

Vergaderjaar 2005–2006

**30 588**

## **Vaststelling van een nieuwe regeling voor het hoger onderwijs en het onderzoek (Wet op het hoger onderwijs en onderzoek)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 april 2006 en het nader rapport d.d. 6 juni 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 22 december 2005, no. 05.004802, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, drs. M. Rutte, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe regeling voor het hoger onderwijs en het onderzoek (Wet op het hoger onderwijs en onderzoek), met memorie van toelichting.*

*Bij kabinetsmissive is verzocht in het bijzonder te adviseren over eventuele wijzigingsvoorstellen of alternatieven voor het artikel over het onderzoeksrecht voor de medezeggenschapsraad.*

*Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad op 13 december 2005 met de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), drs. M. Rutte, over de in het wetsvoorstel opgenomen zorgplichten beraadslaagd.*

*Met het wetsvoorstel (hierna ook: WHOO) wordt beoogd de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) van 1993 te vervangen. In de inleiding op hoofdstuk 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting worden hiervoor drie hoofdredenen genoemd. De eerste reden is meer ruimte bieden voor economische innovatie en de bureaucratie vermindere. De tweede reden is de versterking van de positie van de student door de introductie van leerrechten en vraagsturing in het hoger onderwijs naast het beter voldoen aan de vraag van werkgevers en aan de vraag naar meer hoger opgeleiden. De derde reden is de behoefte om de wetgeving algemener te maken, bijvoorbeeld door de introductie van een modern wetgevingsprincipe zoals zorgplichten, en door onderwijsinstellingen daarmee meer ruimte te bieden.*

*De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 december 2005, nr. 05.004802, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 april 2006, nr. W05.05.0580/III, bieden wij U hierbij aan.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Hieronder gaan wij in op de bezwaren en opmerkingen van de Raad.

#### *1. Nut en noodzaak van de WHOO*

*Het kabinet streeft een algehele verbetering van de kwaliteit van het onderwijs na, mede gelet op de zogenaamde Lissabon-doelen van de regering. De Raad onderschrijft de ambitie om tot een verdere verbetering van het wetenschappelijk en het hoger beroepsonderwijs, alsmede tot een verdere verbetering van de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek te komen. Hij constateert evenwel dat in de memorie van toelichting geen duidelijke en specifieke indicaties worden gegeven in welke mate en op welke wetenschapsgebieden de kwaliteit achterblijft bij een gewenst en nastrevenswaardig peil, of bij dat in andere Europese landen. Op enkele wetenschapsgebieden is het Nederlandse onderzoek uitstekend te noemen, met name op het gebied van natuurkunde, scheikunde en medisch-biologisch onderzoek.<sup>1</sup> Wel zijn de uitgaven voor hoger onderwijs per student bij een vergelijking met andere OESO-landen de laatste decennia achtergebleven bij de toplanden en behoort Nederland nu qua onderwijsuitgaven tot de middelmaat.<sup>2</sup> Het kwaliteitsniveau van het hoger onderwijs en onderzoek is van veel meer factoren afhankelijk dan van de vrijheid of de bestuursstructuur van universiteiten en hbo-instellingen, zodat de verwachtingen ten aanzien van de effecten van dit wetsvoorstel daarop niet te hoog mogen worden gesteld.*

*De Raad wijst er bovendien op dat de voorgestelde maatregelen ter verbetering van de vrijheid en de bestuursstructuur van instellingen geen noodzakelijk verband houden met de hoge ambities van kwaliteitsverbetering. In de toelichting wordt een dergelijke koppeling van de twee «ankers» van de wet, kwaliteitsverbetering en een nieuwe structuur, ook niet aangetoond of aannemelijk gemaakt. Het eerste zou misschien het gevolg kunnen worden van het tweede, maar indien de nieuwe bestuursstructuur heel veel aandacht vergt van alle betrokkenen is evenzeer een negatief effect mogelijk. De Raad plaatst enkele kanttekeningen bij beide doelen en hun onderlinge afhankelijkheid. Hij twijfelt over het nut en de noodzaak van de WHOO, zoals die thans wordt voorgesteld.*

#### *1.1 Economische en maatschappelijke doelstellingen*

*Onze kennissamenleving heeft meer en betere hoger opgeleiden. Specifiek voor Nederland geldt, zoals de toelichting stelt, dat wetenschappelijk onderzoek een laag aandeel heeft in industriële innovatie. Meer ruimte geven aan universiteiten zou dit aandeel kunnen vergroten. Daarnaast geeft de toelichting aan dat in het beroepsonderwijs de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt een probleem is en dat mede hierom de mogelijkheid van doorstroming van middelbaar beroepsonderwijs (mbo) naar hoger beroepsonderwijs (hbo) in de wet is opgenomen. De toelichting geeft voorts de Lissabon-doelen als kader aan waarbinnen de kabinetsdoelstellingen ten aanzien van het hoger onderwijs gezien moeten worden:*

- meer hoger opgeleiden: 50% van alle jongeren zal in 2010 minstens een hbo-opleiding moeten hebben gevolgd;*
- meer differentiatie van opleidingen en meer nadruk op en streven naar excellentie in onderwijs en onderzoek; Nederland heeft te weinig «zichtbare toppen»;*
- meer ondernemingszin bij jongeren, onder andere door meer ruimte te geven in de opleidingen (duale leertrajecten), leidend tot meer ondernemers;*
- meer wisselwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, tussen de zorgsector en het primair en voortgezet onderwijs, door opleidingen meer arbeidsgericht te maken; de aangewezen middelen hiervoor zijn meer flexibiliteit in toelatingen, curricula en leerdoelen.*

<sup>1</sup> Zie onder andere het rapport «Science and Technology Indicators. Summary 2005» van januari 2006 en het rapport «Investeren in dynamiek» van de Commissie Dynamisering van 11 april 2006.

<sup>2</sup> Zie onder andere «Onderwijsprofiel van Nederland: analyse en samenvatting van education at a Glance 2005», Ministerie van OCW 13 september 2005.

*De hier genoemde doelstellingen brengen volgens de memorie van toelichting de noodzaak met zich tot veranderingen in hbo en wetenschappelijk onderwijs (wo), waartoe de WHW thans onvoldoende mogelijkheden biedt.*

*De Raad is van oordeel dat enerzijds de economische en maatschappelijke doelen in het kader van de Lissabon-afspraken niet dwingend leiden tot een volledig nieuwe opzet van het onderwijsbestel, terwijl anderzijds een te ambitieuze doelstelling, bijvoorbeeld 50% minimaal hbo-gediplomeerden in zeer korte tijd af te leveren, zelfs in zijn tegendeel kan verkeren doordat alleen naar het diploma, maar niet naar de inhoud van de te verbeteren opleiding wordt gekeken. Voor zover met het voorstel een volledige herordening en herijking van het hoger onderwijsbestel wordt beoogd, dat in de komende jaren geen aanpassingen meer behoeft, wijst de Raad op het feit dat in het voorstel geen standpunt wordt ingenomen ten aanzien van enkele cruciale onderwerpen, zoals de selectie van studenten, de differentiatie van collegegelden en het zogenoemde «open bestel», waardoor de herordening en herijking slechts ten dele plaatsvinden, niet leiden tot belangrijke keuzen en niet gebaseerd zijn op een duidelijke visie op de toekomst van het Nederlandse hoger onderwijs.*

*Innovatie in het onderwijs en in wetgevingsprincipes staat niet zonder meer in rechtstreeks verband met wenselijke en dringend noodzakelijke industriële en economische innovatie. Andere voorwaarden, met name in de sfeer van wetenschappelijk onderzoek en in de bedrijfscultuur, zijn hiervoor belangrijker. Daarnaast is het zeer de vraag of steeds verdere differentiatie van opleidingen (kortere opleidingen, gevarieerdere curricula voor andere typen studenten) kwaliteitsverhogend werkt. Voor zover de kwaliteit van het wo en het hbo in het geding is, betreft dit vooral de geringe motivatie van veel studenten, de te lage eisen die aan hen worden gesteld, de in vergelijking met omringende landen lage tot zeer lage studierendementen en de onvoldoende tijd en aandacht die veel universiteitsdocenten hebben voor onderwijsactiviteiten (in tegenstelling tot onderzoek). Deze vier «kwalen» staan in een direct verband met de mogelijkheden van selectie van studenten, en, daaraan gerelateerd, de eisen die de studenten aan de kwaliteit van het onderwijs en de inzet van de docenten mogen stellen.*

*Onderwijsinstellingen hebben nu reeds ruime mogelijkheden om zelf de geconstateerde kwaliteitstekorten op te heffen of te verbeteren, met uitzondering van de mogelijkheid tot selectie aan het begin van de opleiding. Wel hebben instellingen een grote vrijheid bij de inrichting van het onderwijs, zijn honours-programma's reeds lang aanvaard en bestaat er een enorme variatie aan opleidingen. De Raad vraagt zich af in welke zin de grotere ruimte en vrijheid die de WHOO zou bieden, wezenlijk iets toevoegen aan de bestaande vrijheden en wat de meerwaarde is van de nieuwe vrijheden voor het bereiken van de ambitieuze doelen. Deze vraag klemt temeer nu enkele cruciale elementen voor het verhogen van de studierendementen en de kwaliteit van opleidingen buiten het wetsvoorstel zijn gelaten.<sup>1</sup> In de toelichting wordt weliswaar gesteld dat ten aanzien van de selectie aan het begin van de opleiding eerst het resultaat van thans lopende experimenten moet worden afgewacht, maar dit gaat voorbij aan de vraag waarom in de beoogde algehele herziening van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek de kwestie van de selectie van studenten door de instellingen onbeantwoord wordt gelaten of het antwoord daarop niet wordt afgewacht. Een definitieve regeling van de selectiemogelijkheden zou bovendien een positief effect kunnen bewerkstelligen op het niveau en de ambitie van het voortgezet onderwijs en van abiturienten. De gewenste kwaliteitsverbetering in het wo en hbo is immers mede afhankelijk van de samenhang tussen het secundaire en tertiaire onderwijs.*

*De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de veronderstelde relatie tussen de thans voorgestelde wijzigingen, die vooral de vrijheid en verantwoordelijkheid van de instelling beogen te vergroten, enerzijds, en de ambitieuze economische en maatschappelijke doelen anderzijds. Daarnaast adviseert de Raad in de toelichting in te gaan op de vraag of in de algehele herziening van het hoger onderwijsstelsel, die bepalend wordt geacht voor de nabije toekomst, de verbetering van de studierendementen en de kwaliteit van het onderwijs, kunnen worden losgekoppeld van selectie van studenten door de instellingen zelf.*

---

<sup>1</sup> Zie onder andere M. Yorke en B. Longden «Retention and Student Success in Higher Education» McGraw-Hill Education, Berkshire 2004.

*De herziening zou, naar de mening van de Raad, dienen te berusten op een visie op de toekomst van het hoger onderwijs. In deze visie behoren universiteiten en hogescholen niet uitsluitend beoordeeld te worden op hun economisch nut en als instrument voor de arbeidsmarkt. Universiteiten hebben vanouds, als culturele instellingen, een bijdrage te leveren aan de algemene vorming en zelfstandige oordeelsvorming van studenten, hetgeen op zich zelf positieve gevolgen met zich brengt voor het functioneren van academisch gevormde beroepsbeoefenaren in de samenleving als geheel. Deze bredere visie op het hoger onderwijs en onderzoek hoeft de sociaal-economische doelstellingen die het kabinet nastreeft, niet in de weg te staan; zij kan deze inspireren en ondersteunen.*

#### *1.2 Andere bestuursfilosofie en andere manier van wetgeven*

*De WHOO sluit aan bij de door de regering aanvaarde andere bestuursfilosofie, gebaseerd op recent aan de regering uitgebrachte rapporten. Kenmerken van deze nieuwe bestuursfilosofie zijn: minder middelenvoorschriften, minder prestatiemeting, meer horizontale verantwoording aan «stakeholders», meer vertrouwen in plaats van wantrouwen. De WHOO moet voorts een eerste voorbeeld zijn van moderne wetgeving, in het bijzonder door gebruikmaking van zorgplichten. Zorgplichten geven een verantwoordelijkheid voor een bepaald belang, waarbij wel de doelen worden vastgelegd, maar niet de manier waarop de doelen kunnen of dienen te worden bereikt. De Raad gaat in paragraaf 2 nader in op de introductie van zorgplichten.*

*De memorie van toelichting herinnert er aan dat in reactie op de HOAK-nota van 1985<sup>1</sup> de autonomie en de kwaliteitsbevordering van de onderwijsinstellingen al in 1993 zijn vastgelegd in de WHW. «De relatie tussen overheid en instellingen blijft in de kern ook dezelfde: de overheid stuurt op afstand en de instellingen hebben een grote autonomie».<sup>2</sup>*

*De rapporten waarop het kabinet zich baseert voor de nieuwe bestuursfilosofie, hadden alle betrekking op sectoren als de sociale zekerheid, de volkshuisvesting, de regionale opleidingscentra (roc's) en de gezondheidszorg; echter niet op het hbo en het wo. Zou bovendien voorafgaand aan de introductie van deze bestuursfilosofie niet eerst de vraag moeten worden beantwoord of, en zo ja, waarom de al sinds 1993 bestaande autonomie en kwaliteitszorg in het wo en hbo niet goed functioneren? Hebben universiteiten en hogescholen thans werkelijk te weinig vrijheid en ruimte? De beantwoording van dergelijke vragen is nodig om de urgentie van de nieuwe wet te kunnen beoordelen. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de noodzaak van een nieuwe wet en op het nut van nog meer «vrijheid» voor instellingen in het hoger onderwijs.*

#### *1.3 Eenvormigheid*

*Met de WHOO wordt beoogd een vereenvoudiging van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek door de nieuwe bestuursfilosofie en nieuwe wetgevingsprincipes zonder onderscheid toe te passen op alle onderwijsinstellingen die de wet regelt. De voorgestelde regeling van zorgplichten, medezeggenschap, rechtsbescherming, bestuursstructuur, bestuursreglementen en rechtspositie van het personeel heeft betrekking op zowel universiteiten als hogescholen, op zowel academische ziekenhuizen als universiteiten, op zowel openbare als bijzondere instellingen, op zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen die binnen een open bestel in aanmerking wensen te komen voor bekostiging. Aan ieder type instelling worden gelijkelijk verplichtingen opgelegd. Deze «one size fits all»-benadering doet echter te weinig recht aan de bestaande en gerechtvaardigde verschillen tussen instellingen, in het bijzonder die tussen wo- en hbo-instellingen. In de onderdelen 2, 3, 5, 7 en 10 gaat de Raad nader in op de consequenties van deze aanpak voor het hoger onderwijs en onderzoek.*

#### *1.4 Conclusie*

*De Raad adviseert de noodzaak van de voorgestelde herstructurering van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek te heroverwegen, omdat niet duidelijk is welke visie op de toekomst van het gehele stelsel ten grondslag ligt aan de voorgestelde structuurwijziging en omdat op enkele onderdelen die cruciaal zijn voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, eerst definitieve beslissingen nodig zijn, voordat aan een herstructurering invulling kan worden gegeven.*

<sup>1</sup> «Hoger Onderwijs: autonomie en kwaliteit», Kamerstukken II 1985/86, 24 646, nr. 3.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, blz. 107.

## 1. Nut en noodzaak van de WHOO

De Raad van State onderschrijft de ambitie om tot een verdere verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek te komen. Maar tegelijkertijd stelt hij dat de economische en maatschappelijke doelen in het kader van de Lissabon-afspraken niet dwingend leiden tot een volledig nieuwe opzet van het onderwijsbestel zoals de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHOO) lijkt te beogen. Hij vraagt nader in te gaan op de relatie tussen de thans voorgestelde wijzigingen en de effecten ervan op de economische en maatschappelijke doelen.

Hieronder voldoen wij graag aan het verzoek om nadere toelichting. Wat opvalt is dat de Raad bij de vraag naar de effecten van het wetsvoorstel uitsluitend redeneert vanuit het perspectief van de instellingen. De essentie van de met het voorstel voor een nieuwe Wet op het hoger onderwijs en onderzoek voorgestelde wijzigingen is juist dat naast de instellingen nadrukkelijk andere belanghebbenden in positie worden gebracht: studenten, docenten, onderzoekers en werkgevers. Dit verklaart wellicht ook waarom de Raad ten onrechte de grotere vrijheid bij de inrichting van de bestuursstructuur als belangrijkste uit de WHOO voortvloeiende wijziging noemt, waarop vervolgens een groot deel van het betoog wordt gebouwd. Onze visie op het hoger onderwijs brengt echter mee dat dit wetsvoorstel nadrukkelijk geschreven is vanuit het bovengenoemde brede perspectief. Invoering van de WHOO is vanuit dit brede perspectief nuttig en gewenst. Daarmee sluiten we aan bij de hoofdlijn van recente adviezen van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2003), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2004) en de Sociaal-Economische Raad (SER, 2005). Ook spoort dit met een recente analyse van de Europese commissie (2005).<sup>1</sup> De overheid stuurt met enkele kernregels die noodzakelijk zijn om haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken, maar biedt daarnaast zoveel mogelijk ruimte aan instellingen, professionals en burgers. Instellingen moeten een actieve dialoog en verantwoordingsrelatie aangaan met belanghebbenden. Hierbij passen geen gedetailleerde middelvoorschriften vanuit de overheid maar wel het organiseren van checks and balances in de directe omgeving van het primaire proces. Door het wegnemen van de stapeling van toezicht en controle – uitdrukking van geïnstitutionaliseerd wantrouwen – komt er ruimte voor innovatie en kwaliteitsverbetering. Probleemoplossend vermogen en creativiteit van de professional kunnen zo meer tot hun recht komen.

Wat zijn de belangrijkste doelen van de WHOO? In lijn met bovengenoemde adviezen leidt de WHOO tot minder overheidsbemoeienis met de gang van zaken op individuele universiteiten en hogescholen. De in deze wet geboden ruimte is dus niet exclusief bestemd voor de colleges van bestuur, maar wordt opgevuld door een sterkere interactie tussen partijen onderling. Daartoe worden de belangrijkste belanghebbenden met de WHOO beter in positie gebracht. Studenten hebben een belangrijke positie gekregen met de mogelijkheid om leerrechten in te zetten bij die instelling waar ze het voor hen beste onderwijs kunnen volgen. Als aanvulling daarop worden in dit wetsvoorstel nog twee voor studenten essentiële verbeteringen aangebracht: duidelijke en landelijke vergelijkbare studiekeuzeinformatie en een sterk verbeterde rechtsbescherming. Bij de «professionals» gaat het om personeel dat direct betrokken is bij het primaire proces van de instelling, met name de onderzoekers en docenten. De WHOO bevat voorstellen die hun meer ruimte en vrijheid geven om hun werk te kunnen doen. Zo wordt een aantal sleutelposities (hoogleraren en lectoren) in de wet genoemd en wordt in artikel 2.2 een aantal waarborgen voor de professional aangebracht (academische vrijheid, in het beleid van de instelling voldoende ruimte voor de uitoefening van zijn beroep). Tegelijkertijd wordt er hard gewerkt aan het terugdringen van de bureaucratische lasten van de accreditatieprocedure die ook van onderzoekers en docenten veel tijd en energie vergen. Van vele kanten is naar voren gebracht dat een sterkere positie voor de professional en vermindering van de bureaucratie wezenlijk is om de kwaliteit van onderwijs en onderzoek te verbeteren. Herkenbare invloed van werkgevers, ook een belangrijk aspect van de WHOO, is tenslotte van groot belang om een optimale aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te bevorderen.

<sup>1</sup> Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2003, *Bevrijdende kaders*; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004, *Bewijzen van goede dienstverlening*; Sociaal-Economische Raad, 2005, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*; Europese Commissie, 2005, *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*, Brussel.



Daarnaast biedt de WHOO meer mogelijkheden voor de instellingen. Daarbij gaat het niet alleen om meer ruimte om medezeggenschap en de inrichting van de universiteit of hogeschool naar eigen inzicht te kunnen organiseren, al naar gelang het profiel, de werkwijze of de cultuur van de instelling. Het gaat ook om mogelijkheden om beter in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Zo krijgen hogescholen in de WHOO een expliciete onderzoekstaak gericht op de ontwikkeling van de beroepspraktijk, zijn er minder beperkingen voor samenwerking tussen universiteiten en hogescholen en tussen hogescholen en regionale opleidingscentra (ROC's). Universiteiten én hogescholen krijgen meer mogelijkheden om studenten op de juiste plek te krijgen: bindende verwijzing van studenten kan al tijdens het eerste studiejaar, toelaatbaarheid in plaats van toelatingsrecht wordt geïntroduceerd voor niet-verwante doorstroom van mbo-hbo en voor hbo'ers die na het eerste jaar naar een universiteit gaan. Internationalisering wordt gefaciliteerd door het mogelijk maken van joint degrees (gezamenlijke opleidingen, zowel nationaal als internationaal) en door de mogelijkheid van een nevenvestiging in het buitenland.

