit is niet vrijblijvend: universiteiten en de onderzoekers moeten zorgen voor doorstroom van kennis naar bedrijven en andere maatschappelijke partijen.

De overheid geeft terughoudend sturing op dit onderzoek. Wel kan een deel van de eerste geldstroom gebruikt worden voor matching van tweede en derde geldstroom.

Bij de *tweede geldstroom* gaat het om programmafinanciering rond wetenschappelijke dan wel maatschappelijke thema's, en persoonsgerichte talentontwikkeling. Deze geldstroom heeft tot doel massa te maken en focus aan te brengen op die terreinen waar dat noodzakelijk is voor topkwaliteit en vernieuwing van het gehele onderzoeksbestel. Op deze geldstroom kan de overheid meer sturing uitoefenen via NWO, de organisatie die de tweede geldstroom beheert.

Daarnaast is er de *derde geldstroom* voor het onderzoek: het programmatisch en contract-onderzoek voor opdrachtgevers als overheid, collectebusfondsen, Europese onderzoeksfondsen, bedrijven enz.

Zoals uitvoerig beschreven in het Wetenschapsbudget acht de overheid versterking van focus en massa in het universitaire onderzoek en van de wisselwerking van universiteiten met bedrijven en maatschappelijke organisaties wenselijk.

Hogescholen maken een omslag door van onderwijsinstellingen naar kennisinstituten, die ook ontwikkelgericht onderzoek doen. Maar het vertrekpunt van dit onderzoek is principieel anders dan het eerste geldstroom onderzoek van universiteiten. Waar de eerste geldstroom bedoeld is voor het doen van vrij en ongebonden wetenschappelijk onderzoek, zijn de

onderzoeksactiviteiten van hogescholen – geconcentreerd rond apart bekostigde lectoren en kenniskringen – altijd nauw gekoppeld aan de beroepspraktijk en kunnen worden geduid als ‘kennisontwikkeling en uitwisseling’.

Verantwoordelijkheden van actoren binnen een gedifferentieerd onderzoekslandschap

In afwachting van de Europese discussie over classificatie zal het huidige onderscheid tussen universiteiten en hogescholen in stand worden gehouden. In de taakomschrijving zal de hierboven beschreven verschillende onderzoeksfunctie worden opgenomen, zodat ook de kwaliteitszorg hierop gericht kan worden. Belangrijk is daarbij op te merken dat vanuit het grote belang dat de overheid hecht aan de functie van de eerste geldstroom, en vanuit de gedachte dat voor het doen van goed fundamenteel onderzoek massa nodig is, deze geldstroom uitsluitend beschikbaar zal blijven voor de nu bestaande universiteiten.

Wél zal in de wet een voorziening worden opgenomen voor de erkenning van ‘nieuwe’ universiteiten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een (instellingen)fusie tussen universiteit en hogeschool, of om een brede hogeschool die in staat is niet alleen hbo-domeinen maar ook geaccrediteerde wo-domeinen te verzorgen. Indien zij kunnen aantonen aan de functie eisen van een universiteit te voldoen, zoals die in de wet worden opgenomen, kan erkenning als universiteit door de minister plaatsvinden. Aan deze erkenning zijn géén onderzoeksmiddelen verbonden, maar wel het *lus promovendi*.

Naast positionering van universiteiten en hogescholen zal de nieuwe wet ook de rollen van de overige actoren die een functie hebben bij het door de overheid bekostigd onderzoek verhelderen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de rol van NWO ten aanzien van het universitaire onderzoek. Met de zogenaamde ‘kleine dynamisering’²⁷ wordt een rechtstreekse link gelegd tussen de eerste, tweede en derde geldstroom. In de wet zal de verhouding tussen universiteiten (verantwoordelijk voor de eerste geldstroom) en NWO (verantwoordelijk voor de tweede geldstroom) worden opgenomen. Daarnaast zal de rol van de KNAW worden verduidelijkt, met name waar het gaat om de rol bij de kwaliteitszorg van het onderzoek. Ook zal de taak van de KB worden aangescherpt, en krijgt het Rathenau Instituut als extra taak de systematische analyse van het functioneren van het wetenschapssysteem.