De voorstellen voor versterking van de positie van stakeholders mogen niet geduid worden als een onderschatting van het belang van universiteiten en hogescholen als «kerninstituten van de samenleving» zoals de Onderwijsraad deze in zijn advies over de WHOO heeft omschreven<sup>1</sup>. Het zijn instellingen met veelal een lange historische traditie die een essentiële rol spelen in onze samenleving; een rol die nadrukkelijk verder strekt dan een bijdrage leveren aan het economisch nut en het zijn van instrument voor de arbeidsmarkt. Wij zijn het volledig eens met de Raad van State waar hij stelt: «Universiteiten hebben vanouds, als culturele instellingen, een bijdrage te leveren aan de algemene vorming en zelfstandige oordeelsvorming van studenten, hetgeen op zich zelf positieve gevolgen met zich brengt voor het functioneren van academisch gevormde beroepsbeoefenaren in de samenleving als geheel.» Dit komt ook tot uitdrukking in het belang dat wij hechten aan voldoende ruimte voor ongebonden onderzoek dat mede deze maatschappijkritische en culturele rol van universiteiten mogelijk maakt. De WHOO bevat elementen die geen misverstand laten bestaan over het belang dat wij hieraan hechten, zoals het artikel over academische vrijheid, de wijze waarop instellingen in de considerans van het wetsvoorstel worden benoemd («onmisbaar element van de kennisinfrastructuur als context waarbinnen onderwijs en onderzoek plaatsvindt»), en het «aandacht schenken aan de persoonlijke ontplooiing van studenten en aan de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef» als onderdeel van de taakomschrijving van universiteiten en hogescholen. Wij delen de mening van de Raad dat een dergelijke visie de sociaal-economische doelstellingen die het kabinet nastreeft, niet in de weg hoeft te staan; zij kan deze inspireren en ondersteunen.

De Raad stelt verder «dat het zeer de vraag is of steeds verdere differentiatie van opleidingen (kortere opleidingen, gevarieerdere curricula voor andere typen studenten) kwaliteitsverhogend werkt». Hierbij willen wij twee kanttekeningen maken. Ten eerste kan differentiatie ertoe leiden dat er meer variatie in opleidingstrajecten ontstaat. Hierdoor kunnen specifieke trajecten worden aangeboden, waarin hogere eisen aan studenten worden gesteld. Ervaring met de university colleges en honours programma's leert dat dergelijke opleidingsprogramma's ook voor de reguliere opleidingen kunnen leiden tot innovatie en meer kwaliteit. Op die manier kan differentiatie dus positieve effecten hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Ten tweede willen wij met nadruk opmerken dat, juist waar het gaat om de Lissabon-doelstellingen en de toekomst van de Nederlandse kennissamenleving, het van cruciaal belang is dat naast al het top-onderzoek en top-onderwijs dat we nodig hebben, deelname én kwaliteit over de volle breedte van het hoger onderwijs worden bevorderd. Het gaat niet alleen om excellentie maar om een optimale match tussen student en opleiding op alle niveaus.

De Raad pleit ervoor om in de WHOO selectie-aan-de-poort te regelen. Hij vindt het niet regelen daarvan een omissie, omdat het in zijn ogen een belangrijk mechanisme is om de kwaliteit te verbeteren. Het grijpt aan op een aantal actuele knelpunten in het hoger onderwijs: de in het algemeen geringe motivatie van studenten, de te lage eisen die aan hen worden gesteld, de lage studierendementen en het onvoldoende beschikbaar zijn van tijd en aandacht

---

<sup>1</sup> Onderwijsraad, 2005b, *Waardering voor hoger onderwijs, advies over het voorstel van Wet op het hoger onderwijs en onderzoek*.

van veel universiteitsdocenten voor hun onderwijsactiviteiten (in tegenstelling tot onderzoek, aldus de Raad). Wij onderschrijven dat deze elementen een rol spelen. Met de introductie van leerrechten worden studenten gestimuleerd scherper te kiezen, sneller te studeren én hun studie af te ronden. Instellingen worden geprikkeld om betere kwaliteit en méér keuzemogelijkheden te bieden. Het kabinet heeft de ambitie duurzame winst in het verhogen van het aantal hoger opgeleiden te behalen. Uitgangspunt daarbij is op alle onderwijsniveaus de mogelijkheid te geven voor leerlingen, studenten, werkenden en niet-werkenden om talenten zo te ontwikkelen, dat ze het voor hen hoogst mogelijke niveau bereiken. Om dit te realiseren zal invoering van maatregelen, die tot nu toe als onorthodox worden beschouwd en potentieel veel kunnen bijdragen, serieus moeten worden overwogen. Daarbij gaat het om maatregelen als selectie aan de poort (waardoor de studenten sneller op de voor hen meest geschikte plek terecht komen), flexibele toelating en hogere private bijdragen, dit laatste onder andere in de vorm van collegegeldverhoging, waardoor er meer geld voor kwaliteit beschikbaar komt en waardoor de financiële verantwoordelijkheid van de student toeneemt. Meer variëteit, zowel door niveaudifferentiatie (meer excellentie) als verscheidenheid in onderwijsaanpak, is hier cruciaal. Studenten moeten veel meer dan nu het geval is aan het onderwijs worden gebonden. Doordat echter een aantal van de genoemde maatregelen nog in een experimentele fase verkeert, zullen pas in de volgende kabinetsperiode op deze punten nadere, meer definitieve beslissingen worden genomen. Over collegegeldverhoging en selectie aan de poort zal zo spoedig mogelijk na september 2007 besloten worden. In onderdeel 4 van dit nader rapport komen we hier op terug. Ook is in de memorie van toelichting ingegaan op de vraag van de Raad hoe de in dit wetsvoorstel voorgestelde herziening van het hoger onderwijsstelsel zich verhoudt tot selectie van studenten door de instellingen zelf. Ten aanzien van een mogelijke introductie van een open bestel zal de Tweede Kamer tijdig worden geïnformeerd over de ervaringen tot dan toe met de experimenten, zodat besluitvorming – conform het verzoek van de Tweede Kamer – begin 2010 plaats kan vinden.

Ook stelt de Raad dat «een te ambitieuze doelstelling, bijvoorbeeld 50% minimaal hbo-gediplomeerden in zeer korte tijd af te leveren, zelfs in zijn tegendeel kan verkeren doordat alleen naar het diploma, maar niet naar de inhoud van de te verbeteren opleiding wordt gekeken.» Wij delen de zorgen van de Raad op dit punt. De kwaliteit van het hoger onderwijs moet gegarandeerd zijn. Om die reden bevat het onderhavige wetsvoorstel onder meer enkele aanpassingen in de voorschriften betreffende accreditatie en een versterkte en meer onafhankelijke positie van de examencommissie.

Met betrekking tot het wetenschappelijk onderzoek onderschrijft de Raad onze ambitie om tot verdere verbetering van de kwaliteit van het (wetenschappelijk) onderzoek te komen. Wel merkt de Raad op dat in de memorie van toelichting geen duidelijke en specifieke indicaties worden gegeven dat die kwaliteit nu onvoldoende zou zijn. De Raad merkt op dat het Nederlandse onderzoek op enkele wetenschapsgebieden uitstekend te noemen is. Volgens internationale benchmarks is de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek overwegend van een hoog niveau. Wél is geconstateerd dat op het terrein van valorisatie van kennis nog verbetering mogelijk is. Indicatoren hiervoor zijn bijvoorbeeld de lage onderzoeksfinanciering door bedrijven, en het – vanuit internationaal oogpunt gezien – geringe aantal universitaire octrooien en de benutting daarvan<sup>1</sup>.

Gelet op de Europese context vinden wij het noodzakelijk om actief beleid te voeren, gericht op handhaving en verdere bevordering van kwaliteit, excellentie en valorisatie. Zo zijn meer «focus en massa» noodzakelijk om binnen Europa een belangrijke rol te blijven spelen. Dit wetsvoorstel geeft ons ten eerste de ruimte om inzicht in de keuzes van de verschillende universiteiten te krijgen en die af te zetten tegen de nationale en internationale strategische doelen en thema's, en biedt ons ten tweede de grondslag om meer dan nu het geval is de verdeling van middelen voor onderzoek te baseren op prestaties. In de beleidsreactie op het rapport van de commissie-Chang<sup>2</sup> zal nader worden ingegaan op de vraag hoe dit zou moeten worden vormgegeven.

<sup>1</sup> Het aantal universitaire octrooien geeft al jaren een teruglopende ontwikkeling te zien geeft (bron: NOWT-2005 rapport, figuur 4.16); uit de CBS innovatie-enquêtes blijkt dat het belang van universiteiten als kennisbron voor innoverende bedrijven laag is, ook in internationaal opzicht en dat geldt ook voor het percentage samenwerkende innoverende bedrijven met een samenwerkingsverband met universiteiten (bron: NOWT-2005 rapport, resp. figuur 2.31 en tabel 2.29).

<sup>2</sup> *Investeren in dynamiek* – Eindrapport Commissie Chang, maart 2006.

Tot slot delen wij de opvatting van de Raad dat niet alleen wet- en regelgeving maar ook beschikbare financiële middelen invloed hebben op de kwaliteit van het hoger onderwijsbestel. Maar de roep om meer geld kan nooit in de plaats komen van een adequate inrichting van het hoger onderwijsbestel, die nu juist met dit wetsvoorstel wordt beoogd.

De Raad merkt op dat de rapporten waar het kabinet zich op baseert, betrekking hadden op andere sectoren dan het wetenschappelijk onderwijs (wo) en het hoger beroepsonderwijs (hbo). De genoemde rapporten gaan inderdaad in brede zin in op de bestuurlijke en verantwoordingsrelaties tussen overheid en instellingen en die tussen instellingen en hun maatschappelijke omgeving. Daarbij gaat het om thema's als kaderstelling en horizontalisering, «checks & balances» en maatschappelijke inbedding. De RMO, WRR en SER doen voorstellen voor een andere vorm van sturen vanuit de overheid, die beter past bij een complexe, dynamische samenleving. Gelet op de diepgang en de reikwijdte van de rapporten zijn wij van mening dat zij een algemene geldigheid hebben, ook waar genoemde raden hun voorstellen niet altijd adstrueren aan de hand van een expliciete analyse van of een verwijzing naar de onderwijssector in het algemeen en het wo en hbo in het bijzonder. Het laatste gebeurt overigens wel in het rapport van de SER. De genoemde rapporten zijn aangehaald vanwege hun gemeenschappelijke thematiek en de inhoudelijke convergentie. Met het oog op de relevantie voor de ho-sector vormen de adviezen een belangrijk denkkader voor dit wetsvoorstel. In aanvulling op de genoemde adviezen kan ook gewezen worden op het rapport «De waarde van de maatschappelijke onderneming gewaarborgd» (januari 2003), van het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming. Hierin spreken diverse koepels in de zorg en het onderwijs (Bve-Raad en HBO-raad) en van woningcorporaties zich uit over de positie van de instellingen als maatschappelijke ondernemingen, inclusief de bijbehorende governance. Waar de Raad vraagt naar de noodzaak van de nieuwe wet verwijzen we naar beantwoording hiervóór.

Met de Raad erkennen wij dat er gerechtvaardigde verschillen bestaan tussen instellingen. Voor sommige onderwerpen is het noodzakelijk om aparte regels voor bepaalde groepen instellingen vast te leggen. Ten eerste is in het wetsvoorstel een taakomschrijving opgenomen die voor universiteiten anders is dan voor hogescholen. Daarnaast geldt bijvoorbeeld voor academische ziekenhuizen een aantal andere regels dan voor onderwijsinstellingen, vanwege hun taken op het gebied van patiëntenzorg en de daarmee samenhangende rol van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Voor openbare instellingen is een aantal noodzakelijke uitzonderingsbepalingen opgenomen vanwege de andere inrichting van die instellingen. Voor bijzondere instellingen met een uitgesproken grondslag is een aanvullend toegankelijkheidsvoorschrift opgenomen wat betreft het respecteren van deze grondslag. Voor niet-bekostigde instellingen geldt een aanzienlijk deel van de voorschriften van de WHOO niet.

Dus waar nodig of functioneel worden verschillen gehandhaafd. Maar in het algemeen vinden waar mogelijk harmonisatie en vereenvoudiging plaats, of wordt – bijvoorbeeld via zorgplichten – daadwerkelijk ruimte geboden voor differentiatie.

Concluderend is de Raad van mening dat de Lissabon-doelstellingen niet dwingend leiden tot een volledig nieuwe opzet van het onderwijsbestel. Zoals ook in de memorie van toelichting al is aangegeven, bouwt de WHOO voort op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), behoudt daar het goede van en trekt de lijn door van grotere autonomie voor de instellingen die met de WHW werd ingezet. Ten tweede zijn wij er van overtuigd – zoals hiervoor is aangegeven – dat de combinatie van meer ruimte voor de instellingen, met daarbinnen meer ruimte voor de professionals, én een sterkere positie voor stakeholders leidt tot meer innovatie, betere kwaliteit en meer variatie. Dat is waar het om draait in dit wetsvoorstel en wat nodig is om Nederland als kennissamenleving te versterken in een sterk toenemende wereldwijde concurrentie. Ten slotte is aangegeven waarom verdergaande maatregelen, zoals selectie aan de poort, die een belangrijke kwaliteitsimpuls kunnen opleveren, nog niet zijn opgenomen in dit wetsvoorstel.



## 2. Zorgplichten

*In de toelichting wordt als een van de redenen voor het wetsvoorstel genoemd de behoefte om de wetgeving algemener te maken en de onderwijsinstellingen meer ruimte te bieden, bijvoorbeeld door het hanteren van moderne wetgevingsprincipes zoals de introductie van zorgplichten. Dit past in het – in het hoofdlijnenakkoord opgenomen – streven van het kabinet om regelzucht te verminderen en burgers en bedrijven beter in de gelegenheid te stellen om eigen verantwoordelijkheid te nemen, aldus de toelichting. Al in 1990 is door de toenmalige Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW) een advies uitgebracht over de toepassing van zorgplichtbepalingen. De teneur van dat rapport, maar ook van het latere kabinetsstandpunt en het advies van de Raad van State<sup>1</sup>, was toen kritisch en sceptisch. In het nader rapport – dat in 2001 verscheen – gaf de Minister van Justitie echter aan dat in de praktijk was gebleken dat de bezwaren die de CTW en de Raad tegen het gebruik van zorgplichtbepalingen hadden geuit, niet gegrond waren.*

*De Raad onderkent dat zorgplichtbepalingen van waarde kunnen zijn bij het bewustmaken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de behartiging van bepaalde belangen, bij de vermindering van regeldruk en met het oog op de bestendigheid van regels. Hij is echter van oordeel dat steeds expliciet moet worden beoordeeld of deze opwegen tegen de mogelijke nadelen voor de naleefbaarheid van zorgplichten en de rechtszekerheid van degenen aan wie de zorgplicht wordt opgelegd of die zich op die invulling van die plicht kunnen beroepen.*

*De Raad komt in de punten 2.2, 2.3 en 2.4, met betrekking tot de specifieke, in de WHOO opgenomen zorgplichtbepalingen op deze beoordeling terug. In punt 2.1 gaat hij eerst in op twee specifieke aandachtspunten voor zorgplichten in het hoger onderwijs. Ten slotte geeft hij in punt 2.5 een samenvattend oordeel over de zorgplichten in de WHOO.*

### 2.1 Zorgplichten in het hoger onderwijs

*In de WHOO worden drie zorgplichten geïntroduceerd, namelijk voor:*

- de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek;*
- de organisatie van de medezeggenschap;*
- degelijk bestuur.*

*In de toelichting<sup>2</sup> wordt er op gewezen dat in het rapport «Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs»<sup>3</sup> is uitgewerkt waarom in dit wetsvoorstel is gekozen voor deze zorgplichten.*

*De Raad onderkent dat ook in de onderwijswetgeving zorgplichten niet bij voorbaat uitgesloten zijn, maar wijst erop dat in elk geval rekening moet worden gehouden met de twee volgende aandachtspunten. In de eerste plaats betreft dit de verhouding van deze zorgplichten tot de «zorgplicht» die de overheid heeft voor het onderwijs, op grond van artikel 23, eerste lid, van de Grondwet (het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering). Op zichzelf staat deze verantwoordelijkheid van de centrale overheid het opleggen van zorgplichten aan of voor de individuele instellingen niet in de weg, maar zij brengt wel mee dat de overheid niet te ver kan «terugtrekken», zeker niet waar het openbare instellingen betreft. In de tweede plaats is een specifiek kenmerk van de zorgplichten in de WHOO dat deze – zeker waar zij betrekking hebben op de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek (in mindere mate goed bestuur) – de kern van de wettelijke structuur en taken van de instellingen betreffen, terwijl het in andere sectoren, zoals het milieurecht en het financieel toezicht, overwegend om aanvullende voorwaarden gaat, zoals de in artikel 1.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer opgenomen verplichting om voldoende zorg voor het milieu in acht te nemen. Deze twee aandachtspunten brengen naar het oordeel van de Raad mee dat bij de afweging van de voor- en nadelen van de zorgplichten in de WHOO in ieder geval zwaar moet wegen of de stelselverantwoordelijkheid van de overheid blijft gehandhaafd en of op instellingsniveau juridisch voldoende duidelijk wordt welke instanties welke taken en bevoegdheden toebedeeld worden.*

### 2.2 Zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek

*In het wetsvoorstel worden de eisen geformuleerd waaraan het onderwijs en het onderzoek moeten voldoen. De in artikel 2.1 opgenomen zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek is bedoeld om de eigen verantwoordelijkheid van de instelling voor de kwaliteit te benadrukken. Anders dan bij de andere zorgplichten in het wetsvoorstel het geval is, wordt bij de*

<sup>1</sup> Advies van 3 mei 1994, Bijvoegsel Stcrt. 14 maart 2001, nr. 51 (W03.93 0317).

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 853, nr. 16.

*zorgplicht voor kwaliteit niet veel gedetailleerde wetgeving vervangen. Artikel 2.1 lijkt aan het College van Bestuur (hierna ook: CvB) een inhoudelijke zorgplicht voor goed onderwijs en goed onderzoek op te leggen, terwijl het duidelijk is dat het CvB hierbij slechts voor randvoorwaarden kan zorgen, door onder andere goed personeelsbeleid te voeren en goede materiële voorwaarden te scheppen. Op deze randvoorwaarden zou de zorgplicht van het CvB dienen te worden toegespitst. De normstelling van artikel 2.1 is thans te vaag en biedt geen zekerheid, wanneer achteraf verantwoording dient te worden afgelegd of aan deze zorgplicht is voldaan.*

*De kern van artikel 2.1 is dat er een kwaliteitszorgsysteem moet zijn. Van instellingen wordt verwacht dat zij op basis van interactie met personeel, studenten, werkgevers, beroepsgroepen en andere externe belanghebbenden invulling geven aan de zorgplicht en verantwoording afleggen over de kwaliteit van het onderwijs (zie ook punt 2.4). Hiernaast is er de accreditatiesystematiek zoals die thans ook al in de WHW is opgenomen. Accreditatie waarborgt de kwaliteit van het onderwijs op een betrouwbare en onafhankelijke manier en vormt het sluitstuk van de interne kwaliteitszorg waar elke instelling zelf verantwoordelijk voor is, aldus de toelichting.*

*Volgens de toelichting houdt de zorgplichtbepaling in dat de instelling continu aanspreekbaar is op de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek, en niet – zoals in de huidige situatie – alleen in het kader van een periodieke kwaliteitsbeoordeling. Deze stelling roept de vraag op hoe deze zorgplicht zich verhoudt tot de accreditatie, die ook het kwaliteitszorgsysteem omvat. Het is de Raad niet duidelijk wat de zorgplicht voor de kwaliteit aan de accreditatiesystematiek toevoegt. Kwaliteitsverbetering of kwaliteitsdaling kan immers slechts via periodieke peilingen worden vastgesteld, hetgeen in een accreditatie/visitatiesysteem tot uitdrukking komt. In het verlengde hiervan geldt dat het met betrekking tot de accreditatie voor de instelling bekend is aan welke eisen zij moet voldoen, terwijl dat voor de zorgplicht niet het geval is. Bij de verantwoording aan zowel de belanghebbenden als de overheid zal het begrip kwaliteit opnieuw moeten worden ingevuld. Het is in dit verband de vraag in hoeverre dit mogelijk is, alsmede of de zorgplicht voor kwaliteit, naast de zorgplicht voor gedegen bestuur (zie verder punt 2.4) nodig is. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan deze vragen.*

*Gelet op de bestaande kwaliteitszorgsystemen en de accreditatie voor opleidingen lijkt de zorgplicht voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek geen toegevoegde waarde te hebben. Daarnaast biedt deze zorgplicht te weinig rechtszekerheid voor het CvB bij de beoordeling achteraf of, en in hoeverre aan de zorgplicht is voldaan.*

*De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de noodzaak van deze bepaling en de opname daarvan in de WHOO opnieuw te overwegen.*

### **2.3 Zorgplicht voor de organisatie van de medezeggenschap**

*De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.*

- a. *De instelling heeft een zorgplicht voor volwaardige, goed functionerende en effectieve medezeggenschap voor studenten en personeel (artikel 4.8). Deze zorgplicht wordt aangevuld met wettelijk bepaalde instemmings- en adviesrechten (artikelen 4.9 en 4.10). Hiermee vervallen de huidige voorschriften over de inrichting en procedures van medezeggenschap. Volgens de toelichting krijgen studenten, personeel en bestuur hiermee de ruimte om het proces zo in te richten dat dit het best past bij de organisatie en cultuur van de instelling; er bestaat keuzevrijheid voor het medezeggenschapsstelsel. Met uitzondering van een onderzoeksrecht voor medezeggenschapsraden op grond van artikel 4.11 worden instemmings- en adviesrechten niet wezenlijk gewijzigd. Het keuzemodel voor de gedeelde of ongedeelde medezeggenschap blijft hierbij gehandhaafd (artikel 4.8, derde lid).*

*De Raad onderkent dat met het vervallen van de huidige voorschriften over de inrichting en procedures van medezeggenschap de vrijheid voor de instelling wordt vergroot en de regeldruk op wettelijk niveau wordt verminderd. Hij wijst er echter op dat dit ertoe zal leiden dat op instellingsniveau nieuwe regels en procedures vastgesteld moeten worden. Hierdoor kunnen tussen instellingen grote verschillen ontstaan in de regeling van medezeggenschap. Studenten of medewerkers die de medezeggenschap*

willen maximeren, dan wel een CvB dat de medezeggenschap zo beperkt mogelijk wil houden, weten zo niet of bij de realisatie van hun voorstellen aan de vage normbepaling van «volwaardige» medezeggenschap is voldaan. Omdat het bij de regeling van medezeggenschap vaak om tegengestelde belangen gaat, is de uit de zorgbepaling voortvloeiende rechtsonzekerheid zeer onwenselijk. De Raad mist in dit verband in de toelichting dan ook een inhoudelijke onderbouwing van de noodzaak en wenselijkheid van het laten vervallen van deze algemene wettelijke voorschriften.

De Raad adviseert, gezien het voorgaande, in de toelichting nader in te gaan op de wenselijkheid van het loslaten van deze algemene wettelijke voorschriften inzake medezeggenschap. Hij adviseert de zorgplicht voor de organisatie van de medezeggenschap te heroverwegen.

- b. In de WHOO is een nieuw recht op onderzoek voor medezeggenschapsraden opgenomen. Op grond van artikel 4.11 hebben medezeggenschapsraden recht op informatie. Als zij niet de informatie krijgen die zij nodig hebben om de medezeggenschap goed uit te kunnen oefenen, kunnen zij naar de geschillencommissie gaan; die kan de instelling gelasten om de informatie alsnog te geven (artikel 4.15). Volgens de toelichting zou de situatie zich kunnen voordoen dat een medezeggenschapsraad structureel onvoldoende informatie krijgt en herhaaldelijk naar de geschillencommissie moet gaan om de benodigde informatie te achterhalen. In die situatie kan de medezeggenschapsraad besluiten een onderzoek in te stellen en is de instelling verplicht om voor dat onderzoek inzage te geven in alle relevante stukken (artikel 4.12). Een dergelijk recht is – als ultimum remedium – noodzakelijk omdat er anders louter procedures worden gevoerd, waardoor de medezeggenschap niet van de grond komt, aldus de toelichting.

De Raad acht het uit het oogpunt van heldere regelgeving wenselijk dat de bevoegdheden van de medezeggenschapsraad in de wet geregeld blijven. Dit geldt ook voor het nieuwe recht van onderzoek. Hij wijst er in dit verband op dat uit artikel 4.12, anders dan uit de toelichting op dit artikel lijkt te volgen, niet voortvloeit dat van het onderzoeksrecht pas gebruik kan worden gemaakt, nadat het geschil over informatieverstrekking aan de geschillencommissie is voorgelegd. Naar het oordeel van de Raad is het wenselijk dit uitdrukkelijk in de wet vast te leggen.

De Raad adviseert artikel 4.12 te wijzigen.

#### 2.4 Zorgplicht voor degelijk bestuur

In het voorstel worden bijna alle voorschriften voor de interne bestuursstructuur vervangen door een wettelijke zorgplicht voor degelijk bestuur (artikel 4.2) en de verplichting tot afstemming met en verantwoording aan de samenleving (horizontaal) en aan de overheid (verticaal). In het verlengde hiervan wordt voor alle instellingen het zogenoemde raad-van-toezichtmodel geïntroduceerd. Met betrekking tot deze zorgplicht maakt de Raad de volgende opmerkingen.

- a. Met betrekking tot de horizontale verantwoording bevat het wetsvoorstel geen andere bepaling dan een zorgplicht. Nadere regels hierover zullen gesteld moeten worden in de bestuursreglementen van de instellingen en – indirect – in een door de instellingen opgestelde, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gedragscode (artikel 7.16, eerste lid, onderdeel b). Volgens de toelichting kan de instelling de horizontale verantwoording op verschillende manieren invullen. Ze kan bijvoorbeeld informatie verstrekken waarop belanghebbenden kunnen reageren, ze kan de maatschappelijke opbrengsten met belanghebbenden bespreken, ze kan een convenant sluiten met relevante belanghebbenden over prestaties die gerealiseerd moeten worden, en ze kan belanghebbenden opnemen in een adviesorgaan. Tevens loopt er nog een discussie over de mogelijkheid van een externe procedure als de instelling naar de opvatting van een of meer belanghebbenden bestuurlijk in gebreke blijft.<sup>1</sup>

De Raad wijst erop dat in het bestuursstelsel van de WHOO een instelling wordt bestuurd door het college van bestuur, terwijl daarop intern toezicht wordt gehouden door de raad van toezicht (hierna ook: RvT) en extern door de Minister van OCW. Binnen deze randvoorwaarden voor het bestuurs-

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 6.3.

stelsel leggen instellingen op eigen wijze de horizontale verantwoording in het bestuursreglement vast. De Raad ziet geen wezenlijk onderscheid tussen een zorgplicht voor «degelijk bestuur» en een voor «goed bestuur»; beide uitdrukkingen worden afwisselend en zonder betekenisverschil in de toelichting gebruikt. Degelijk bestuur heeft bovendien het nadeel dat het een te ruime, ongespecificeerde normbepaling introduceert en daarmee afbreuk doet aan de rechtszekerheid van bestuurders. De Raad adviseert in de toelichting het gebruik van de term «degelijk bestuur» nader te motiveren.

- b. Ook al wordt een zorgplicht geïntroduceerd, de minister kan zich volgens de toelichting niet geheel terugtrekken: verticale handhaving blijft bestaan vanwege de stelselverantwoordelijkheid van de minister. Ten aanzien van de zorgplichten is het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op de naleving door individuele instellingen beperkt: slechts in incidentele gevallen, in opdracht van de minister, en alleen als er signalen zijn dat de zorgplicht mogelijk is geschonden. De minister heeft in het uiterste geval een aantal sanctiemogelijkheden ter beschikking, zoals bekostigings-sancties. Daarnaast kan de minister aan het CvB (of de RvT, voor zover het gaat om taken die aan deze raad zijn toebedeeld) een aanwijzing geven als hij ernstige tekortkomingen constateert in de rechtmatige uitvoering van deze wet (artikel 8.15). Een dergelijke aanwijzing zal echter pas in laatste instantie worden gegeven; eerst zullen andere toezichtinstrumenten worden ingezet. Doordat enerzijds de zorgplicht algemeen is geformuleerd en anderzijds de bevoegdheden van de minister beperkt zijn, kan het verticale toezicht slechts marginaal plaatsvinden. Daarbij komt dat het toezicht op de naleving van de zorgplichten in eerste instantie de verantwoordelijkheid is van de RvT.<sup>1</sup> De handhaving van de zorgplichten is daardoor afhankelijk van de kwaliteit van het toezicht door de RvT. Een belangrijk hulpmiddel daarbij is de – bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen – gedragscode voor degelijk bestuur. Deze code is echter nog niet vastgesteld. De stelselverantwoordelijkheid van de minister zou, naar de mening van de Raad, duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht door te bepalen dat de bestuursreglementen van (in elk geval) de openbare instellingen diens verklaring van geen bezwaar behoeven, welke alleen geweigerd kan worden wegens strijd met de WHOO.
- c. Naast de zorgplicht voor degelijk bestuur wordt in het voorstel het raad-van-toezichtmodel voorgeschreven: alle instellingen voor hoger onderwijs kennen een college van bestuur en een raad van toezicht (artikel 4.3). Bij de meeste bijzondere hogescholen en universiteiten is dit al het geval, maar de WHW schrijft het niet voor. De openbare universiteiten kennen al wel een wettelijk verankerde RvT, maar de Minister van OCW benoemt de leden ervan. Als de verantwoordelijkheden duidelijker worden verdeeld – de instelling is verantwoordelijk voor het functioneren van de individuele instelling en de minister voor het stelsel – dan is benoeming door de minister niet langer gewenst, aldus de toelichting: de RvT oefent geen toezicht uit voor de minister. Dat met betrekking tot de interne bestuursstructuur voor openbare en bijzondere instellingen dezelfde regels gaan gelden, past, blijkens de toelichting, in de keuze om in het voorstel onderwijsinstellingen die uitgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon (de bijzondere instellingen) als uitgangspunt te nemen. Om dit voor alle instellingen mogelijk te maken, is in het wetsvoorstel de mogelijkheid gecreëerd om «van kleur te verschieten»: een publiekrechtelijke instelling omzetten in een instelling die uitgaat van een privaatrechtelijke rechtspersoon (vereniging of stichting). De Raad plaatst de volgende kanttekening bij deze keuze (zie ook hierna, onder punt 10). Indien alle instellingen «van kleur verschieten», zoals nu bij de hogescholen reeds het geval is, komt de vraag naar voren hoe de regering haar verantwoordelijkheid ziet voor het stelsel van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, vanouds een van de opdrachten van de regering (artikel 23, eerste lid, van de Grondwet). De Raad adviseert in de toelichting op dit aspect van de stelselverantwoordelijkheid in te gaan.

<sup>1</sup> De RvT moet de kwaliteit van de horizontale verantwoording bewaken en hier eisen aan stellen. Daarbij ziet de RvT er onder andere op toe dat de instelling de wettelijke verplichtingen naleeft en zich houdt aan de gedragscode. De zorgplichten zijn hiermee uitdrukkelijk onder de toezichtstaak van de RvT gebracht. Ook moet de RvT de begroting, de jaarrekening, het jaarverslag en – voor zover van toepassing – het strategisch meerjarenplan van de instelling goedkeuren.



## 2.5 Zorgplichten in de WHOO: samenvattend oordeel

Op grond van de voorgaande beoordeling per zorgplicht komt de Raad tot het volgende samenvattende oordeel.

- a. *Met betrekking tot de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek (zie punt 2.2) concludeert de Raad dat deze, gezien het feit dat deze nader wordt uitgewerkt in andere – uit de WHW overgenomen – wettelijke bepalingen, op instellingsniveau waargemaakt kan worden. Voor zover met de zorgplicht als zodanig niet meer wordt beoogd dan duidelijk te maken dat het college van bestuur verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze wettelijke bepalingen, is deze daarmee overbodig. Voor zover de zorgplicht daarentegen een grotere verantwoordelijkheid impliceert, wordt uit het voorstel en de toelichting niet duidelijk wat dit concreet voor de instellingen betekent. Zonder duidelijkheid hierover kan niet worden beoordeeld in hoeverre deze zorgplicht naleefbaar is en rechtszekerheid biedt, noch wat in dit verband de meerwaarde ervan is. Tevens is de Raad van oordeel dat de zorgplicht voor de kwaliteit geen bijdrage levert aan de doelstellingen die de regering op dit terrein op stelselniveau voor ogen heeft.*
- b. *Ten aanzien van de zorgplicht voor de organisatie van de medezeggenschap komt de Raad tot de conclusie dat duidelijkheid in de wetgeving vereist is, waar het gaat om de regeling van belangen die tegengesteld kunnen zijn. Het nadeel van minimumvoorschriften inzake medezeggenschap weegt uit het oogpunt van doelmatigheid en rechtszekerheid zwaarder dan het voordeel van regeldrukvermindering; een voordeel dat overigens betrekkelijk is, gezien de noodzaak van nadere regeling op instellingsniveau.*
- c. *Het vormgeven van de eigen interne bestuursstructuur kan naar het oordeel van de Raad door middel van een zorgplicht worden geregeld. Waar het degelijk bestuur de horizontale en verticale verantwoording betreft, constateert de Raad dat het voorstel en de toelichting onvoldoende aanknopingspunten bieden om te kunnen concluderen dat een zorgplicht hiervoor het meest aangewezen instrument is. Aan het belang van de horizontale verantwoording wordt wel veel aandacht besteed, maar niet duidelijk wordt aan wie precies waarover en op welke manier verantwoording moet worden afgelegd. Met betrekking tot de verticale verantwoording is niet duidelijk hoe de minister zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek kan waarmaken. Hierdoor kan niet worden beoordeeld in hoeverre de zorgplicht voor degelijk bestuur naleefbaar is en derhalve welke de meerwaarde ervan is.*

*Omdat vooral ten aanzien van de zorgplichten voor de kwaliteit en degelijk bestuur onvoldoende duidelijk is in hoeverre deze handhaafbaar zijn en rechtszekerheid bieden, is de Raad, mede gezien de bijzondere positie van het hoger onderwijs hierbij, niet overtuigd van de toegevoegde waarde van zorgplichten in het hoger onderwijs. Hij adviseert de toegevoegde waarde ervan nader te onderbouwen en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de naleefbaarheid en de rechtszekerheid.*

## 2. Zorgplichten

Wij zijn verheugd dat de Raad van State onderkent dat zorgplichtbepalingen van waarde kunnen zijn bij het bewustmaken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de behartiging van bepaalde belangen, bij de vermindering van regeldruk en met het oog op de bestendigheid van regels. Wij zijn het eens met de Raad dat steeds expliciet beoordeeld moet worden of deze voordelen opwegen tegen de mogelijke nadelen voor de naleefbaarheid van zorgplichten en de rechtszekerheid van degenen aan wie de zorgplicht wordt opgelegd of die zich op die vervulling van die plicht kunnen beroepen. Wij onderschrijven de zienswijze van de Raad dat artikel 23 van de Grondwet niet in de weg staat aan het opleggen van zorgplichten, mits de overheid niet zover terugtreedt dat de minister zijn stelselverantwoordelijkheid niet meer waar kan maken. In onderdeel 10 van dit nader rapport gaan wij daar verder op in.



De constatering van de Raad is juist dat de zorgplicht voor kwalitatief goed onderwijs en onderzoek een andere invalshoek heeft dan zorgplichten in andere sectoren, omdat het hier de kern van de wettelijke taken van de instelling betreft. Wij zijn het eens dat stelselverantwoordelijkheid en een voldoende duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden daarmee belangrijke aandachtspunten zijn.

In onderdeel 2.2 van zijn advies merkt de Raad op dat de zorgplicht voor kwaliteit zich voor het college van bestuur moet toespitsen op de randvoorwaarden en niet op de inhoud van het onderwijs. Wij zijn het eens met de Raad dat docenten zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs dat zij verzorgen, en onderzoekers voor de kwaliteit van het onderzoek dat zij verrichten. Het college van bestuur is echter wel eindverantwoordelijk voor het instellingsbeleid op het gebied van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Ook komt de eindverantwoordelijkheid van het college van bestuur tot uitdrukking in het feit dat het college het onderwijs- en examenreglement vaststelt, een examencommissie instelt, graden verleent en accreditatie van opleidingen aanvraagt. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de toelichting bij de desbetreffende artikelen aangevuld.

De Raad neemt in onderdeel 2.2 het standpunt in dat de normstelling voor de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs te vaag is en te weinig zekerheid biedt, als er achteraf verantwoording afgelegd moet worden of aan de zorgplicht is voldaan. Daarnaast stelt de Raad de vraag wat de meerwaarde is van deze zorgplicht en ook hoe hierbij de verhouding is tot het accreditatiesysteem.

Met de formulering van een zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs legt de wetgever de uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van de instellingen vast. De zorgplicht is in dit wetsvoorstel in algemene termen geformuleerd en bevat dus geen gedetailleerde normen. Het college van bestuur heeft daarmee de ruimte om, rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheden van de professionals, hier zelf invulling aan te geven.

Voor een deel is er sprake van codificatie van een bestaande praktijk: we leggen de eindverantwoordelijkheid van het college van bestuur voor goed onderwijs en onderzoek nu uitdrukkelijk in de wet vast.

In de verticale toezichtverhouding tussen overheid en instellingen moet het college van bestuur één keer in de zes jaar een opleiding door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) laten beoordelen. De daarbij te hanteren criteria zijn in de wet zelf opgenomen en worden uitgewerkt in een accreditiekader. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in artikel 8.3 (inhoud en toepassing van het accreditiekader) het onderdeel over de kwaliteitszorg geschrapt omdat dat inderdaad een dubbeling is met artikel 2.1. De inspectie heeft geen reguliere taak bij de handhaving van deze zorgplicht. De inspectie kan op grond van de Wet op het onderwijstoezicht slechts in incidentele gevallen van de minister de opdracht krijgen om binnen (een deel van) de instelling nader onderzoek te verrichten. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid beziet de inspectie de naleving van de zorgplicht voor kwaliteit vanuit het kwaliteitszorgsysteem van de instelling. De toelichting bij artikel 2.1 is naar aanleiding van de kritiek van de Raad gewijzigd.

De meerwaarde van de zorgplicht ten opzichte van de accreditatie ligt in het feit dat belanghebbenden (horizontale verantwoording) in die tussenliggende periode het college van bestuur hierop kunnen aanspreken. Studenten en personeel kunnen een beroep doen op deze zorgplicht via instemming op dan wel advies over het onderwijs- en examenreglement, personeel via de voorstellen over het personeelsbeleid en de maatregelen die daaruit voortvloeien, werkgeversorganisaties via gezamenlijke afstemming van onderwijs op de arbeidsmarkt. Voor het college van bestuur, de medezeggenschapsraad en de werkgeversorganisaties werkt de zorgplicht dus als een kader waarbinnen partijen opereren. Dit draagt bij aan onze doelstellingen om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbeteren.

Naar aanleiding van de desbetreffende opmerking van de Raad is in het wetsvoorstel de relatie tussen de zorgplicht en het onderwijs- en examenreglement verduidelijkt en zijn het algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting bij de oorspronkelijke artikelen 2.1, 2.2, 2.6 en 3.43 gewijzigd en aangevuld.

Zoals de Raad ook al in onderdeel 2.3 van zijn advies opmerkt, liggen aan de introductie van de zorgplicht voor de (organisatie van de) medezeggenschap overwegingen ten grondslag om de vrijheid van de instellingen te vergroten en de regeldruk op wettelijk niveau te verminderen. In het rapport «Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs»<sup>1</sup> is dit nader uitgewerkt. Wij hechten er aan deze zorgplicht te handhaven. Wij merken overigens op dat het instellingsbestuur al ten tijde van de totstandkoming van de wet tot wijziging van de WHW in verband met de modernisering van de universitaire bestuursstructuur (MUB) de opdracht had om te zorgen voor volwaardige medezeggenschap. Hierop wordt nu voortgebouwd, zij het zonder gedetailleerde procesvoorschriften. Het wetsvoorstel geeft wel aan dat de bestaande medezeggenschapsreglementen voldoende uitwerking zijn van deze volwaardige medezeggenschap. In het overgangsrecht is bepaald dat de huidige medezeggenschapsreglementen worden aangemerkt als medezeggenschapsreglement in de zin van artikel 4.8, tweede lid. Dit betekent dus geen extra bureaucratische last, omdat instellingen voort kunnen bouwen op bestaande afspraken.