27

Hierbij wordt een deel van de eerste geldstroom herverdeeld op basis van aandelen van universiteiten in tweede en delen van de derde geldstroom.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **1 _ Verankering (onderzoeks)functie van universiteiten en hogescholen.**

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **2 _ Opnemen voorziening voor erkenning van ‘nieuwe’ universiteiten.**

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **3 _ Opnemen rol van NWO ten aanzien van universitair onderzoek.**

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **4 _ Verduidelijking rol KNAW.**

HRM beleid, opleiden van onderzoekers

Universiteiten zijn verantwoordelijk voor het voeren van goed HRM beleid; zij zijn immers een belangrijke werkgever voor onderzoekspersoneel. Universiteiten hebben een specifieke rol bij het opleiden van onderzoekers. Deze rol blijft in de wet verankerd: universiteiten hebben als wettelijke taak onderzoekers op te leiden. Ook het recht om de doctors graad te verlenen (*het lus promovendi*) blijft wettelijk bij universiteiten. Wél nieuw is dat de taak onderzoekers op te leiden expliciet onderwerp wordt van kwaliteitszorg: over de vormgeving van de opleiding zal in de nieuwe wet niets worden opgenomen, dit is aan de universiteiten

zélf. Daarbij zal door de universiteiten worden bekeken of uitbreiding van de mogelijkheden tot promoveren via bijvoorbeeld 'professional doctorates' mogelijk is. Deze mogelijk nieuwe vorm van promoveren aan universiteiten, die een meer vanuit de beroepspraktijk ingevuld traject inhouden, zal door de universiteiten verder worden uitgewerkt. Het is niet noodzakelijk en wenselijk deze specifieke vorm in de wet te verankeren, de wet biedt voldoende ruimte om dit soort nieuwe ontwikkelingen te faciliteren.

Met de nieuwe rol voor hogescholen bij kennisontwikkeling en uitwisseling gaan onderzoeksvaardigheden onderdeel vormen van de competenties van zowel van studenten als personeel. Daarom zal ook in het HRM beleid van hogescholen aandacht komen voor de ontwikkeling van deze competenties; dit kan niet alleen bij lectoren worden belegd. Met de noodzaak van het 'upgraden' van het personeel aan hogescholen dient zich een speciale doelgroep aan voor de 'professional doctorate'. Het ligt voor de hand dat universiteiten in bepaalde gevallen bij de vormgeving van deze trajecten nauw samenwerken met hogescholen. De nieuwe wet zal hiervoor geen belemmeringen bevatten.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **5 _ Opleiden van onderzoekers wordt expliciet onderwerp van kwaliteitszorg.**

Valorisatie en kennistransfer

Publiek bekostigde instellingen hebben drie centrale taken: onderwijs, het doen van onderzoek en zij 'dragen kennis over ten behoeve van de maatschappij' (kennistransfer). Daar hoort ook bij 'het scheppen van maatschappelijke meerwaarde', veelal geduid met de term 'valorisatie'. De maatschappelijke rol van zowel universiteiten als hogescholen, inclusief de samenwerking met het bedrijfsleven, dient te worden versterkt. In het Webu is aangekondigd deze rol voor universiteiten te expliciteren. Hiervoor is het echter niet nodig de huidige wettelijke taakomschrijving te veranderen. Wel is onlangs aan de universiteiten ter verduidelijking een brief gestuurd.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **6 _ Kennistransfer blijft een expliciete wettelijke taak van universiteiten en hogescholen.**

6.3 Sturing van onderzoek

De minister is verantwoordelijk voor het in standhouden van het stelsel voor het ongebonden en onorthodoxe onderzoek in Nederland. De universiteiten zijn van oudsher de plaats waar dit onderzoek plaatsvindt. Hierbij is het essentieel dat universiteiten dit doen in continue wisselwerking met hun omgeving. Het universitaire onderzoek moet ook antwoord bieden op maatschappelijke vragen, en de resultaten van onderzoek moeten leiden tot bedrijvigheid en maatschappelijke meerwaarde. De dynamisering van de universitaire onderzoeksbekostiging kan hieraan bijdragen.