In onderdeel 2.3 onderkent de Raad verder dat met het vervallen van de huidige voorschriften over de inrichting en procedures van medezeggenschap de vrijheid van de instelling wordt vergroot en dat de regeldruk op wettelijk niveau wordt verminderd. Het is inherent aan een vergroting van die vrijheid dat de instellingen op onderdelen dan zelf de inrichting ter hand nemen. Dat daardoor verschillen ontstaan tussen de instellingen past in het streven om diversiteit tussen de instellingen te vergroten, waarbij men kan aansluiten op de eigen cultuur en het profiel van de instelling. Die vrijheid hebben wij eveneens vergroot door ook hogescholen de bevoegdheid te geven een keuze te maken tussen gedeelde en ongedeelde medezeggenschap. Wij erkennen dat het bij de regeling van medezeggenschapszaken vaak om tegengestelde belangen gaat. Mede daarom en ter vergroting van de rechtszekerheid van studenten hebben wij een aantal basisrechten in met name de artikelen 4.9 (instemmingsrecht) en 4.10 (adviesrecht) opgenomen. Onder het instemmingsrecht vallen ook de vaststelling en wijziging van het bestuursreglement en het medezeggenschapsreglement. Dit biedt naar onze mening voldoende waarborgen voor een evenwichtige uitwerking van de zorgplicht medezeggenschap. Daardoor ontstaat er op hoofdpunten een voor alle instellingen uniform systeem met een bandbreedte voor de nodige diversiteit. Daarnaast maakt het feit dat er één landelijke geschillencommissie en één beroepsinstantie zijn (Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam) dat grenzen gewaarborgd worden.

Wij nemen het advies van de Raad in onderdeel 2.3 over om het onderzoeksrecht van de medezeggenschapsraden slechts mogelijk te maken, nadat het geschil over informatieverstrekking is voorgelegd aan de landelijke geschillencommissie medezeggenschap.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State in onderdeel 2.4 dat de termen «goed bestuur» en «degelijk bestuur» door elkaar worden gebruikt, is voor de term «goed bestuur» gekozen.

Het advies van de Raad om in elk geval voor de openbare instellingen een verklaring van geen bezwaar voor de bestuursreglementen te introduceren, is niet overgenomen. Wij menen dat de stelselverantwoordelijkheid van de minister afdoende gewaarborgd kan worden via andere ministeriële interventiemogelijkheden die achteraf ingezet kunnen worden in plaats van vooraf. Op deze manier wordt de autonomie van de instellingen zoveel mogelijk gerespecteerd. De hieraan ten grondslag liggende governance-visie komt ook tot uitdrukking in de lijn van de governancebranchecode, vast te stellen door de sector zelf. Deze code kan ook een rol spelen bij de verantwoording in het jaarverslag over goed bestuur; met de code is niet beoogd vooraf goedkeuring of sturing vanuit de overheid te geven aan de invulling van de zorgplicht goed bestuur door de instellingen. Wel kan de minister, indien er geen code is, extra regels vaststellen over (de wijze van) verantwoording in het jaarverslag.

In aanvulling hierop kan er een code worden benoemd met een normering voor de maximale beloning van personeel. Als er geen code is, kan de regering bij algemene maatregel van bestuur een regeling hierover treffen. Zoals

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 853, nr. 16.

uiteengezet in paragraaf 6.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt hiermee geanticipeerd op een wetsvoorstel dat kabinetsbreed de maximumbeloningen in de (semi) publieke sector regelt.

### *3. De positie van studenten in de WHOO*

*De student staat centraal in de WHOO, aldus de toelichting. De student wordt daar beschreven als de kern van het hoger onderwijs. De student wordt daarbij niet gezien als consument, maar als lid van een actieve kennissamenleving. Dit laatste rechtvaardigt zijn bijdrage aan het bestuur van de instelling door medezeggenschap en maakt een bredere vorming door deelname aan medezeggenschap mogelijk. De positie van de student wordt versterkt door:*

- 1. bekostiging via halfjaarlijkse leerrechten, hetgeen het overstappen vergemakkelijkt;*
- 2. recht op informatie en grotere duidelijkheid over inhoud en kwaliteit van de opleiding;*
- 3. betere rechtsbescherming en vereenvoudigde interne en externe rechtsgang met de mogelijkheid tot schadevergoeding;*
- 4. volwaardige medezeggenschap.*

*De Raad heeft op 7 oktober 2005 advies uitgebracht over de invoering van leerrechten, die in de WHOO niet wezenlijk anders zijn geregeld dan in het eerdere wetsvoorstel.<sup>1</sup> De Raad handhaaft de bezwaren die hij in zijn advies heeft verwoord. Met betrekking tot de andere maatregelen die de positie van de student beogen te versterken, merkt de Raad het volgende op.*

#### *3.1 Interne en externe rechtsbescherming*

*In artikel 3.52 van de WHOO wordt een zorgplicht opgenomen om voor de behandeling van zowel klachten als geschillen van studenten één toegankelijke en laagdrempelige voorziening in het leven te roepen, de zogenoemde één-loketgedachte. Dit «ontvangstkantoor» registreert de binnenkomende geschillen en klachten en deelt ze vervolgens toe aan de commissies of personen die met de behandeling daarvan zijn belast. Bij geschillen over examens geeft de geschillencommissie een bindend advies aan het CvB van de instelling, dat daarop een besluit neemt. Beroep kan worden ingesteld bij het College van beroep voor het hoger onderwijs. De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.*

- a. De adviezen van de in artikel 3.52, eerste lid, aanhef en onder b, van de WHOO bedoelde commissies zijn ingevolge artikel 3.53, eerste lid, van deze wet bindend voor het CvB, voor zover deze betrekking hebben op beslissingen van een examencommissie of van een examiner. Volgens de toelichting bij artikel 3.53 is hiervoor gekozen om de professionals binnen de instelling te vrijwaren van enige vorm van toetsing door het CvB van inhoudelijke beoordelingen van kennis en kunde van een student. De Raad wijst erop dat naast de beslissingen van de examencommissie en de examinatoren door het CvB ook andere, aan de voornoemde gerelateerde beslissingen worden genomen, zoals beslissingen inzake de omvang van de vrijstellingen en beslissingen genomen op basis van het aanvullend onderzoek. Met betrekking tot die beslissingen wordt geen bindend advies uitgebracht. Anderzijds kan een examencommissie of een examiner ook beslissingen nemen die geen betrekking hebben op kennis of kunde; ook deze beslissingen zijn ingevolge artikel 3.52, eerste lid, WHOO onderworpen aan het bindend advies van de commissie. Een complicerende factor is verder dat de figuur van het bindend advies niet past in het in de Algemene wet bestuursrecht geregelde stelsel van bezwaar- en beroep-schriften; dat dit – zoals de toelichting stelt – ten goede komt aan de eindverantwoordelijkheid van het CvB kan de Raad, gelet op het bindende karakter van de advisering, niet inzien. Gelet op het voorgaande adviseert de Raad in artikel 3.53 WHOO af te zien van afwijkingen van het algemene stelsel van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, voor zover van toepassing.*
- b. In paragraaf 2.4 van de toelichting wordt gesteld dat de rechtsbescherming van de student bemoedijkt wordt door onduidelijkheid over de te volgen rechtsgang en dreigt te verslechteren doordat de instellingen minder aan wettelijke regels worden gebonden. Aangenomen wordt dat dit kan worden*

<sup>1</sup> Advies van 7 oktober 2005, Kamerstukken II 2005/06, 30 387, nr. 4.

opgevangen door beslissingen, ongeacht of het besluiten betreft in de zin van de Awb, na een interne procedure bij uitsluiting te laten beoordelen door het College van beroep voor het hoger onderwijs. In hoofdzaak zou de Awb in deze procedures van toepassing zijn.

De Raad kan de uitgangspunten en veronderstellingen van deze voorstellen niet volgen. Het voorstel doorsnijdt op tweeërlei wijze het aan de inrichting van de rechtsbescherming in ons land ten grondslag liggende onderscheid tussen privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtsbetrekkingen, en doet dit op basis van een verkeerd begrip van de toepasselijkheid van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Anders dan in de genoemde paragraaf en in de toelichting bij het derde lid van artikel 3.53 is verondersteld, wordt de bestuursrechtelijke dan wel privaatrechtelijke aard van de rechtsbetrekking niet zonder meer bepaald door het onderscheid tussen openbare en bijzondere instellingen. Afgezien van wat in onderdeel 10 van dit advies wordt opgemerkt over dit onderscheid gaat de toelichting hier voorbij aan de definitie van bestuursorganen in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb, waaruit volgt dat ook organen van een privaatrechtelijke rechtspersoon met openbaar gezag kunnen zijn bekleed, terwijl omgekeerd geldt dat publiekrechtelijke rechtspersonen ook in privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen kunnen staan.

Bovendien kan – zoals de toelichting in de laatste alinea van paragraaf 2.4.2 ook lijkt te onderkennen, zij het ook daar ten onrechte gerelateerd aan het onderscheid tussen openbare en bijzondere instellingen – de opdracht van de geschillenbeslechting aan het College van beroep voor het hoger onderwijs ook niet het laatste woord zijn waar het geschil een privaatrechtelijke rechtsbetrekking betreft. In artikel 112 van de Grondwet is aan de rechter de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen opgedragen. Het tweede lid van dit artikel opent de mogelijkheid om de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, op te dragen aan niet tot de rechterlijke macht behorende gerechten. Ingevolge het voorgestelde artikel 3.52, derde lid, WHOO wordt de berechting van alle geschillen opgedragen aan een college dat niet tot de rechterlijke macht behoort en organisatorisch is aangehaakt bij het ministerie van OCW. De Raad merkt op dat reeds om deze reden het onwenselijk is de berechting van geschillen anders dan over besluiten in de zin van de Awb in een bijzondere rechtsgang onder te brengen.

- c. Ook overigens ontmoet de voorgestelde brede jurisdictie van het College van beroep voor het hoger onderwijs bezwaar. Ingevolge artikel 3.56, eerste lid, tweede volzin, van de WHOO staat tegen deze uitspraken geen beroep meer open. Daarmee wordt de weg naar de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State afgesloten, aldus de toelichting bij dit artikel. Die keuze wordt gemotiveerd met het argument dat studenten het College van beroep als laagdrempelig ervaren en dit College in redelijk korte tijd een beslissing neemt. Het College van beroep wordt daarmee het hoogste rechterlijke college in deze geschillen. Onverminderd het hiervoor in punt a en b opgenomen advies, is het naar het oordeel van de Raad onwenselijk wat betreft besluiten in de zin van de Awb tot een verdergaande invoering van gespecialiseerde bestuursrechtspraak te komen. De Raad acht het in het algemeen gewenst dat wordt aangesloten bij het algemene stelsel van rechtsbescherming, en zo min mogelijk bijzondere procedures in het leven worden geroepen. Hij adviseert de regeling van interne en externe rechtsbescherming te heroverwegen.
- d. Ingevolge artikel 8.21 van de WHOO staat tegen besluiten van de Minister van OCW of de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie met betrekking tot accreditatie rechtstreeks beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In artikel 14.1 van de WHW is eenzelfde procedure opgenomen. De memorie van toelichting bevat geen motivering voor deze afwijking van de gebruikelijke, in de Awb neergelegde, beroeps-gang in het bestuursrecht. Gelet op het streven naar zoveel mogelijk uniformiteit in het bestuursprocesrecht acht de Raad echter een dragende motivering voor een dergelijke afwijking noodzakelijk.

*Hij adviseert artikel 8.21, indien deze regeling noodzakelijk wordt geacht, van een dragende motivering te voorzien en anders de beroepsgang te herzien.*

*Gelet op bovenstaande opmerkingen komt de Raad tot de conclusie dat het stelsel van rechtsbescherming voor studenten op belangrijke onderdelen onvoldoende is doordacht en toegelicht, en ten onrechte de uitgangspunten van de inrichting van de rechtsbescherming in Nederland verlaat. Hij adviseert dit stelsel te heroverwegen, met inachtneming van de in deze paragraaf gemaakte opmerkingen.*

### *3.2 Inspraak*

*De medezeggenschapsregelingen worden geheel aan de zorg(plicht) van de instellingen overgelaten. De instellingen mogen het op eigen manier regelen, waardoor gewenste variatie in medezeggenschap ontstaat. Omdat de regeling van medezeggenschap aan instellingen wordt overgelaten, vervallen volgens de memorie van toelichting de opleidingscommissies (OCs), die in de WHW verplicht waren. De inspraak van studenten in hun eigen opleiding via de OC is uiterst belangrijk gebleken en speelt een belangrijke rol bij evaluaties van opleidingen. In het algemeen functioneren OCs naar behoren en wordt er door studenten veel waarde aan gehecht dat hun, vaak uiterst praktische, belangen via hun vertegenwoordigers in de OC worden behartigd. Thans wordt echter geen onderscheid meer gemaakt naar verschillende soorten inspraak en medezeggenschap. Medezeggenschap inzake het bestuur van de instelling, begrotingen, curricula, opleidings- en examenreglementen vallen alle onder de paraplu van de zorgplicht.*

*De Onderwijsraad adviseert de OC in de WHOO op te nemen. Het rechtstreeks belang dat studenten hebben bij de inrichting en uitvoering van de opleiding valt niet op één lijn te stellen met de medezeggenschap bij het bestuur van de instelling, een activiteit waar blijkens de opkomst bij verkiezingen slechts een zeer klein aantal van alle studenten in is geïnteresseerd.*

*De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan dit onderscheid en daarbij tevens in te gaan op de urgentie van de veranderingen in inspraak- en medezeggenschapsregiems van studenten bij instellingen en om het laten vervallen van de verplichting tot instelling van een OC te herzien.*

### **3. De positie van studenten in de WHOO**

In het oorspronkelijke wetsvoorstel leidde een geschil over een beslissing van de examencommissie of de examinator tot een bindend advies van de interne adviescommissie, die adviseert over klachten en geschillen. De motivering hiervan was dat deze geschillen betrekking hebben op «kennen en kunnen». De Raad van State acht de regeling van het bindend advies over een beslissing van de examencommissie of een examinator echter onzuiver.

Wij delen de mening van de Raad dat niet alle beslissingen van de examencommissie over het «kennen en kunnen» gaan (denk aan het constateren van fraude), terwijl ook het college van bestuur beslissingen kan nemen die betrekking hebben op «kennen en kunnen» (bijvoorbeeld het afnemen van een colloquium doctum bij aanstaande studenten). Hierdoor was het gekozen criterium «kennen en kunnen» niet het juiste onderscheidende criterium. Naar aanleiding van het advies van de Raad is het wetsvoorstel aangepast in die zin dat nu de hoofdregel is dat het college van bestuur opnieuw een beslissing neemt over een geschil met een (aanstaande) student. Echter, als het gaat over een geschil van een student over een beslissing van een examencommissie of examinator, dan is het de examencommissie die opnieuw een beslissing moet nemen.

Daarmee wordt tegelijk tegemoet gekomen aan de volgende opmerking van de Raad, namelijk dat het geven van een bindend advies (door de interne adviescommissie aan het college van bestuur) niet past in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Door de keuze voor de constructie dat bij geschillen naar aanleiding van beslissingen van een examinator of examencommissie de commissie aan die examencommissie adviseert, is de noodzaak voor bindende advisering vervallen.

Het bovenstaande heeft ook gevolgen gehad voor artikel 4.4. Dit artikel is zodanig aangepast dat de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen op



geschillen zowel door het college van bestuur als de examencommissie niet overgedragen kan worden. Daarmee wordt de onafhankelijkheid van de examencommissie nog sterker neergezet.

Wij zijn het eens met de Raad die erop wijst dat ook organen van een bijzondere instelling met openbaar gezag bekleed kunnen zijn, terwijl ook een publiekrechtelijke rechtspersoon in privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen kan staan. Het openbaar of bijzonder karakter van een instelling is dus niet bepalend voor de aard van de gedragingen van de instelling. De artikelsge- wijze toelichting is op dit punt aangepast. Om duidelijkheid te scheppen in de externe rechtsgang voor studenten kiezen we er wel voor in principe alle geschillen die voortvloeien uit deze wet onder te brengen bij een afzonderlijk rechtscollege, namelijk bij het college van beroep voor het hoger onderwijs.

Uiteraard zijn wij bekend met artikel 112 van de Grondwet op grond waarvan de gang naar de burgerlijke rechter in geval van privaatrechtelijke geschillen niet kan worden afgesloten. Om die reden is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat die weg voor studenten altijd open blijft staan als zij hun zaak niet aan het college van beroep voor het hoger onderwijs willen voorleggen. Op dit moment moet een student zich echter te vaak de vraag stellen of hij met een zaak naar het college van beroep voor het hoger onderwijs moet, naar het college van beroep bijzonder onderwijs of naar de sector bestuursrecht van de rechtbank of dat toch de burgerlijke rechter zich over zijn zaak moet buigen. Dit dilemma is een belangrijke aanleiding geweest om (ook) ten aanzien van de externe procedure te kiezen voor een situatie waarin het voor de student duidelijk is welke rechter bevoegd is: één onafhankelijke instantie die bevoegd is voor alle aangelegenheden die voortvloeien uit deze wet. Het functioneren van het college van beroep voor het hoger onderwijs als rechterlijke instantie is met diverse waarborgen omkleed. De ambtenaren die de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan het college van beroep voor het hoger onderwijs kan toevoegen, zijn functioneel volstrekt onafhankelijk ten opzichte van de minister. Om dit te verduidelijken is het desbetreffende artikel aangepast.

Het college van beroep voor het hoger onderwijs doet in beroepszaken uitspraak in een geschil tussen een student en de instelling. De Raad heeft aangegeven geen voorstander te zijn van gespecialiseerde rechtspraak wat betreft besluiten in de zin van de Awb. Hoewel wij in het algemeen deze stellingname onderschrijven, menen wij dat het goed is in dit geval een uitzondering hierop te maken, in de vorm van het college van beroep voor het hoger onderwijs. Het gaat ons uiteindelijk om het doel van de rechtsbe- scherming: dat is het op een heldere en toegankelijke wijze een mogelijkheid bieden aan de student om zijn recht te halen. Dat bieden wij met de regeling in de WHOO. Bovendien wijst de praktijk uit dat de huidige situatie, waarin tegen een uitspraak van het college van beroep voor het hoger onderwijs geen hoger beroep openstaat, naar tevredenheid functioneert. Ten slotte waren de bevoegdheid van dit college en het ontbreken van een hoger beroepsinstantie voor de Raad voor de rechtspraak, die terzake om advies is gevraagd, geen aanleiding om op- of aanmerkingen te maken. De Raad voor de rechtspraak heeft ingestemd met het voorstel. Wij hebben in de toelichting verduidelijkt waarom wij voor deze rechtsgang hebben gekozen.

De Raad heeft voorts gevraagd om nadere toelichting over het rechtstreekse beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad op grond van artikel 8.21 van de WHOO. Hierover merken wij het volgende op. In alle onderwijs- wetgeving komt een dergelijk «sprongberoep» voor als het gaat om zaken die tot gevolg kunnen hebben dat de bekostiging wordt gewijzigd of ingetrokken. In het hoger onderwijs kunnen zowel besluiten van de NVAO als besluiten van de minister gevolgen hebben voor de bekostiging van de instellingen. Om te voorkomen dat de instellingen lange tijd in onzekerheid verkeren over het onherroepelijk worden van het besluit van de NVAO of de minister, wordt vastgehouden aan het rechtstreekse beroep bij de Afdeling bestuursrecht- spraak van de Raad, mede om in overeenstemming te blijven met overige onderwijswetgeving. Wij hebben in de toelichting uitvoeriger uiteengezet om welke reden gebruik wordt gemaakt van een «sprongberoep».

De opmerking van de Raad dat de inspraak van studenten ten aanzien van de inrichting van hun eigen opleiding via de opleidingscommissie uiterst belangrijk is gebleken, onderschrijven wij geheel. Het wetsvoorstel regelt in artikel 4.13, tweede lid, dat de bevoegde medezeggenschapsraden jaarlijks de wijze en uitvoering kunnen beoordelen van de onderwijs- en examenreglementen. De specifieke vormgeving is echter ondergeschikt aan de functie, en de vorm wordt in verband met de inrichtingsvrijheid aan de instelling overgelaten. Een belangrijk adagium daarbij is dat besluitvorming en medezeggenschap op elkaar moeten aansluiten. Daar waar er medezeggenschapsrechten zijn, worden deze uitgeoefend op het niveau waarop de besluitvorming plaatsvindt. Dit adagium wordt vaak kernachtig samengevat als «medezeggenschap volgt zeggenschap». Omdat deze functionele bevoegdheden expliciet wettelijk geregeld zijn, wordt, in tegenstelling tot wat de Raad opmerkt, de medezeggenschapsregeling niet geheel aan de zorgplicht van de instellingen overgelaten. Bovendien is in de zorgplicht bovengenoemd adagium geregeld. Het blijft dus mogelijk een opleidingscommissie in te stellen waarbij de taken als advisering over en evaluatie van de onderwijs- en examenregeling worden belegd. Daarnaast kan in het medezeggenschapsreglement geregeld worden dat bepaalde besluiten op opleidingsniveau slechts tot stand kunnen komen na medezeggenschap van de bevoegde medezeggenschapsraad (bijvoorbeeld een faculteitsraad of een opleidingscommissie). Voor het onderwijs- en examenreglement is het adviesrecht dan wel instemmingsrecht bij wet geregeld. Als een decaan of opleidingsdirecteur het onderwijs- en examenreglement vaststelt, vindt hier dus ook medezeggenschap op opleidingsniveau plaats. Dat de basisbevoegdheden dus zowel op opleidingsniveau als op centraal niveau zijn gewaarborgd, is in de toelichting verduidelijkt.

#### *4. Meer excellentie in het hoger onderwijs*

*Een doel van de WHOO is de vergroting van de differentiatie en excellentie in het hoger onderwijs. Als middel wordt gekozen voor een systeem van vraagsturing, terwijl de mogelijkheden tot selectie van aanstaande studenten voorlopig maar in beperkte mate worden uitgebreid. De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.*

##### *4.1 Toelating en selectie*

*Evenals de WHW gaat de WHOO uit van een geclausuleerd toelatingsrecht, hetgeen betekent dat het bezit van een diploma van de juiste vooropleiding, vwo dan wel havo of mbo, met de juiste vakken of het juiste profiel toelating biedt tot een wo- respectievelijke hbo-opleiding. Daarnaast biedt een bachelordiploma in het hbo toelating tot een universitaire bacheloropleiding. Alleen bij doorstroming vanuit een propedeuse in het hbo naar een universitaire studie en bij doorstroming vanuit het middelbaar beroepsonderwijs naar een niet-verwante hbo-studie mogen de instellingen studenten selecteren, hetgeen in de toelichting wordt aangeduid als «toelaatbaarheid».<sup>1</sup> De reden hiervoor is dat het aantal studenten dat na acht jaar is afgestudeerd, bij deze twee groepen studenten 5 tot 20% lager ligt dan bij andere groepen studenten. Pas na evaluatie van de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing in juni 2007 wordt besloten of het aantal mogelijkheden tot selectie in de WHOO moet worden uitgebreid. In dit opzicht wordt de WHOO voortijdig ingediend.<sup>2</sup>*

*De Raad constateert in het voorstel een zekere onevenwichtigheid, omdat studenten zich in beginsel op elke opleiding kunnen inschrijven, terwijl instellingen maar in beperkte mate studenten kunnen selecteren. In het licht van de beoogde rendementsverhoging in het hoger onderwijs is dit opmerkelijk, vooral nu in de memorie van toelichting wordt geconstateerd dat het rendement van het Nederlandse hoger onderwijs zich internationaal gezien in de middenmoot bevindt. Om het rendement te vergroten moeten studenten zoveel mogelijk bij die opleiding terechtkomen waarvoor zij geschikt en gemotiveerd zijn. Daartoe is niet alleen goede voorlichting van belang, maar moet de instelling ook de mogelijkheden hebben om ongeschikte of ongemotiveerde studenten niet alleen tijdens maar ook al voor de aanvang van hun studie door te verwijzen naar andere, wel voor hen geschikte opleidingen. Het streven naar vergroting van het percentage jongeren dat aan het hoger onderwijs deelneemt, vergroot de behoefte aan selectie nog verder, omdat de*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, hoofdstuk 3, inleiding, blz. 129.

capaciteiten van de studenten in het hoger onderwijs zeer uiteenlopen. De Raad acht het dan ook wenselijk dat de mogelijkheden voor instellingen om honoursprogramma's in te richten naast reguliere programma's verder worden uitgebreid. Hij acht het weinig consequent dat een instelling ingevolge artikel 3.46, eerste lid, van de WHOO wél tijdens de bacheloropleiding, dus ook na afloop van het eerste semester of trimester, studenten mag selecteren voor een honoursprogramma, maar niet bij aanvang van de opleiding. De Raad adviseert deze selectie ook bij inschrijving mogelijk te maken. Een goede combinatie van voorlichting, selectie en doorverwijzing vóór en tijdens de studie zal bijdragen tot een bewuste en gemotiveerde keuze bij studenten. Deze zullen zich intensiever bij de onderwijsgemeenschap betrokken voelen, waardoor het rendement in het hoger onderwijs zal toenemen. Wanneer studenten niet meer automatisch tot de opleiding van hun keuze worden toegelaten, zal bovendien hun inzet in het voortgezet onderwijs toenemen en daarmee ook de rendementen van dat onderwijs. De Raad adviseert het toelatingsrecht in het hoger onderwijs opnieuw te overwegen, meer mogelijkheden tot selectie en doorverwijzing in het voorstel op te nemen en artikel 3.46 zodanig aan te passen dat al bij inschrijving voor de studie kan worden geselecteerd.

#### 4.2 Vraagsturing en excellentie

De introductie van leerrechten moet de vraagsturing in het hoger onderwijs vergroten, hetgeen betekent dat instellingen opleidingen moeten aanbieden waar studenten belangstelling voor hebben. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat studenten zich bij hun studiekeuze in overwegende mate zullen laten leiden door de vraag van de arbeidsmarkt en de samenleving naar bepaalde studies.

Aan de WHOO ligt het beleidsdoel ten grondslag dat de Nederlandse economie innovatiever moet worden, vooral op het gebied van product-innovatie, en dat studenten meer ondernemersvaardigheden moeten worden bijgebracht. Hiervoor is een forse groei van het aantal studenten in technische studies en ontwerpopleidingen vereist. De toelichting maakt op geen enkele wijze duidelijk in hoeverre vraagsturing bijdraagt tot de verwezenlijking van deze ambities.

De Raad wijst erop dat het aantal studenten in technische studies al geruime tijd achterblijft en dat veel onderzoekers op het gebied van natuurwetenschappen en techniek uit het buitenland moeten worden geworven. Het staat dan ook allerminst vast dat vraagsturing leidt tot voldoende aantallen hoger opgeleiden in de studies waaraan de Nederlandse kenniseconomie behoefte heeft. Het is zelfs goed denkbaar dat veel studenten zullen kiezen voor economische of commerciële opleidingen die minder tijd en inspanning vergen dan een technische studie. Door de rechtstreekse koppeling van bekostiging aan de aantallen ingeschreven studenten kan dit ertoe leiden dat veel technische opleidingen hun poorten zullen moeten sluiten, terwijl het aantal managementopleidingen explosief groeit. Eenzelfde gevaar dreigt voor bepaalde cruciale talenstudies als Chinees en Duits.

De Raad is er niet van overtuigd dat vraagsturing alléén studenten voldoende prikkels biedt om studies te kiezen en te voltooien waaraan de samenleving behoefte heeft. Hij wijst er in dit verband op dat artikel 3.36 van de WHOO nieuwe leerrechten biedt aan afgestudeerden die alsnog een opleiding gaan volgen op het gebied van onderwijs of zorg. Kennelijk wordt van vraagsturing onvoldoende prikkeling verwacht om de tekorten in deze sectoren aan te vullen. Gelet op het belang dat in de toelichting wordt gehecht aan technologische innovatie, ligt het voor de hand dat de WHOO ook mogelijkheden bevat om het volgen van technische en natuurwetenschappelijke studies te stimuleren.

De Raad adviseert in de toelichting aan deze onderwerpen aandacht te besteden, en zonodig het voorstel aan te passen.

#### 4. Meer excellentie in het hoger onderwijs

De Raad van State adviseert het toelatingsrecht in het hoger onderwijs opnieuw te overwegen, meer mogelijkheden tot selectie en doorverwijzing in het voorstel op te nemen en artikel 3.46 zodanig aan te passen dat al bij inschrijving voor de studie kan worden geselecteerd. De Raad vindt gelet op het belang van rendementsverbetering dat studenten zoveel mogelijk bij die opleiding terecht moeten komen waarvoor zij geschikt en gemotiveerd zijn.

Daartoe moet de instelling ook de mogelijkheden hebben om ongeschikte of ongemotiveerde studenten niet alleen tijdens, maar ook al voor de aanvang van hun studie door te verwijzen naar opleidingen waarvoor zij wel geschikt en gemotiveerd zijn.

De opmerkingen van de Raad zijn volkomen in overeenstemming met de argumenten van het kabinet (o.a. neergelegd in de notitie «Ruim baan voor talent» uit 2003<sup>1</sup> en het «Hoger onderwijs- en onderzoekplan 2004»<sup>2</sup>) om selectie van studenten bij inschrijving verdergaand mogelijk te maken dan in de WHW het geval is. Het is inderdaad aannemelijk dat selectie eraan kan bijdragen dat meer studenten in een opleiding terecht komen waarvoor zij geschikt zijn. Ervaring met het University College Utrecht leert dat selectie bij inschrijving in samenspel met intensieve begeleiding door hoogwaardige docenten en kleinschalig onderwijs tot een hoog rendement (95%) kan leiden. Terecht merkt de Raad op dat wanneer studenten zich intensiever bij de onderwijsgemeenschap betrokken voelen, het rendement in het hoger onderwijs zal toenemen. Van die betrokkenheid is nu nog te weinig sprake. De Onderwijsraad heeft daarop met nadruk gewezen in zijn advies «De helft van Nederland hoogopgeleid» (december 2005). Ook uit de Studentenmonitor (ITS, 2005) blijkt dat meer dan 75% van de studenten niet «gedreven» is. Een samenspel van goede voorlichting, selectie en verwijzing voor en tijdens de studie, uitdagend onderwijs en begeleiding door goede docenten, maatwerk en kleinschalige onderwijscontexten kunnen ervoor zorgen dat studenten meer aan het onderwijs worden gebonden. Om daarmee meer ervaring op te doen en tegelijkertijd zicht te krijgen op effecten van selectie op toegankelijkheid is bij de Tweede Kamerbehandeling van het HOOP 2004 en het voorstel voor de Experimentenwet nadere vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing afgesproken om selectie bij inschrijving eerst uit te proberen in experimenten alvorens te besluiten over invoering bij wet. Deze experimenten en de juridische grondslag daarvan lopen af per september 2007. Zo spoedig mogelijk daarna zal politieke besluitvorming over de invoering van selectie bij inschrijving en collegegeldverhoging plaatsvinden. Voorkomen moet worden dat er per september 2007 een gat valt in de regelgeving voor experimenten, waarvan het wenselijk is deze voort te zetten. Om continuïteit te waarborgen zal daarom worden voorgesteld de wettelijke grondslag van de experimenten te verlengen. Na de verlenging van de experimenten kan met een wijziging van de WHW desgewenst een definitief arrangement voor selectie en collegegeldverhoging worden getroffen.

Om aan te sluiten bij de verschillende studiewensen en patronen van studenten is het nodig dat opleidingen intern gedifferentieerd zijn. Wij zijn het met de Raad eens dat het wenselijk is om de mogelijkheden voor instellingen om honoursprogramma's in te richten naast reguliere programma's verder worden uitgebreid. De ontwikkeling van deze programma's, zowel in het wo als in het hbo, wordt actief gestimuleerd; in het collegejaar 2006-2007 worden hiervoor extra subsidies verleend. Omdat deze programma's veelal tijdens het eerste jaar beginnen, wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid geïntroduceerd om studenten al tijdens het eerste jaar daarvoor te selecteren. In de WHW kan dat alleen na afloop van het eerste jaar.

De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan technologische innovatie en het stimuleren van het volgen van technische en natuurwetenschappelijke studies. Volgens de Raad maakt de toelichting op geen enkele wijze duidelijk hoe vraagsturing studenten genoeg prikkelt om studies te kiezen en te voltooien waaraan de samenleving behoefte heeft. De Raad heeft gelijk door op te merken dat vraagsturing alleen niet voldoende is om deelname aan studies, waaraan de samenleving bij uitstek behoefte heeft, te stimuleren. Daarnaast is nodig dat deze studies aantrekkelijker worden gemaakt evenals de daarbij behorende arbeidsmarktperspectieven. Ook moet de uitval van studenten uit deze studies worden vermindert en het rendement verbeterd. In deze kabinetsperiode zijn maatregelen in gang gezet, die moeten bijdragen aan het verbeteren van rendement en kwaliteit van hoger onderwijs en dus gunstig zijn voor deelname aan de door de Raad genoemde studies. Wij denken hier om te beginnen aan transparante informatie over inhoud, kwaliteit en arbeidsmarktperspectieven van opleidingen. Verder is te noemen de introductie van de leerrechten. Op termijn zou introductie van collegegeldverhoging, selectie aan de poort en open bestel

<sup>1</sup> Ministerie van OCW, *Ruim baan voor talent*, Kamerstukken II 2003/04, 29 388, nr. 1.

<sup>2</sup> Ministerie van OCW, *Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan, 2004*, Kamerstukken II 2003/04, 29 410.

positief kunnen bijdragen aan de verbetering van rendementen in het hoger onderwijs. Met deze maatregelen neemt de kans toe dat er een betere match ontstaat tussen instelling en student én dat studenten door een grotere financiële verantwoordelijkheid een bewustere keuze zullen maken. Beide aspecten verkleinen de kans dat studenten voortijdig het hoger onderwijs verlaten. Om de deelname aan technische en natuurwetenschappelijke studies te stimuleren, heeft dit kabinet belangrijke maatregelen genomen. In het verlengde van het eind 2003 gepresenteerde Deltaplan bèta en techniek is het Platform Bèta en Techniek ingesteld, dat integrale vernieuwingen van scholen, universiteiten, hogescholen, onderzoeksinstituten en werkgevers ondersteunt, die zijn gericht op het verhogen van de aantrekkingskracht van technische en natuurwetenschappelijke opleidingen. Daarvoor is vanaf 2007 € 60 mln. beschikbaar.

Het kabinet werkt dus langs twee sporen: ten eerste worden de bèta- en technische opleidingen met extra financiële ondersteuning aantrekkelijker gemaakt voor studenten en ten tweede worden de instellingen met het centraal stellen van de student in de bekostiging gestimuleerd om studenten aan te trekken en vast te houden. In de toelichting wordt hieraan nadere aandacht besteed.

Wij zijn van mening dat er daarnaast geen wettelijke maatregelen nodig of wenselijk zijn. Na de introductie van het eerder genoemde Deltaplan is wel nagedacht over mogelijke verlaging van collegegelden om de instroom in de bèta- en technische opleidingen te vergroten. Dit zou een wettelijke aanpassing vergen. Onduidelijk was wat hiervan de gedragseffecten zouden zijn. Daarom wordt vooralsnog op beperkte schaal geëxperimenteerd met de zogenaamde bèta-beurzen.

##### *5. De toekomst van het binaire stelsel*

*Het voorstel laat het onderscheid tussen universiteit en hogeschool, het binaire stelsel, onaangetast, met het voorkomen van versnippering van onderzoeksgelden en de herkenbaarheid van beide instellingen in de Nederlandse samenleving als voornaamste argumenten. Deze keuze wordt echter voor een belangrijk deel weer ondermijnd door verschillende maatregelen die de onderzoekstaak van het hbo moeten opwaarderen. Zo is in artikel 2.6 van de WHOO expliciet de onderzoekstaak van de lector opgenomen, en telt onderzoek ingevolge artikel 4.1, derde lid, en artikel 7.1, eerste lid, van de WHOO voortaan uitdrukkelijk mee bij de bekostiging. Deze bepalingen werken juist weer versnippering van de bekostiging van onderzoek in de hand.*

*Voorts kunnen op grond van artikel 4.21 van de WHOO hogescholen voortaan aangemerkt worden als universiteit, en daarmee het promotierecht verwerven, overigens zonder dat hiermee aanspraken op bekostiging voor universitair onderzoek worden verworven. De toelichting bevat tevens beleidsvoornemens met betrekking tot promotietrajecten voor docenten in het hbo en opleidingen van de derde cyclus bij hogescholen.<sup>1</sup> Realisatie van deze beleidsvoornemens zal het onderscheid tussen universiteiten en hogescholen onduidelijker maken. De Raad acht vervaging van het onderscheid tussen hbo en wo onwenselijk, omdat het onderscheid tussen afgestudeerden van beide soorten hoger onderwijs op de arbeidsmarkt minder herkenbaar wordt. Dit klemt temeer, nu terecht gekozen is voor handhaving van het binaire stelsel. In het bijzonder acht de Raad het onwenselijk om hbo-instellingen een universitaire status te verlenen. Goede hbo-instellingen kunnen hierdoor ten onrechte het imago van tweederangs universiteiten krijgen. De positie van afgestudeerden aan dergelijke instellingen op de arbeidsmarkt zal hierdoor verslechteren. De gewenste opwaardering van hbo-docenten en instellingen kan wél worden bereikt door intensiever samen te werken met universiteiten en de doorstroming van hbo naar wo te vergemakkelijken, evenwel zonder het eigen karakter van deze twee typen onderwijs onrecht te doen.*

*De Raad adviseert artikel 4.21 niet in het voorstel op te nemen.*

##### *5. De toekomst van het binaire stelsel*

Volgens de Raad van State wordt handhaving van binariteit van het hoger onderwijs ondermijnd door de voorstellen omtrent onderzoek in het hbo (expliciete onderzoekstaak in artikel 4.1 en de introductie van de lector in artikel 2.5), en bekostiging van hbo-onderzoek; dit zou bovendien leiden tot versnippering van onderzoeksmiddelen.

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7.2.



De Raad hecht, evenals wij, aan het binaire stelsel. Daarbij lijkt de Raad niet alleen te doelen op het programmatische onderscheid (wo- en hbo-opleidingen) maar ook op het institutionele onderscheid (universiteiten en hogescholen). In het wetsvoorstel is daarin uitdrukkelijk voorzien.

Het onderzoek dat aan de twee onderscheiden vormen van hoger onderwijs (beroeps- en wetenschappelijk georiënteerd) is verbonden, wordt ook door deze onderscheiding bepaald. Hogescholen doen alleen onderzoek dat is gericht op de beroepspraktijk. Dit sluit aan bij de primaire taak van hogescholen: het opleiden van professionals voor de beroepspraktijk. Er is geen sprake van fundamenteel dan wel ongebonden onderzoek aan hogescholen en het eerste geldstroomonderzoek blijft beperkt tot het onderzoek dat door universiteiten wordt uitgevoerd. Het door hogescholen uitgevoerde onderzoek wordt bekostigd uit de begrotingspost hbo. Er is geen sprake van verdere versnippering van onderzoeksmiddelen zoals door de Raad wordt gesuggereerd.

In dit wetsvoorstel worden ver(der)gaande samenwerkingsvormen geïntroduceerd. Al verschillende jaren is het vergemakkelijken van doorstroom naar het wo een doelstelling in het hoger onderwijsbeleid. Dit wordt onder meer ondersteund door de bachelor-masterstructuur, door de invoering van leerrechten en door samenwerking tussen universiteiten en hogescholen bijvoorbeeld op het gebied van het wegwerken van deficiënties van hbo-studenten die doorstromen naar een wo-masteropleiding. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijke samenwerking tussen universiteiten en hogescholen verder gefaciliteerd door het introduceren van de zogenoemde besturenfusie-plus. Maar wij willen benadrukken dat bij deze vormen van samenwerking de identiteit van de universiteit en hogeschool gehandhaafd blijft. Gezien het institutionele onderscheid is een instellingenfusie tussen een universiteit en een hogeschool dan ook niet mogelijk.

Anders dan de Raad menen we dat het introduceren van de mogelijkheid voor hogescholen om universiteit te worden, bijdraagt aan het handhaven van dit onderscheid. Immers, omdat hogescholen nu al wo-bachelor- en wo-masteropleidingen kunnen aanbieden, zou het op lange termijn mogelijk kunnen zijn dat een hogeschool zich zodanig ontwikkelt dat de instelling de facto is getransformeerd tot een universiteit. Als een dergelijke instelling dan niet als zodanig kan worden erkend, ontstaan onduidelijk(er) te karakteriseren instellingen.