Strategische plannen

Voorts kan de overheid nationale strategische doelen en thema's agenderen, waar de universiteiten op in kunnen spelen. De overheid toetst achteraf, op basis van de strategische plannen en jaarverslagen, of de universiteiten hun rol – afzonderlijk en als geheel – naar behoren vervullen. Indien er aanleiding is kunnen instellingen hierop worden aangesproken in de beleidsrijke dialoog, uitmondend in vervolgspraken. Het streven hierbij is zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij documenten die universiteiten in dit kader reeds zelf maken.

Ook de doelmatigheid van het stelsel als geheel (macrodoelmatigheid voor onderzoek) wordt door de overheid mede gezien aan de hand van de (vierjaarlijkse) strategische plannen en kan aanleiding zijn voor nadere afspraken. De bewindslieden geven in de voortgangsrapportage van het Wetenschapsbudget hun standpunt over de macrodoelmatigheid van het stelsel.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **7 _ Er zal een heldere verantwoordingslijn voor onderzoek worden geformuleerd, waarin de strategische plannen en de beleidsrijke dialoog een plaats krijgen. Hiertoe zal in de wet worden opgenomen dat universiteiten verplicht zijn eens in de vier jaar – als onderdeel van het jaarverslag – een strategisch plan voor onderzoek te maken op basis van het Wetenschapsbudget.**

Belonen van prestaties

De wet moet ruimte bieden voor gewenste veranderingen ten aanzien van het onderzoek en het opleiden van onderzoeker. De kern van die verandering is dat er gewerkt moet worden aan een systematiek waarbij de overheid haar beslissingen ten aanzien van de verdeling van de middelen voor onderzoek en het opleiden van onderzoekers meer dan nu het geval is baseert op prestaties. Daarvoor is nodig dat er goed inzicht ontstaat in wat die prestaties moeten zijn. In de brief van de ministers van EZ en SZW met het onderwerp 'Voortgangsrapportage notitie 'Kiezen voor Groei' (17 december 2004) is aangekondigd dat het kabinet voornemens is met een nadere uitwerking te komen op het gebied van de zogeheten 'kleine' dynamisering. Daarnaast is besloten tot het instellen van een team van onafhankelijke experts dat gaat adviseren over een systeem dat de onderzoeksprestaties van universiteiten, ook per discipline, kan vaststellen. De minister van OCW en de staatssecretaris van Onderwijs stellen deze commissie begin 2005 in. Het team zal bestaan uit representanten van de biomedische wetenschappen, de overige bèta en technische wetenschappen, de alfa en gamma wetenschappen en het R en D intensieve bedrijfsleven met inbreng van internationale deskundigheid op deze gebieden. Het krijgt als taak om een samenhangend, toekomstgericht voorstel te doen over het vaststellen van de prestaties van de universiteiten en de systematiek van de totale financiering van het universitair onderzoek, inclusief tweede en derde geldstroom, en dus ook inclusief matchingsystematiek. Het Kabinet realiseert zich dat een actieve betrokkenheid van universiteiten en bedrijfsleven noodzakelijk is om verbeteringen voor de toekomst te bewerkstelligen. Het Kabinet zal nog deze kabinetsperiode een standpunt innemen over verdere stappen in de richting van een vorm dan wel vormen van prestatie-bekostiging en de randvoorwaarden die daarvoor vervuld moeten worden.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET **8 _ De wet geeft aan dat de verdeling van onderzoeksmiddelen mede op basis van prestaties en kwaliteit kan plaatsvinden.**

6.4 Kwaliteitszorg

Kwaliteitszorg onderzoek

De kwaliteitszorg is nu vooral in en door het veld zelf vorm gegeven. Gegeven het streven naar zelfregulering en het lopende traject rond prestatiebekostiging zal ook in de nieuwe wet de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg van het onderzoek bij de instellingen worden gelegd.

Uitgangspunt voor de wetgeving is dat sturing en verantwoording aangrijpt op de resultaten, op de prestaties van de instellingen met betrekking tot onderwijs en onderzoek. De wet zal

daarom geen voorschriften meer ten aanzien van de interne organisatie bevatten; de voorschriften met betrekking tot de faculteit, de decaan, onderzoekscholen, graduate schools zullen vervallen.