#### *6. Vraagsturing en wetenschappelijk onderzoek*

*Tegenover de vraagsturing in het hoger onderwijs staat een forse vergroting van de mogelijkheden tot sturing door de overheid van het onderzoek op universiteiten en hogescholen. In hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting staan vier concrete overheidstaken op onderzoeksgebied geformuleerd, te weten het op de agenda zetten van nationaal strategische doelen, het stimuleren van onderzoek als het belang van Nederland dit vereist, het via financiering stimuleren van universiteiten tot slagvaardig en effectief onderzoek, en tot slot het bevorderen van interactie tussen universiteiten, bedrijven en samenleving. Universiteiten moeten elke vier jaar onderzoeksplannen opstellen die rekening houden met deze nationale strategische doelen. De overheid toetst jaarlijks aan de hand van de voortgangsrapportage in het wetenschapsbudget of de universiteiten, zowel afzonderlijk als in hun geheel, hun rol naar behoren vervullen. Door middel van de ingevolge artikel 7.4 van de WHOO bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen maatstaven krijgt de overheid meer mogelijkheden om via de bekostiging te sturen welk onderzoek universiteiten verrichten. Vergroting van de sturing in het wetenschappelijk onderzoek is nodig voor stimulering van de kennis-economie. De memorie van toelichting noemt als doel de creatie van economische en maatschappelijke meerwaarde, in de vorm van spin-offs en octrooien.<sup>1</sup>*

*De Raad onderkent het economisch belang van wetenschappelijk onderzoek, maar maakt hierbij de kanttekening dat het verband tussen wetenschappelijk onderzoek en economische groei minder duidelijk en rechtlijnig is dan de toelichting lijkt te veronderstellen. Bij fundamenteel onderzoek is de eventuele toepasbaarheid van de resultaten tijdens het onderzoek lang niet altijd duidelijk, en vaak verloopt er een lange periode tussen het verkrijgen van onderzoeksresultaten en de praktische toepassing ervan.*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7.1.2.

*Voor fundamenteel wetenschappelijk onderzoek zijn forse investeringen nodig in gebouwen, collecties, apparatuur en wetenschappelijke staf. Dit veronderstelt een bepaalde mate van continuïteit in de financiering. Universiteiten bekostigen dure onderzoeksinstituten vaak gedeeltelijk uit het overschot van de middelen die beschikbaar worden gesteld voor minder dure studierichtingen. De rechtstreekse koppeling tussen bekostiging en aantallen ingeschreven studenten maakt deze kruissubsidiëring minder vanzelfsprekend. Studenten zullen verwachten, en wellicht in het kader van de medezeggenschap zelfs eisen, dat de voor hun opleidingen bestemde gelden ook aan die opleidingen worden besteed. Dit kan problemen opleveren voor de bekostiging van studies die een gering aantal studenten trekken, maar die niettemin van belang zijn voor de kenniseconomie. De gedeeltelijke dynamisering van de eerste geldstroom en grotere sturing binnen de tweede geldstroom aan de hand van nationaal strategische doelen brengen de continuïteit van deze opleidingen nog verder in gevaar. Het gecombineerde effect van beide sturingsmechanismen kan ertoe leiden dat er per saldo minder geld beschikbaar komt voor onderzoeken die van groot belang zijn voor de kenniseconomie.*

*De Raad adviseert in de toelichting op dit gevaar in te gaan en een voorziening te creëren die de continuïteit van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek veiligstelt.*

#### 6. Vraagsturing en wetenschappelijk onderzoek

Wij onderschrijven het standpunt van de Raad van State in onderdeel 6 van zijn advies dat er geen duidelijk en rechtlijnig verband is tussen fundamenteel onderzoek en economische groei. Het vrije en ongebonden onderzoek moet ook in de toekomst worden gewaarborgd. Dit veronderstelt inderdaad een bepaalde mate van continuïteit in de financiering. Recent is het eerdergenoemde rapport «Investeren in dynamiek» van de commissie Dynamisering verschenen (2006). De door de Raad geformuleerde vragen over de toeneemende sturing van het onderzoek via de verschillende geldstromen, raken aan de inhoud van dit rapport. Het kabinet zal op korte termijn zijn reactie op dit rapport aan de Tweede Kamer aanbieden.

#### 7. Europeesrechtelijke aspecten

*Het Nederlandse stelsel van bekostigd onderwijs is volgens de memorie van toelichting uitgesloten van de Europese regels met betrekking tot de interne markt en mededinging, omdat er sprake is van diensten van algemeen belang (DAB) doordat de staat bij de organisatie en handhaving van een dergelijk stelsel niet de bedoeling heeft tegen vergoeding werkzaamheden te verrichten, maar ten behoeve van de eigen bevolking zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak verricht.<sup>1</sup> De toelichting benadrukt dat hier sprake is van maatschappelijke ondernemingen met een maatschappelijke opdracht en dat het onderwijs niet kan worden beschouwd als een commerciële markt waarop eenvoudige vormen van markwerking van toepassing zijn.<sup>2</sup> Het feit dat ouders of leerlingen een eigen bijdrage betalen, maakt dit niet anders.<sup>3</sup> Bekostigde onderwijsinstellingen zijn dan ook geen diensten van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 86, tweede lid, van het EG-verdrag, terwijl het niet bekostigde onderwijs moet worden aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB).*

*De Raad merkt hierover het volgende op.*

##### 7.1 Economische activiteit of dienst van algemeen belang

*De toepasselijkheid van Europese regels inzake mededinging (kartelrecht en staatssteun) en de interne markt ten aanzien van een bepaalde activiteit is afhankelijk van de vraag of sprake is van een economische activiteit, dat wil zeggen een activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen of diensten op een markt.<sup>4</sup> Om te beoordelen of sprake is van een economische activiteit, moet worden gelet op de aard en het doel van de desbetreffende activiteit, en op de regels waaraan de uitvoering van die activiteit is gebonden. De wijze van financiering, het feit dat de activiteit is opgedragen aan de overheid of het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht zijn daarbij niet van belang. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG) vallen activiteiten die worden uitgevoerd door organisaties die grotendeels een sociale functie vervullen, geen winsttoegmerk hebben en niet deelnemen aan economische activiteiten, doorgaans niet onder de*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.6.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.2.

<sup>3</sup> De memorie van toelichting verwijst hier kennelijk naar het arrest van het HvJ EG in zaak 263/86, Humbel Jurispr. 1988, blz. 5365.

<sup>4</sup> Zie onder andere C-475/99, Glöckner, Jurispr. 2001, blz. I-8089; wat betreft het vrij verkeer kan worden gewezen op zaken C-158/96, Kohll, Jurispr. 1998, blz. I-1931 en C-157/99, Smits en Peerbooms, Jurispr. 2001, blz. I-5473.

*communautaire regels inzake mededinging en interne markt.<sup>1</sup> Indien een dergelijke organisatie echter in het kader van de uitvoering van een taak van algemeen belang aan economische activiteiten deelneemt, zijn die communautaire regels daarop wél van toepassing.*

*De consequentie van het uitvoeren van een economische activiteit is dat de regels inzake mededinging en de interne markt van het EG-verdrag van toepassing zijn. De DAEB vormen daarbij een bijzondere categorie. Ten aanzien van hen is het EG-verdrag van toepassing voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in rechte of in feite, van de hen toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. Mede naar aanleiding van de jurisprudentie van het HvJEG heeft de Europese Commissie recent een kaderregeling betreffende het staatssteun-toezicht en een beschikking betreffende de toepassing van artikel 86, tweede lid, van het EG-Verdrag ten aanzien van DAEB vastgesteld.<sup>2</sup> Hierbij zijn vooral de regels inzake staatssteun van belang. Aan ondernemingen mag compensatie worden toegekend voor de verrichtingen van DAEB, voorzover dit strekt tot dekking van de kosten die de betrokken onderneming daarvoor maakt. Compensatie die verder gaat, vormt in beginsel verboden staatssteun. Ook mag compensatie niet leiden tot kruissubsidiëring. Een en ander brengt mee dat de overheid bij deze compensatie streng toezicht moet houden op de besteding van publiek geld om te waarborgen dat de geboden compensatie niet verder gaat dan noodzakelijk is voor de verrichting van de DAEB en op de daarvoor bestemde wijze wordt besteed. In de volgende paragrafen wordt nader op de gevolgen van dit onderscheid ingegaan.*

## *7.2 Hoger onderwijs als DAB*

*In de memorie van toelichting wordt de toepasselijkheid van Europese regels met betrekking tot de interne markt op het gebied van hoger onderwijs categorisch uitgesloten. De Raad kan zich vinden in de overweging dat het stelsel van instellingen die bekostigd hoger onderwijs verzorgen, nog steeds de basiskenmerken heeft van een dienst van algemeen belang die niet als een economische activiteit dient te worden aangemerkt.<sup>3</sup> Daarbij speelt een rol dat de instellingen door de overheid worden bekostigd, het collegegeld wettelijk wordt vastgesteld en het aanbod in belangrijke mate door de overheid wordt gereguleerd. De Raad wijst er echter op dat de positie van instellingen in het hoger onderwijs steeds meer kenmerken vertoont waardoor niet meer kan worden volgehouden dat ondubbelzinnig sprake is van DAB waarop de regels inzake mededinging en de interne markt niet van toepassing zijn. Op zichzelf is een stelsel van vraagsturing denkbaar binnen een gesloten stelsel van onderwijs als overheidsvoorziening door bekostigde instellingen. In de ontwikkeling van het stelsel wordt echter ook rekening gehouden met het geven van onderwijs door niet-bekostigde instellingen. Hoewel (voorlopig) nog geen sprake is van een «open bestel»<sup>4</sup>, heeft deze ontwikkeling wel tot gevolg dat bekostigde instellingen niet alleen onderling concurreren om studenten, maar ook met niet-bekostigde instellingen. In zoverre opereren bekostigde instellingen op een markt. Ook verdient in dit opzicht de verhouding met vergelijkbare instellingen in andere lidstaten, en in het bijzonder met Vlaanderen, nadere aandacht. Voorts wijst de Raad erop dat de toelichting meer differentiatie in het hoger onderwijs bepleit, zowel in kwaliteit als in duur en niveau van de opleidingen, en dat vergroting van de wisselwerking tussen bedrijfsleven en hoger onderwijs wordt beoogd. Voorts kunnen niet gebruikte leerrechten in een latere levensfase nog worden ingezet. Deze ontwikkelingen leiden tot vervaging van de grens tussen regulier hoger onderwijs en commerciële aanbieders van opleidingen. Naarmate het hoger onderwijs zich verder ontwikkelt in de richting van een open bestel, zal steeds minder goed kunnen worden volgehouden dat instellingen bij de uitvoering van de taken waarvoor zij worden bekostigd, diensten van algemeen belang uitvoeren. Vergelijkingen met andere Europese stelsels van hoger onderwijs maken duidelijk dat daar gekozen wordt voor grotere verantwoordelijkheid van de overheid voor het hoger onderwijs en niet voor een open bestel. Voorzover instellingen van hoger onderwijs activiteiten verrichten die niet tot de wettelijke opleidingstaken behoren, zoals postacademisch onderwijs of cursussen, treden zij op als ondernemer in het economisch verkeer. Daarbij is niet relevant of zij daarmee beogen winst te maken, maar slechts of zij in concurrentie treden met andere aanbieders. De toelichting dient dan ook een*

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld zaken 263/86, Humbel, Jurispr. 1988, blz. 5365, C-159/91 en C-160/91, Poucet, Jurispr. 1993, blz. I-637; C-109/92, Wirth, Jurispr. 1993, blz. I-6447, C-264/01, C/306/01, C-354/01 en C-355/01, AOK Bundesverband e.a., Jurispr. 2004, blz. I-2493, zie ook de mededeling van de Commissie betreffende de diensten van algemeen belang (2001/C 17/04), punten 29 en 30.

<sup>2</sup> Kaderregeling en Beschikking van 28 november 2005, 2005/842/EG, Pb EG L 312/67.

<sup>3</sup> Blijkens het arrest in zaak 293/83, Gravier, Jurispr. 1985, blz. 593, r.o. 19, behoren de inrichting van het onderwijs en het onderwijs als zodanig niet tot de onderwerpen die het Verdrag onder de bevoegdheid van de Gemeenschapsinstellingen heeft gebracht.

<sup>4</sup> Zie onder meer Kamerstukken II 2004/05, 29 891, nr. 1.

duidelijk onderscheid te maken tussen wettelijke opleidingstaken en overige activiteiten.

Volgens paragraaf 5.6 van de toelichting zouden niet-bekostigde instellingen diensten van algemeen economisch belang verrichten. De Raad kan dit standpunt vooralsnog niet volgen, aangezien in de toelichting op geen enkele wijze aannemelijk wordt gemaakt of en zo ja, in hoeverre er bij niet-bekostigde instellingen sprake is van de vervulling van een dienst van algemeen belang door deze instellingen. Evenmin is sprake van een openbare dienstverplichting. Ook in dit opzicht dient de toelichting te worden aangepast.

### 7.3 Onderzoek universiteiten

Met betrekking tot het vrije en ongebonden onderzoek, dat wordt bekostigd uit de eerste en tweede geldstroom, kan worden betoogd dat de regels van de interne markt hierop niet van toepassing zijn. Dit is minder evident voor het onderzoek uit de derde geldstroom, waarbij de overheid of de particuliere organisatie die het onderzoek bekostigt meer zeggenschap heeft over de besteding daarvan. Dit onderzoek lijkt meer overeenkomsten te hebben met onderzoek dat op commerciële basis wordt verricht. Daarbij merkt de Raad op dat ook 10% van het budget van de eerste geldstroom in de toekomst verdeeld wordt op basis van de tweede en derde geldstroom. De toelichting moet derhalve onderscheid maken tussen het uit de eerste of tweede geldstroom en het uit de derde geldstroom bekostigde onderzoek en een gedegen motivering bevatten, waarom de interne markt niet op het onderzoek uit de derde geldstroom van toepassing is, respectievelijk waarom er geen sprake zou zijn van een vervalsing van de mededinging of een beperking van het vrij verkeer.

### 7.4 Onderzoek hogescholen

Ingevolge artikel 4.1, derde lid, onder b, van de WHOO is het onderzoek dat hogescholen verrichten gericht op ontwerp- en ontwikkelactiviteiten in verwevenheid met de beroepspraktijk. Volgens de toelichting gaat het om onderzoek dat voortkomt uit kennisvragen vanuit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Uit deze omschrijving wordt naar het oordeel van de Raad niet duidelijk waarin dit onderzoek verschilt van onderzoek dat plaatsvindt door particuliere of commerciële organisaties, zoals ontwerp-bureaus of ingenieursbureaus die gelijksoortig onderzoek voor overheidsorganisaties of het bedrijfsleven verrichten. Zonder gedegen nadere motivering kan moeilijk worden volgehouden dat hier sprake is van DAB, die niet onder de regels van de interne markt en de mededinging zouden vallen. In dit verband merkt de Raad op dat het bevorderen van de wisselwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven als motivering onvoldoende is, omdat deze wisselwerking ook kan worden bereikt door bijvoorbeeld langdurige stages van studenten of door het bevorderen van duale onderwijstrajecten. De toelichting zal daarom naar het oordeel van de Raad ook dragend moeten motiveren waarom het onderzoek door hogescholen niet onder de regels voor de interne markt en de mededinging valt.

### 7.5 Consequenties van een gemengd stelsel

De Raad komt tot de conclusie dat ten aanzien van de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek niet zonder meer kan worden gesteld dat deze (uitsluitend) diensten van algemeen belang leveren en daarom buiten de werkingssfeer van de Europese regels inzake mededinging en de interne markt vallen. Eerder gaat het om instellingen die gemengde prestaties leveren. Financiering van overheidswege van de activiteiten van deze instellingen (bekostiging) ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taken hoeft op zichzelf niet aangemerkt te worden als staatssteun, maar in ieder geval moet gewaarborgd zijn dat geen overcompensatie plaatsvindt, en voorts dient kruissubsidiëring te worden voorkomen. Ook brengt dit mee dat een gescheiden boekhouding moet worden gevoerd voor de commerciële activiteiten en de uitvoering van de wettelijke taken. Het voorstel biedt echter geen wettelijke regels of garanties die voorkomen dat de Europese regels inzake de mededinging en de interne markt worden overtreden. Voorts kent paragraaf 7.4 van de WHOO, die bepalingen over de financiële verslaglegging van de instellingen bevat, geen voorschriften met betrekking tot het voeren van een gescheiden boekhouding voor de commerciële activiteiten en de wettelijke taken, met uitzondering van de in artikel 7.20 van de WHOO opgenomen mogelijkheid om bij of krachtens algemene



*maatregel van bestuur voorschriften te geven omtrent de administratie van de instellingen.*

*Naar het oordeel van de Raad garandeert het voorstel daarmee onvoldoende dat de Europese regels inzake de mededinging en de interne markt door de instellingen zullen worden nageleefd. Hij adviseert daarom het voorstel zo aan te passen dat naleving van de relevante Europese regels voldoende gegarandeerd wordt. De WHOO zal onder meer regels moeten bevatten die overcompensatie en kruissubsidiëring voorkomen. Tevens dient de wet voor te schrijven dat instellingen een gescheiden boekhouding voeren voor hun commerciële activiteiten en hun wettelijke taken. De Raad adviseert het voorstel in bovengenoemde zin te wijzigen.*

#### 7. Europeesrechtelijke aspecten

Wij onderschrijven de algemene uiteenzetting van de Raad van State over het onderscheid tussen een Dienst van Algemeen Belang (DAB) en Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) en de gevolgen daarvan voor het al dan niet van toepassing zijn van het EG-Verdrag. Wij constateren verder dat de Raad zich kan vinden in de overweging dat het stelsel van instellingen die bekostigd hoger onderwijs verzorgen, nog steeds de basiskenmerken heeft van een DAB die niet als een economische activiteit kan worden aangemerkt. Wij zijn het eens met de Raad dat er steeds meer beleidsontwikkelingen zijn die deze grens tussen DAB en DAEB voor het bekostigd onderwijs kunnen doen vervagen.

Om deze ontwikkelingen in beeld te blijven houden is bijvoorbeeld een Commissie Experimenten Open Bestel Hoger Onderwijs ingesteld die de experimenten open bestel begeleidt. Onder begeleiding van deze commissie zullen zowel positieve als negatieve effecten van het open bestel in kaart worden gebracht. Daaronder vallen ook de consequenties van nationaal en Europees mededingingsrecht en de voorschriften over staatssteun. Ook zullen eventuele andere effecten op het hoger onderwijsbestel worden gezien. Dit onderzoek is ook toegezegd aan de Tweede Kamer (zie Kamerstukken II 2004–2005, 29 891, nr. 1).

Verder zijn enkele onderzoeken in gang gezet om de Europeesrechtelijke gevolgen van mogelijke nieuwe beleidskeuzes in kaart te brengen. Wij noemen hier als voorbeeld het onderzoek naar winstuitkering bij publieke dienstverlening (onderwijs, sociale woningmarkt en gezondheidszorg) dat het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken op dit moment laat uitvoeren.

Wij zijn het eens met de Raad dat bekostigde instellingen zowel wettelijke als overige opleidingsactiviteiten verrichten en dat slechts voor de wettelijke taken geldt dat zij DAB zijn. Dit is in de toelichting verhelderd. Als het gaat om niet-bekostigde instellingen, verrichten deze instellingen – voor zover zij geaccrediteerde opleidingen verzorgen en dus wettelijk erkende graden verlenen – een dienst van algemeen economisch belang. In paragraaf 5.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is verduidelijkt dat het verlenen van wettelijk erkende graden door deze niet-bekostigde instellingen een dienst van algemeen economisch belang is. Voor zover niet-bekostigde instellingen geen geaccrediteerde opleidingen verzorgen, verrichten zij diensten in de zin van artikel 50 van het EG-Verdrag.

De Raad maakt een onderscheid tussen de eerste en tweede geldstroom aan de ene kant en de derde geldstroom aan de andere kant. Daar waar instellingen hun publieke taak uitoefenen gelden in principe de regels voor de interne EU-markt en mededinging niet. Waar het gaat om de derde geldstroom moet onderscheid worden gemaakt tussen puur contractonderzoek en publiek-private samenwerkingsverbanden. In het eerste geval is er sprake van onderzoek op commerciële basis en valt dat onder de mededingingsregels. Het gaat om onderzoek dat eventueel ook door andere derde partijen zou kunnen worden verricht; er is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Bij samenwerkingsverbanden gaat het om onderzoek dat weliswaar (mede) wordt gefinancierd door externen maar tevens een bijdrage levert aan de uitvoering van de publieke taken van de universiteiten, die daar dan ook een deel van de rijksbijdrage aan kunnen besteden. Van belang is daarbij de bestedingskant en



niet de inkomstenkant, met andere woorden het doel waarvoor de middelen wordt ingezet (geen commercieel doel).

Wat betreft de motivering omtrent de regels voor de interne markt (waaronder in de toekomst begrepen de dienstenrichtlijn) en mededinging wordt hieronder aangegeven dat een wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet bij de Raad van State ter advisering voorligt.

Zoals eerder is aangegeven, moet er een onderscheid worden gemaakt tussen onderzoek vanuit de publieke taak van de instelling en onderzoek met een commercieel doel.

Volgens de memorie van toelichting komt het onderzoek aan hogescholen voort uit kennisvragen vanuit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Dit heeft de Raad van State er toe gebracht de vraag te stellen naar het verschil met onderzoek dat wordt gedaan door particuliere en commerciële organisaties. Daarbij gaat het ons inziens om de volgende twee punten. In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat het onderzoek wordt verricht in verwevenheid met het onderwijs. Het onderzoek staat daarmee in functie van de primaire taak van hogescholen, zijnde het opleiden van professionals voor de beroepspraktijk. Daarom valt dit onderzoek in principe niet onder de regels voor de interne markt en mededinging. In de tweede plaats wordt opgemerkt dat met kennisvragen hier niet is bedoeld dat een specifiek bedrijf een onderzoeksopdracht uitzet met het oog op het oplossen van voor dat bedrijf specifieke problemen. Het gaat om kennisvragen die breder zijn dan die van het individuele bedrijf en/of organisatie en die te maken hebben met de professionalisering van de beroepspraktijk in algemene zin. De regels voor de interne markt gelden wel voor pure contractactiviteiten, waarbij het onderzoek ook door derde partijen zou kunnen worden verricht.

Wat betreft de motivering omtrent de interne markt (waaronder in de toekomst begrepen de dienstenrichtlijn) en mededinging wordt hieronder aangegeven dat een voorstel tot wijziging van de Mededingingswet bij de Raad van State ter advisering voorligt.

In de «Publiek-privaatbrief» aan de Tweede Kamer van 20 juli 2005 (Kamerstukken II 2004–2005, 28 248, nr. 84) is aangegeven dat een invulling van de wettelijke taken veelsoortig van aard kan zijn en dat het investeren met publiek geld in private activiteiten nuttig en toegestaan is, wanneer dit een aantoonbare bijdrage levert aan de innovatie van het onderwijs, de kennisvalorisatie of de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek. Tevens is daarbij aangegeven dat het uitgangspunt dient te zijn, dat een transparante verantwoording wordt afgelegd over de totale aanwending van de publieke middelen en over al de daarmee gefinancierde activiteiten.

De Raad stelt dat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgt dat de Europese regels inzake de mededinging en de interne markt door de instellingen worden nageleefd. Dergelijke waarborgen zijn echter opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet (voorheen: wetsvoorstel Markt en Overheid). Dat wetsvoorstel creëert gelijke concurrentieverhoudingen en een level playing field tussen overheden die als aanbieder van goederen of diensten aan derden optreden (ondernemer), ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken en – aan de andere kant – (andere) particuliere ondernemingen. Binnen dit wettelijk te creëren level playing field voor beide typen organisaties kan van overcompensatie en kruissubsidiëring in bedoelde zin geen sprake zijn. Vanwege het feit dat het genoemde wijzigingsvoorstel van de Mededingingswet reeds regels bevat die ook relevant zijn voor hoger onderwijsinstellingen, zoals door de Raad voorgesteld, is er geen aanleiding om dergelijke regels opnieuw in een onderwijswet op te nemen. Dat wetsvoorstel ligt nu ter advisering voor bij de Raad van State. Om die reden willen we hierop in dit nader rapport niet uitgebreid ingegaan. Overigens merken wij op dat binnen de instelling van kruissubsidiëring bij de uitoefening van de publieke taken geen sprake is. De instellingen hebben bestedingsvrijheid van de publieke middelen voor de uitoefening van hun publieke taken, vanzelfsprekend binnen de grenzen van de rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Dit is inherent verbonden aan het systeem van lumpsumfinanciering.

Naast wettelijke maatregelen hebben wij overigens ook nog andere maatregelen genomen om aan instellingen duidelijkheid te scheppen over de grenzen van het (Europese) mededingingsrecht. Onderwijsinstellingen die zich afvragen of een specifieke investering valt binnen de kaders van wet- en regelgeving (óók die ten aanzien van mededingingsaspecten, waaronder begrepen kruissubsidiëring) kunnen op facultatieve basis een dergelijke casus voorleggen aan een platform dat we in oktober 2005 voor het gehele onderwijs daartoe hebben ingericht.

#### 8. Financieel beheer

*Artikel 7.12 van de WHOO bepaalt dat de toegekende middelen op zodanige wijze dienen te worden beheerd dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de instelling zijn verzekerd. De toelichting op dit artikel stelt dat het daarbij gaat om de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de besteding van publieke middelen, en brengt dit in verband met de taak van het CvB om er zorg voor te dragen dat binnen de instelling kwalitatief goed onderwijs wordt verzorgd en kwalitatief goed onderzoek wordt verricht. Volgens de toelichting is uitbesteden in beginsel toegestaan, is het aanwenden van publieke middelen voor private activiteiten (investeringen in commerciële activiteiten) onder voorwaarden toegestaan en mag de rijksbijdrage niet worden ingezet voor het betalen van het reguliere college- of examengeld.*

- a. *Het kabinet gaat er kennelijk van uit dat de gekozen formulering «een zodanig beheer van de toegekende middelen dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de instelling zijn verzekerd» voldoende grondslag biedt voor een toetsing van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de toegekende publieke middelen. Dit is niet vanzelfsprekend het geval. De Raad adviseert artikel 7.12 in dit opzicht te verduidelijken door uitdrukkelijk te bepalen dat de toegekende middelen in overeenstemming met de doelen waarvoor zij zijn toegekend, dienen te worden aangewend.*
- b. *Een voordeel van de gekozen formulering is dat deze ruim genoeg is om, zoals de toelichting stelt, uitbesteding mogelijk te maken en mogelijk te maken dat publieke middelen – onder omstandigheden – voor commerciële doeleinden worden ingezet. De Raad is evenwel van oordeel dat de besteding van publieke middelen, ongeacht de keuzes die ten aanzien van de positionering van de instellingen gemaakt kunnen worden, in beginsel gericht dient te zijn op de bekostiging van de publieke taken van de instellingen, ook al hebben instellingen vrijheid bij de besteding van die bekostiging binnen het kader van die publieke taken. Uitbesteding kan aanvaardbaar zijn, maar dat geldt niet voor het inzetten van publieke middelen voor commerciële activiteiten («kruissubsidiëring»). De Raad constateert dat artikel 7.12 kruissubsidiëring niet verhindert. Hij adviseert expliciet te bepalen dat de doelen van de bekostiging beperkt zijn tot het bekostigde onderwijs en dat publieke middelen niet mogen worden ingezet voor commerciële doelen.*
- c. *In paragraaf 6.4 van de WHOO wordt ingegaan op het financiële toezicht. Daarbij wordt vermeld dat de Algemene Rekenkamer toezicht houdt op het door de Auditdienst van OCW uitgevoerde toezicht op de werkzaamheden van de externe accountant. De Raad wijst erop dat de Algemene Rekenkamer in het kader van artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 de bevoegdheid heeft om niet alleen bij de minister, maar ook bij de desbetreffende instellingen inlichtingen in te winnen, het overleggen van bescheiden te vorderen of een onderzoek bij die instellingen in te stellen onder de in dat artikel geregelde voorwaarden. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.*

#### 8. Financieel Beheer

We zijn het eens met de Raad van State wanneer hij opmerkt dat de zinsnede «een zodanig beheer van de toegekende middelen dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de instelling zijn verzekerd» onvoldoende grondslag biedt voor een toetsing van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de toegekende publieke middelen. Daarom is artikel 7.12 verduidelijkt door hierin uitdrukkelijk te bepalen dat de toegekende middelen

in overeenstemming met de doelen waarvoor zij zijn toegekend, dienen te worden aangewend.

De Raad stelt terecht dat het inzetten van publieke middelen voor commerciële activiteiten («kruissubsidiëring») niet is toegestaan en dat het voorgestelde artikel 7.12 dit niet verhindert. Het advies van de Raad om expliciet te bepalen dat de doelen van de bekostiging beperkt zijn tot het bekostigde onderwijs en dat publieke middelen niet mogen worden ingezet voor commerciële doelen, is overgenomen.

Het wetsvoorstel beoogt inderdaad niet dat het mogelijk wordt publieke middelen voor uitsluitend commerciële doeleinden («winstoogmerk») aan te wenden. Dit is in lijn met de Notitie Helderheid 2003 en herbevestigd in een brief aan de Tweede Kamer van 20 juli 2005 (Kamerstukken II, 2004–2005, 28 248, nr. 84). Om dit tot uitdrukking te brengen is aan artikel 7.12 een tweede lid toegevoegd waarin is aangegeven in hoeverre investeren met publieke middelen kan worden beschouwd als het aanwenden van de rijksbijdrage overeenkomstig het doel waarvoor die ter beschikking is gesteld.

De Raad wijst er terecht op dat de Algemene Rekenkamer in het kader van artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 de bevoegdheid heeft om niet alleen bij de minister maar ook bij de desbetreffende instellingen inlichtingen in te winnen, het overleggen van bescheiden te vorderen of een onderzoek bij die instellingen in te stellen onder de in dat artikel geregelde voorwaarden. Om hierover geen misverstand te laten bestaan, is een passage over deze bevoegdheid toegevoegd aan paragraaf 6.3 (was: paragraaf 6.4) van het algemeen deel van de toelichting.

#### *9. Universitair medisch centrum*

*In het voorgestelde artikel 5.4, eerste lid, wordt bepaald dat een academisch ziekenhuis en een universiteit een samenwerkingsverband kunnen aangaan onder de wettelijke aanduiding universitair medisch centrum (UMC). De universiteiten en de academische ziekenhuizen krijgen daarmee de gelegenheid om de samenwerking die onder de WHW tot stand is gebracht, voort te zetten. Het uitgangspunt in de WHW is hierbij dat het academisch ziekenhuis en de universiteit afspraken maken over de diensten die het ziekenhuis verleent aan de faculteit die de opleiding geneeskunde verzorgt. In de praktijk is dit volgens paragraaf 8.1 van de toelichting op de meeste locaties echter uitgebouwd tot een vorm van samenwerking die veel verder gaat: het «UMC-model». In het UMC-model worden het academisch ziekenhuis en de faculteit geïntegreerd bestuurd, zowel op het gebied van beleid als op dat van beheer. Waar dit model gevolgd wordt, is er formeel nog steeds sprake van een afzonderlijk bestuur van het ziekenhuis en van de faculteit die de opleiding geneeskunde verzorgt. De decaan van de faculteit maakt echter ook deel uit van het bestuur van het ziekenhuis. De universiteit en het academisch ziekenhuis zijn overeengekomen dat er een volledige personele unie is tussen het bestuur van het academisch ziekenhuis en het UMC. Zo kan het geïntegreerde bestuur van het UMC naar buiten toe optreden voor het samenwerkingsverband. Omdat dit in de praktijk een werkbare oplossing is voor de samenwerking en om de verschillende invullingen daarvan mogelijk te maken, is er geen reden de positie van het UMC formeel in het wetsvoorstel te regelen, aldus de toelichting.*

*Naar het oordeel van de Raad ligt een wettelijke regeling van het UMC echter wel in de rede. Als er in de praktijk een verdergaander vorm van integratie plaats heeft gevonden dan de wet mogelijk maakt en deze ontwikkeling nog wenselijk wordt geacht, is het zowel voor de bij de samenwerking betrokken partijen, de academische ziekenhuizen en de universiteiten/faculteiten geneeskunde, als voor andere belanghebbenden duidelijker wanneer die ontwikkeling wordt gecodificeerd. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.*

#### *9. Universitair medisch centrum*

In de loop der jaren is een zeer intensieve samenwerking tot stand gekomen tussen de medische faculteiten en de academische ziekenhuizen, waarbij optimaal gebruik is gemaakt van de ruimte die de desbetreffende bepalingen van de WHW boden. Waar in de memorie van toelichting gesproken wordt van een samenwerking «die veel verder gaat», is daarmee bedoeld aan te geven

dat er intensievere vormen van samenwerking tot stand zijn gekomen dan in het begin van de jaren negentig voor mogelijk werd gehouden. Met de aanduiding «die veel verder gaat» wordt geenszins bedoeld op een situatie dat de samenwerkingsvorm verder gaat dan de wet mogelijk maakt. De verdergaande vormen van samenwerking in het zogenaamde UMC-model zijn alle tot stand gebracht zonder de bestaande wet- en regelgeving geweld aan te doen. Het is dan ook niet nodig om vanwege die reden de ontwikkelde samenwerkingspatronen te codificeren. Ook de betrokken instellingen prefereren de bestaande wettelijke context, waarbij voldoende ruimte wordt geboden voor een locale inkleuring van de samenwerking boven codificatie van één samenwerkingsmodel. Verder wordt nog opgemerkt dat ook aan de kwaliteit van taakuitoefening op het gebied van zorg, onderwijs/opleiding en onderzoek geen argument ontleend kan worden om de samenwerking verdergaand te codificeren dan thans in het wetsvoorstel is gebeurd.

Anderzijds wordt het vanwege de transparantie wel wenselijk geacht om de aanduiding Universitair medisch centrum, de benaming waaronder het samenwerkingsconstruct van faculteit en academisch ziekenhuis zich maatschappelijk presenteert, een wettelijke grondslag te geven. Door de gekozen aanpak wordt de speelruimte van de instellingen om zelf inhoud te geven aan de samenwerking gekoppeld aan helderheid over bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarbij blijft het duidelijk dat er sprake is van een zorginstelling én een onderwijsinstelling met de toepassing van de wet- en regelgeving – en verantwoordingsverplichtingen – voor de betrokken onderscheiden zorg- en onderwijstaken.

#### *10. Openbare en bijzondere instellingen*

*In het voorgestelde artikel 1.1 wordt het begrip «openbare instelling» gedefinieerd. Anders dan in de WHW (artikel 1.1) wordt een openbare instelling niet gedefinieerd als een instelling die uitgaat van de overheid, maar als een instelling die bij deze wet is ingesteld en rechtspersoonlijkheid heeft. Deze wijziging lijkt samen te hangen met de in paragraaf 5.3.1 van de toelichting verwoorde keuze om in het wetsvoorstel onderwijsinstellingen die uitgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon (de bijzondere instellingen) als uitgangspunt te nemen, gezien het streven om zo veel mogelijk aan te sluiten bij het algemeen geldend recht en de beoogde nieuwe verhoudingen tussen de overheid en instellingen. Om dit voor alle instellingen mogelijk te maken wordt in het voorgestelde artikel 4.20, eerste lid, de mogelijkheid gecreëerd om «van kleur te verschieten»: de Minister van OCW kan, onder door hem te stellen voorwaarden, goedkeuren dat een openbare instelling wordt omgezet in een bijzondere instelling.<sup>1</sup> Daarbij wordt toegelicht dat dit betekent dat een publiekrechtelijke instelling wordt omgezet in een instelling die uitgaat van een privaatrechtelijke rechtspersoon (vereniging of stichting). Naar het oordeel van de Raad is de voorgestelde verandering ten opzichte van artikel 1.1 onjuist. Het bepalende kenmerk van openbaar onderwijs is dat dit van de overheid uitgaat. In de praktijk betekent dit meestal dat openbare instellingen publiekrechtelijk van aard zijn, maar ze kunnen ook een privaatrechtelijke rechtsvorm hebben. In het verlengde hiervan is hij van mening dat in het voorgestelde artikel 4.20, eerste lid, niet moet worden bepaald dat openbare instellingen kunnen worden omgezet in bijzondere instellingen, maar dat zij kunnen worden ondergebracht bij een stichting of een vereniging. Op die manier kan zoveel mogelijk worden aangesloten bij het rechtspersonenrecht in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de beoogde nieuwe verhoudingen tussen de overheid en instellingen, en kan worden voorkomen dat deze instellingen niet meer onder de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid vallen. Wanneer het de bedoeling is deze verantwoordelijkheid voor die instellingen te beëindigen, vergt dat een andere en meer principiële motivering dan die thans uit de toelichting blijkt. De Raad adviseert de artikelen 1.1, 4.5 en 4.20, alsmede de memorie van toelichting overeenkomstig het voorgaande aan te passen.*

#### *10. Openbare en bijzondere instellingen*

De opmerkingen van de Raad van State in onderdeel 10 van zijn advies hebben aanleiding gegeven om de terminologie in het wetsvoorstel kritisch te bezien. De door de Raad geciteerde toelichting geeft inhoudelijk weer hetgeen beoogd was en is. In de wettekst is dit verhelderd doordat de terminologie is aangescherpt.

<sup>1</sup> In de WHW bestaat deze mogelijkheid alleen voor de hogescholen.

De bestaande openbare instellingen kunnen desgewenst «van kleur verschieten» maar kunnen ook hun openbare karakter behouden. Anders dan de Raad veronderstelt, is de wijziging van de definitie van openbare instelling geen gevolg van het uitgangspunt dat wij de bijzondere instellingen als referentie nemen en ook geen gevolg van de nieuwe mogelijkheid voor universiteiten om «van kleur te verschieten». De gewijzigde definitie geeft aan welke rechtsvorm voor openbare instellingen binnen het hoger onderwijs mogelijk is: alleen een instelling die bij wet is ingesteld en rechtspersoonlijkheid heeft. Dit is overeenkomstig de bestaande situatie. Er is in het hoger onderwijs geen behoefte meer aan een openbare instelling die door bijvoorbeeld een gemeente of provincie in stand wordt gehouden. Ook zien wij geen praktische meerwaarde om de huidige universiteiten die bij wet zijn ingesteld om te zetten in een overheidsstichting; de suggestie van de Raad om deze vorm van «kleur verschieten» te regelen, hebben wij dan ook niet overgenomen. Een dergelijke behoefte bestaat wel in het funderend onderwijs in verband met bijvoorbeeld de beheerslasten van een gemeente; de mogelijkheid van een overheidsstichting is dan ook voor het funderend onderwijs reeds geregeld.

Met het creëren van de mogelijkheid van «kleurverschieten» van universiteiten is het niet de bedoeling om de verantwoordelijkheid voor die instellingen te beëindigen. De aanhoudende zorg van de overheid richt zich echter niet op de rechtsvorm van de instelling noch op het karakter van het onderwijs, maar op de borging van de verschillende aspecten van de stelselverantwoordelijkheid: kwaliteit, toegankelijkheid, pluriformiteit en doelmatigheid. In feite betreft het de taak van het in stand houden van een publiek bestel, ongeacht de rechtsvorm van de instellingen. Hierbij wijzen wij ook op de nota «Governance in het onderwijs»<sup>1</sup>. Met de mogelijkheid van «kleurverschieten» is er dus geen sprake van een principiële wijziging in de stelselverantwoordelijkheid.

#### *11. Examens en graadverlening*

*Ingevolge artikel 2.1, derde lid, van de WHOO heeft de examencommissie de bevoegdheid getuigschriften met de daarbij behorende supplementen te verstrekken aan studenten die hun examen met goed gevolg hebben afgelegd. Vervolgens verleent het CvB ingevolge artikel 2.13 van de WHOO de graden van Bachelor of Master aan deze studenten. Deze regeling verschilt niet van de huidige regeling in de WHW.*

*De WHOO noch de WHW schrijven voor dat deze graadverlening in een document wordt vastgelegd. In de praktijk zal het getuigschrift als bedoeld in artikel 2.11 als zodanig fungeren. Strikt genomen kan dit hier echter niet toe dienen, aangezien het CvB de graad pas na het behalen van het examen kan verstrekken en het getuigschrift als bewijs dient voor het behalen van dit examen. Voorts is niet de examencommissie bevoegd tot verlening van de graad, maar het CvB. Gelet op het civiele effect dat aan graadverlening is verbonden, waaronder de toelating tot bepaalde beroepen, is het wenselijk dat over de vorm waarin deze plaatsvindt geen enkele twijfel kan bestaan. Naar het oordeel van de Raad is voorts de regeling waarbij de examencommissie het getuigschrift verstrekt en het CvB de graad verleent, nodeloos gecompliceerd. Hij wijst op de regeling in de artikelen 2.19 en 2.20 van de WHOO, volgens welke het college voor de promoties zowel is belast met de promotie als met de verlening van de graad van doctor. Verlening van de graad door de examencommissie past ook in de versterking van de positie van deze commissie die met dit voorstel wordt nagestreefd.*

*De Raad adviseert de verlening van graden op te dragen aan de examencommissie en uitdrukkelijk te bepalen dat deze in een document wordt vastgelegd.*

#### 11. Examens en graadverlening

De Raad van State adviseert om de graadverlening aan de examencommissie op te dragen in plaats van aan het college van bestuur. Dit advies nemen wij niet in deze vorm over. Omdat het verstrekken van graden, net als het verzorgen van geaccrediteerd onderwijs, hoort tot de kerntaken van de instelling, ligt het voor de hand dat het college van bestuur daartoe bevoegd (en dus ook daarvoor eindverantwoordelijk) is.