Op verzoek van het ministerie van OCW hebben de koepelorganisaties zich beraden op de vraag hoe de 'meta-evaluatiefunctie' vorm kan worden gegeven. Deze functie heeft als doel het proces van kwaliteitszorg te monitoren, te beoordelen wat de impact is van de evaluatie-rapporten en het protocol van onderzoeksbeoordelingen te evalueren.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 9 _ Kwaliteitszorg van het onderzoek is de taak van de instellingen.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 10 _ Geen voorschriften meer ten aanzien van de interne organisatie.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 11 _ De meta-evaluatie functie wordt vastgelegd in de nieuwe wet.

Kwaliteitszorgsysteem voor promotieopleidingen

In het HOOP 2004 wordt gewezen op de behoefte aan groei van het aantal jonge onderzoekers, en wordt aandacht gevraagd voor verbetering van de kwaliteit van de onderzoekersopleidingen. Onder meer is voorgesteld om een landelijk kwaliteitszorgsysteem op te zetten voor de promotieopleidingen. In het rapport 'Hora est' (2004) kondigt de VSNU een actieprogramma aan om het promotiestelsel te verbeteren. Eén van de voorstellen is om een kwaliteitszorgsysteem voor de promotieopleidingen op te zetten en onder te brengen in de onderzoeksvisitaties. Voor de wetgeving is het van belang om de onderzoekersopleidingen expliciet te benoemen als onderwerp van de kwaliteitszorg onderzoek. De verdere uitwerking kan worden meegenomen in bovenbedoeld beoordelingskader.

Zoals de beoordeling van het onderwijs van belang is voor aankomende studenten, zo hebben de beoordelingen van de onderzoekersopleidingen betekenis voor de voorlichting aan de aankomende promovendi. Samen met VSNU en de landelijke organisatie van promovendi zal worden nagedacht over een goede manier om bekendheid te geven aan deze informatie.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 13 _ Onderzoekersopleidingen worden expliciet benoemd als onderwerp van de kwaliteitszorg onderzoek.

Kwaliteitszorg kennisontwikkeling hogescholen

Nu het doen aan kennisontwikkeling en uitwisseling een reguliere taak in het hbo is geworden, dienen ook de hogescholen te zorgen voor een adequaat kwaliteitszorgsysteem. Deze kan worden opgebouwd naar analogie van het universitaire systeem. Maar bij de invulling van het beoordelingskader en bij de verantwoording dient nadrukkelijk rekening te worden gehouden met de eigen aard van het hbo-onderzoek, en de sterke verwevenheid van de kennisontwikkeling en uitwisseling met het onderwijs.

VOORSTEL VOOR DE NIEUWE WET 14 _ Een zorgplicht van de instelling inzake de kwaliteit van kennisontwikkeling en uitwisseling in het hbo wordt in de wet neergelegd.

7 Van wetgevingsnotitie naar wetsvoorstel

7.1 Uitgangspunten voor de nieuwe wet

Samengevat kunnen de volgende uitgangspunten voor de nieuwe wet worden geformuleerd:

⌘ Vraag naar hoger onderwijs: studenten

In een context van steeds meer autonomie voor de instellingen, grote veranderingen rond selectie, collegegelddifferentiatie, bekostiging en studiefinanciering is het van belang de vragers naar onderwijs een goede uitgangspositie te geven. Daarbij gaat het niet alleen om rechten maar ook om plichten. Een student mag verwachten dat een instelling het toegezegde onderwijsaanbod waarmaakt. Een instelling mag andersom van de student serieus commitment verwachten waar het gaat om inzet en betrokkenheid bij het onderwijs.

⌘ Vraag naar hoger onderwijs en onderzoek: bijdrage aan kennissamenleving

De nieuwe wet moet ankerpunten bevatten voor de bijdrage van het hoger onderwijs en onderzoek aan de kennissamenleving. Daarbij gaat het om zowel de vraag vanuit het bedrijfsleven als de vraag vanuit non-profit sectoren. Universiteiten voorzien bovendien nog in een andere maatschappelijke vraag: het opleiden van onderzoekers, waarbij ze voor een deel zelf werkgever zijn. Daarnaast hebben universiteiten een belangrijke rol in het maatschappelijk debat op basis van het onafhankelijke karakter van het universitaire onderzoek. Niet beoogd is een mechanistische koppeling van vraag en aanbod. Maar uitgangspunt is wel dat de wisselwerking tussen universiteiten en hogescholen en de maatschappelijke omgeving is terug te vinden in de criteria voor kwaliteitszorg en de wijze van verantwoording.

⌘ Ruimte voor universiteiten en hogescholen, good governance

De nieuwe wet moet instellingen de ruimte geven om hun taken te vervullen. Primaire processen van onderwijs en onderzoek moeten centraal staan. Belemmeringen en inflexibiliteit in wet- en regelgeving zullen zoveel mogelijk worden weggenomen. Meer ruimte verplicht wel tot duidelijke verantwoording. Maar daarbij zal gedetailleerde regelgeving en controle worden vermeden. De instellingen krijgen het vertrouwen van de overheid om vanuit hun eigen positie, profiel en strategie een bijdrage aan de publieke taak te leveren. De overheid voert daar mede aan de hand van prestatieafspraken met de instellingen een bestuurlijke dialoog over.

⌘ Publieke belangen adequaat borgen

Bekostigde instellingen opereren in toenemende mate als 'maatschappelijke ondernemingen' en zijn steeds minder exclusief gericht op de overheid. De vragers naar hoger onderwijs worden sterker in positie gebracht, het belang van horizontale verantwoording neemt toe. Tegen de achtergrond van deze veranderingen is het goed om te benadrukken dat de overheid een blijvende verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs bestel. De nieuwe wet zal deze publieke belangen adequaat blijven borgen.

≡ Waarde van de instelling

De nieuwe wet beoogt de vraag naar hoger onderwijs nadrukkelijk in beeld te brengen. Daarnaast zal accreditatie plaatsvinden op domeinniveau. Maar tegelijkertijd blijft ook de instelling een belangrijk aangrijpingspunt voor deze wet. De overheid hecht grote waarde aan de aanwezigheid van (brede) hoger onderwijs instellingen die landelijk gespreid zijn, geworteld in een regionale kennisinfrastructuur en/of kunnen bogen op een lange historische traditie. De betekenis van universiteiten en hogescholen schuilt niet alleen in het leverancier zijn van hoger opgeleiden, maar ook in het functioneren als kennisinstelling waar onderwijs, onderzoek, innovatie en maatschappelijke dienstverlening nauw met elkaar verweven zijn.

≡ Onderscheid tussen wetenschappelijk- en beroepsgericht onderwijs

In deze notitie wordt onderkend dat op institutioneel niveau meer wordt samengewerkt tussen universiteiten en hogescholen. Dit laat onverlet dat op programmatisch niveau het onderscheid tussen wetenschappelijk- en beroepsgericht onderwijs – zoals vastgelegd in de accreditatie – juist scherp zal worden gehandhaafd. Binariteit blijft daarmee een belangrijk uitgangspunt voor de inrichting van het hoger onderwijs bestel.

≡ Andere manier van wetgeving, vermindering administratieve lastendruk

De nieuwe wet zal minder regelen én op een andere wijze. Waar mogelijk algemeen recht in plaats van specifiek recht, waar mogelijk in termen van zorgplichten in plaats van specifieke voorschriften. In het verlengde van het kabinetsvoornemen om de regeldruk en administratieve lasten met 25% te verminderen, zal de nieuwe wet getoetst worden op de bijdrage aan deze doelstelling.

7.2 Planning

In de komende maanden wordt de wetgevingsnotitie uitgewerkt tot een nieuwe wet. Evenals bij de voorbereiding van deze wetgevingsnotitie zal dit in nauw overleg met alle betrokken partijen gebeuren. Waar nodig zullen er discussiebijeenkomsten of workshops worden georganiseerd met het veld. Eén bijeenkomst zal in ieder geval in het teken staan van de medezeggenschap. Daarnaast is een advies voorzien van de Raad voor de Rechtspraak naar aanleiding van de voorstellen voor versterking van de rechtspositie van de student.

Eind maart 2005 zal - zoals reeds aan de Tweede Kamer gemeld - ook een rapportage over de nieuwe wet in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde van het ministerie van justitie worden uitgebracht. In dit rapport wordt in het bijzonder ingegaan op de vraag hoe door middel van zorgplichtbepalingen de verschillende verantwoordelijkheden van de instellingen kunnen worden gedefinieerd. Hierdoor blijft er ruimte voor dynamiek en differentiatie, kan overbodige regulering worden voorkomen en wordt een bestendig wettelijk kader gegarandeerd. De uitkomsten van dit rapport zullen belangrijke bouwstenen vormen voor de nieuwe wet.

Rond de zomer van 2005 zal het concept-wetsvoorstel gereed zijn. Na advisering door de Onderwijsraad, de AWT - wat betreft het onderzoeksdeel - en de Raad van State wordt het wetsvoorstel, volgens planning in december 2005, bij de Tweede Kamer ingediend. Het streven is de wet in september 2007 in werking te laten treden.

LITERATUUR

- ⌘ AWT, advies 51, Wijsheid achteraf, de verantwoording van universitair onderzoek, Den Haag, 2003
- ⌘ Commissie Corporate Governance: De Nederlandse corporate governance code; beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen, 2003
- ⌘ European Universities Association (EUA), Survey on MasterDegrees and Joint Degrees in Europe, 2002
- ⌘ Glasz, Commissie: De Raad van toezicht in het hbo, transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht, 2000
- ⌘ HBO-raad: Evaluatie implementatie aanbevelingen commissie Glasz, november 2004
- ⌘ Innovatieplatform, Vitaliseren van de kenniseconomie, advies, Den Haag 2004
- ⌘ Inspectie van het Onderwijs, De Master meester?, maart 2004
- ⌘ Kok, Commissie: Facing the Challenge, The Lisbon Strategy for Growth and Employment, 2004
- ⌘ Meurs, prof. dr. P.L. / Commissie Health Care Governance: Goed bestuur, toezicht en verantwoording van zorginstellingen, 1999
- ⌘ Ministerie van Economische Zaken: Industriebrief, 2004
- ⌘ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: HOAK nota; Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit, 1985
- ⌘ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Wetenschapsbudget, 2004 (Kamerstukken II 2003-04, 29338)
- ⌘ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan, 2004 (Kamerstukken II 2003-04, 29410)
- ⌘ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Actieplan Leven Lang Leren, 2004 (Kamerstukken II 2004-05, 27406, nr. 32)
- ⌘ Onderwijsraad: Werk maken van een leven lang leren, 2003
- ⌘ Onderwijsraad: Examinering in het hoger onderwijs, 2004a
- ⌘ Onderwijsraad: Degelijk onderwijsbestuur, 2004b
- ⌘ Peters, Commissie: Corporate Governance in Nederland; De Veertig Aanbevelingen, 1997
- ⌘ VSNU: Hora est, 2004
- ⌘ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Het borgen van publiek belang, 2000
- ⌘ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Bewijzen van goede dienstverlening, 2004
- ⌘ Wijffels, Commissie: Brugfunctie TNO en GTI's, 2004

AFKORTINGEN EN BEGRIPPENLIJST

AOC	Agrarisch Opleidingen Centrum
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWT	Adviesraad voor Wetenschap en Technologie
Bve	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BW	Burgerlijk Wetboek
CFi	Centrale Financiële instellingen
CRAB	Commissie Reductie Aanbod Bacheloropleidingen
CROHO	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
Evc	Erkenning verworven competenties
Hbo	Hoger beroepsonderwijs
HOAK	Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit
HO-instelling	Hoger Onderwijsinstelling
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
ISO	Interstedelijk Studentenoverleg
LSVb	Landelijke Studenten Vakbond
MKB-NL	Midden-en Kleinbedrijf Nederland
NVAO i.o.	Nederlandse Accreditatie Organisatie (in oprichting)
PAEPON	Platform van Aangewezen/ Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen- Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
Vo	Voortgezet onderwijs
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Universiteiten
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
Wo	Wetenschappelijk onderwijs
WOB	Wet openbaarheid van bestuur
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