De opmerking van de Raad heeft ons aanleiding gegeven om het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat het college van bestuur de bevoegdheid om graden

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr. 1.



te verlenen *kan* overdragen aan een examencommissie. Het is immers goed denkbaar dat de examencommissie, als enige orgaan dat bevoegd is tot het inhoudelijke oordeel (beoordeling van het eindniveau van een student door het afnemen van een examen) waarmee de graadverlening nauw verbonden is, in plaats van het college van bestuur de graden aan individuele studenten verleent.

Wij onderschrijven de constatering van de Raad dat het duidelijker is om expliciet te vermelden dat de examencommissie een getuigschrift vaststelt waarin zowel het behalen van het examen als het verlenen van de graad en eventuele toevoeging worden vastgelegd. Wie het getuigschrift feitelijk uitreikt (overhandigt), hoeft niet bij wet te worden geregeld. Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn de desbetreffende wetsartikelen en de toelichting daarop in bovenstaande zin aangepast.

#### *12. Vestiging in het buitenland*

*Artikel 4.25 bevat een mogelijkheid om een geaccrediteerde opleiding zowel in Nederland als in het buitenland te verzorgen. De Raad wijst erop dat door deze formulering het niet mogelijk is dat een opleiding tevens op de Nederlandse Antillen of op Aruba wordt gevestigd. Deze landen vormen onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden en zijn dus geen buitenland.*

*De Raad adviseert de woorden «zowel in Nederland als in het buitenland» te vervangen door «zowel in als buiten Nederland».*

#### 12. Vestiging in het buitenland

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om de Nederlandse Antillen en Aruba uit te sluiten van artikel 4.25. Het voorstel van de Raad van State is overgenomen.

#### *13. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

#### 13. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn zoveel mogelijk overgenomen. Hieronder wordt gemotiveerd aangegeven welke punten niet zijn overgenomen:

- In de definitie van «Croho» in artikel 1.1 is de zinsnede «als bedoeld in artikel 2.10» met het oog op de transparantie van de regelgeving blijven staan.
- Bij enkele definities heeft de Raad gesuggereerd een lidwoord toe te voegen. Dit is niet overgenomen omdat in de artikelen waarin de begrippen worden gebruikt, de lidwoorden al staan en dit tot dubbelingen zou leiden.
- In de definities van «hogeschool», «universiteit» en «Open Universiteit» in artikel 1.1 is geen verwijzing opgenomen naar de taakomschrijvingen in artikel 4.1, omdat er dan een cirkelredenering zou ontstaan: in de artikelen 4.1 is ook een verwijzing naar de bijlage opgenomen.
- De afstemming tussen artikel 2.1, eerste lid, en artikel 2.2 is in de toelichting verhelderd.
- In artikel 2.1, derde lid, is «, met inbegrip van de promotietrajecten» niet vervallen omdat het slechts betrekking heeft op universiteiten.
- In het oorspronkelijke tweede lid van artikel 2.2 is de redactionele suggestie niet overgenomen, omdat in dat lid de door de Raad van State genoemde woorden niet meer voorkomen.
- In artikel 2.3 is geen specifieke definitie van het begrip «hoogleraar» opgenomen. Uit het tweede lid blijkt immers duidelijk wat de verantwoordelijkheden van een hoogleraar zijn. Tevens wordt door de voorwaarde van een benoemingsbesluit voldoende duidelijkheid over de functie van hoogleraar geboden. Hetzelfde geldt voor de «lector» in artikel 2.5.
- De voorgestelde redactionele wijziging in het oorspronkelijke artikel 2.6 is niet doorgevoerd omdat het desbetreffende artikel is vervallen.
- In artikel 2.10 is geen voorziening getroffen voor de overdracht van registratie in het CROHO bij een juridische fusie van twee instellingen.
- In paragraaf 2.3 is niet bepaald dat aan elke onderwijseenheid een tussentijdse toets is verbonden omdat een instelling daartoe niet verplicht is, bijvoorbeeld als er sprake is van een stage.

- In artikel 2.19, tweede lid, is «van een universiteit» niet vervallen omdat er ook hoogleraren kunnen zijn die bij een hogeschool zijn aangesteld.
- In de oorspronkelijke tweede volzin van artikel 3.2, tweede lid, is de redactionele suggestie niet overgenomen, omdat in die volzin de door de Raad van State genoemde woorden niet meer voorkomen.
- In het oorspronkelijke tweede lid van artikel 3.3 is de redactionele suggestie niet overgenomen, omdat dat lid is vervallen.
- In het oorspronkelijke artikel 3.9 zijn de redactionele suggesties niet overgenomen, omdat dat artikel in technische zin zodanig is gewijzigd dat de door de Raad genoemde onderdelen niet meer in de tekst van dat artikel voorkomen.
- In de oorspronkelijke eerste drie leden van artikel 3.10 zijn de aanbevelingen voor een deel niet overgenomen als gevolg van de wijzigingen in artikel 3.9.
- In het oorspronkelijke zesde lid van artikel 3.16 is de tweede suggestie niet overgenomen omdat het in artikel 3.10 zowel over een diploma als een getuigschrift gaat. De derde suggestie is niet overgenomen als gevolg van de wijzigingen in artikel 3.9.
- Met betrekking tot de paragrafen 3.4 en 3.5 zijn de aanbevelingen vooralsnog niet overgenomen. De reden hiervan is het feit dat genoemde paragrafen op grond van de hieronder vermelde overweging nog niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen; deze twee paragrafen zullen in een later stadium bij nota van wijziging aan het wetsvoorstel worden toegevoegd. In een bijlage bij die nota van wijziging zal worden aangegeven, als de desbetreffende kanttekeningen van de Raad niet worden overgenomen. Op dit moment is bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangig het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met onder meer invoering van leerrechten in het hoger onderwijs, herziening van de collegegeldsystematiek, invoering van het collegegeldkrediet en invoering van een nieuw aflossingssysteem (financiering in het hoger onderwijs) (Kamerstukken II 2005–2006, 30 387, nr. 2). Dat wetsvoorstel voorziet onder meer in regeling van onderwerpen die ook in de paragrafen 3.4 en 3.5 van het onderhavige wetsvoorstel moeten worden vastgelegd. De plenaire behandeling van eerstbedoeld wetsvoorstel door de Tweede Kamer is op dit moment nog niet afgerond. Dat betekent dat de eindtekst van het wetsvoorstel nog niet vaststaat. Zolang dat niet het geval is, is het – gelet op de vele amendementen die zijn ingediend waaronder een aantal die op een kamermeerderheid kunnen rekenen, naar onze mening niet zinvol de paragrafen 3.4 en 3.5 van het onderhavige wetsvoorstel thans «in te vullen». Tegen die achtergrond heeft het niet onze voorkeur de indiening van het onderhavige wetsvoorstel daarop te laten wachten.
- In paragraaf 4.2 is geen bepaling opgenomen die uitdrukkelijk regelt dat deze paragraaf alleen op bekostigde instellingen van toepassing is: uit de definitie van «instellingen» in artikel 1.1 blijkt dat deze paragraaf alleen over bekostigde instellingen gaat. Om verwarring te voorkomen is in het kopje van paragraaf 4.2 «bekostigde» geschrapt. Daarnaast is artikel 4.24 vanwege de transparantie van het wetsvoorstel verplaatst naar hoofdstuk 1. Op die manier is vanaf het begin helder welke artikelen van toepassing zijn op niet-bekostigde instellingen (en de overige artikelen dus op bekostigde instellingen).
- De voorgestelde verwijzingen in 4.8, derde lid, tweede volzin, zijn overgenomen, met uitzondering van de verwijzing naar artikel 4.9, eerste lid, onderdelen b en i: deze rechten komen op grond van artikel 9.30a, tweede lid, onderdelen a en b, van de WHW aan de gezamenlijke vergadering toe en moeten in de WHOO daarom gehandhaafd blijven om hetzelfde niveau van rechten aan de medezeggenschapsraad te garanderen.
- In artikel 5.4, derde lid, is de verwijzing naar het tweede lid gewijzigd in een verwijzing naar het derde lid. Alleen is wel de zinsnede «voor zover het de bevoegdheid tot het instellen van een examencommissie betreft» verwijderd.
- Besloten is in artikel 7.4, derde lid, het woord «prestaties» niet te laten vervallen. Zoals in de toelichting is aangegeven, worden op dit moment de vorm van prestatiebekostiging en de randvoorwaarden die daarvoor

vervuld moeten worden, door onafhankelijke experts onderzocht. Daarover zal tijdig duidelijkheid bestaan. Het is wenselijk om het prestatieaspect afzonderlijk te benoemen, ook al zou het in het spraakgebruik onderdeel uitmaken van de kwaliteit van het onderzoek omdat met name op dat aspect zal worden bekostigd.

- De tweede volzin van artikel 7.13 is gehandhaafd omdat het hier gaat om een verklaring die het bestuur zelf aan de minister zendt en niet om een verklaring die de accountant opstelt. Dat zijn twee verschillende zaken. De taak van de accountant is beperkt tot het vaststellen dat een dergelijke verklaring door het bestuur is opgesteld.
- Het derde en het vierde lid van artikel 7.14 zijn eveneens gehandhaafd. De verklaring over de getrouwheid van de jaarrekening, bedoeld in het tweede lid, wordt niet opgesteld door de eigen accountant van het bestuur maar door een externe accountant. Dat is niet de accountant die mede de jaarrekening opstelt. Tot de taak van de externe accountant behoort nu juist wel controle op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de bestedingen.
- In plaats van het laten vervallen van het tweede lid van artikel 7.21 is ervoor gekozen om aan de opmerking van de Raad van State tegemoet te komen door de toelichting op dit punt uit te breiden.
- In artikel 9.51 zijn de woorden «binnen een redelijke termijn» gehandhaafd omdat het vermoedelijk slechts om een beperkt aantal gevallen gaat. Juist omdat het noemen van een concrete datum noopt tot het treffen van weer een extra voorziening voor gevallen die dan nog niet zijn afgedaan, is daarvan bewust afgezien.
- Het voorstel om via artikel 9a.8, onderdeel B, een redactionele correctie uit te voeren in artikel 62, eerste lid, onderdeel b, van de Advocatenwet wordt niet meegenomen in dit wetsvoorstel maar wordt door de Minister van Justitie gerealiseerd in een ander wetgevingstraject.

Los van het advies van de Raad van State hebben wij nog aanleiding gezien de onderstaande wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen. De artikelen verwijzen naar de artikelen zoals die aan de Raad zijn voorgelegd.

Het gaat ten eerste om een actualisatie van het voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met enkele aanpassingen met betrekking tot persoonsgebonden nummers in het onderwijs (Kamerstukken I 2005–2006, 30 404, A) en de Reparatiewet OCW 2005. Ten tweede zijn diverse artikelen verplaatst met het oog op de verbetering van de toegankelijkheid van het wetsvoorstel. Dit is vooral binnen hoofdstuk 9 gebeurd. Naast redactionele verbeteringen is verder op diverse plaatsen de consistentie verbeterd tussen de artikelen, de artikelsgewijze toelichting en het algemeen deel van de memorie van toelichting en verder tussen de artikelen onderling. Het gaat bijvoorbeeld om een afstemming van de begrippen accreditatie, accreditatiebesluit en besluit tot accreditatie. Een ander voorbeeld van verbetering van de consistentie tussen het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelen is dat artikel 8.19 zodanig is gewijzigd dat het college van bestuur niet alleen de opleiding van een student kan beëindigen in geval van ernstige overlast, maar ook de toegang tot de instelling definitief kan ontzeggen.

Ten slotte gaat het om de onderstaande wijzigingen.

- In artikel 1.1 leidde de term «propedeutische fase» tot verwarring. Om die reden is dit gewijzigd in: eerste jaar. Dit is ook op overige plaatsen in het wetsvoorstel gewijzigd. Hierdoor is in artikel 3.10, derde lid, het begrip «Ad-programma» ook komen te vervallen omdat er tussen het eerste jaar van een Ad-programma en het eerste jaar van een bacheloropleiding in deze zin geen verschil is.
- Het begrip «programma» bleek niet gedefinieerd te zijn. Ter verheldering is dit begrip in artikel 1.1 opgenomen.
- Artikel 2.2, tweede lid, is vervallen in verband met samenloop met artikel 2.6. Het nieuwe tweede lid van artikel 2.2 bevat een gewijzigde formulering van het oorspronkelijke artikel 2.6. Niet langer wordt slechts gesproken van personeelsbeleid, aangezien ook binnen het overige beleid van het college van bestuur rekening moet worden gehouden met voldoende ruimte voor de uitoefening van het beroep.

- In het derde lid van artikel 2.4 is de zinsnede «of binnen een redelijke termijn geen beslissing op de aanvraag heeft genomen» geschrapt. Voor de openbare instellingen gelden in dit geval de algemene regels uit de Algemene wet bestuursrecht. Overigens kan op grond daarvan bij het uitblijven van een beslissing op de aanvraag bezwaar worden ingediend; het uitblijven van een tijdige beslissing betekent dus niet automatisch dat het college van bestuur geacht wordt de benoeming te hebben bekrachtigd.
- Ter bevordering van het overzicht zijn de bepalingen over een Ad-programma in hoofdstuk 2 bij elkaar gezet, zijn de begripsbepalingen in artikel 1.1 aangescherpt en is artikel 8.10a toegevoegd in verband met de toetsing door de NVAO van de nieuwe Ad-programma's.
- In artikel 2.17 is verduidelijkt welke bevoegdheden colleges van bestuur van twee of meer instellingen gezamenlijk of zelfstandig kunnen uitoefenen. De toelichting is met het oog op de verduidelijking eveneens aangevuld.
- In artikel 3.2 is het onderdeel uit het tweede lid dat het college van bestuur voorschrijft regels van procedurele aard voor de inschrijving vast te stellen, verplaatst naar het eerste lid. De reden hiervan is dat bedoelde regels betrekking hebben op de inschrijving terwijl het in het tweede lid gaat om het vervallen van de inschrijving.
- In artikel 3.2, derde lid, is de fictie geschrapt en vervangen door een tekst die beter tot uitdrukking brengt wat het rechtsgevolg is van de gegrondverklaring van het desbetreffende bezwaar of beroep.
- In artikel 3.3 is het tweede lid geschrapt. Ingevolge boek 1 van het Burgerlijk Wetboek kunnen de ouders, voogden of verzorgers onderscheidenlijk de wettelijke vertegenwoordigers van een minderjarig of handelsonbekwaam persoon bewerkstelligen dat deze personen kunnen voldoen aan de in dit artikel vermelde eisen.
- In de aanhef van artikel 3.8, tweede lid, is het woord «vrees» vervangen door: reden. Hierdoor wordt het college van bestuur meer nog dan thans het geval is verplicht de weigering van de inschrijving te beargumenteren.
- In artikel 3.9 is voor inschrijving van een wo-bacheloropleiding en een hbo-bacheloropleiding een onderscheid aangebracht tussen enerzijds de diploma-eisen en anderzijds de nadere vooropleidingseisen, zoals de eisen betreffende de profielen of vakkenpakketen. Vergeleken met het oorspronkelijke artikel is hierdoor de inzichtelijkheid van artikel 3.9 toegenomen. Inhoudelijk zijn geen wijzigingen aangebracht.
- De wijzigingen in artikel 3.9 leiden noodzakelijkerwijs tot enkele aanpassingen in artikel 3.10. Mede als gevolg van de omschrijving van de begrippen «diploma-eis» en «nadere eis» in artikel 1.1 is de tekst van artikel 3.10 toegankelijker geworden. Ook hier geldt dat geen inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht.
- Aan artikel 3.15 is een lid toegevoegd dat ertoe strekt de deelname aan de selectieprocedure te beperken tot drie. Hieraan ligt ten grondslag dat het van belang wordt geacht dat op het niveau van de wet wordt geregeld dat een student drie maal aan de selectie kan meedoen. Hoe hoger het niveau, des te groter de rechtszekerheid.
- In artikel 3.19 is «studiejaar» vervangen door: kalenderjaar. Dit vloeit voort uit het vervallen van het begrip «studiejaar» uit het wetsvoorstel. Het college van bestuur kan immers bepalen dat het onderwijs in een opleiding op een ander tijdstip dan 1 september aanvangt.
- Omdat de onderdelen a en c van het oorspronkelijke eerste en tweede lid van artikel 3.41 identiek zijn, zijn die leden in elkaar geschoven. Verder is het college van bestuur de bevoegdheid toegekend om naast het vaststellen van bijzondere omstandigheden vooraf ook in andere specifieke gevallen bijzondere omstandigheden te erkennen. Op die wijze kan beter worden ingespeeld op situaties die bij het vaststellen van de regeling terzake niet voorzienbaar waren.
- De opdracht aan het college van bestuur uit de oorspronkelijke aanhef van artikel 3.43 dat hij de rechten en plichten van studenten in een onderwijs- en examenreglement vastlegt, is ondergebracht in een afzonderlijk (tweede) lid. De reden hiervan is dat langs deze weg het vastleggen van rechten en plichten van studenten meer dan voorheen centraal wordt gesteld. Een uitwerking hiervan is het vastleggen van die rechten en verplichtingen in een onderwijs- en examenreglement. De tweede wijziging

betreft het toevoegen van de woorden «in het kader van de zorgplicht voor goed kwalitatief onderwijs». Deze toevoeging is van belang, omdat hiermee duidelijk is gemaakt dat de voorstellen tot vaststelling of wijziging van een onderwijs- en examenreglement steeds als leidraad moeten hebben dat deze bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. De derde wijziging behelst het toekennen van het recht aan de examencommissie van een opleiding om over bedoelde rechten en plichten te adviseren. Dit is in lijn met het advies van de Onderwijsraad «Examinering in het hoger onderwijs» uit juli 2004.

- De wijziging die in artikel 3.45 is aangebracht, beperkt de bevoegdheid van het college van bestuur nadere afspraken met studenten over rechten en plichten te maken. De vrijheid van het college mag naar onze mening niet zo ver gaan dat de uit deze wet voortvloeiende rechten en plichten ten nadele van studenten worden ingeperkt.
- In artikel 3.52, vierde lid, is een verwijzing naar artikel 4.2, waarin het bestuursreglement wordt vormgegeven, opgenomen. In andere artikelen waarin wordt gesproken over het bestuursreglement wordt een dergelijke verwijzing ook opgenomen.
- In artikel 3.55, vierde lid, is ervoor gekozen om alle ontslagen bij koninklijk besluit in te laten gaan met ingang van de eerstvolgende maand. Op deze manier geldt voor de verschillende ontslaggronden van de leden van het college van beroep hoger onderwijs eenzelfde regime.
- In artikel 4.1, tweede lid, onderdeel c, waren abusievelijk de woorden «of het verzorgen van een traject tot technologisch ontwerper» niet opgenomen (zie artikel 1.3, eerste lid, WHW).
- In artikel 4.6 is de mogelijkheid opgenomen om ook voor het personeel bij algemene maatregel van bestuur dwingende bepalingen over maximale beloning stellen.
- Artikel 4.8, eerste lid, onderdeel is aangescherpt in die zin dat de medezeggenschapsprocedures op een zodanig tijdstip plaatsvinden dat de medezeggenschapsraden hun taak naar behoren kunnen vervullen.
- In artikel 4.9, derde en vierde lid, is aangevuld met een bepaling om te voorkomen dat er dubbel overleg over de rechtspositie zou plaatsvinden met zowel cao-partners als de medezeggenschapsraad. De regeling is vergelijkbaar met de regeling in de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 en het voorstel van de Wet medezeggenschap op scholen (Kamerstukken II 2005/06, 30 414, nr. 2).
- Met het oog op het voorstel tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden in verband met het verschaffen van informatie over topinkomens (Kamerstukken I 2005/06, 28 163, A), is een expliciet informatierecht over beloningsverhoudingen opgenomen in artikel 4.11 (informatierecht).
- Voor geschillen op het gebied van de medezeggenschap wordt nu beroep mogelijk bij de ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam in plaats van bij de oorspronkelijk voorgestelde bestuursrechter of civiele rechter. De Raad van de rechtspraak heeft hierover op 2 mei een positief advies gegeven. Deze situatie is in lijn met het voorstel in het funderend onderwijs (voorstel van Wet medezeggenschap op scholen (Kamerstukken II 2005–2006, 30 414, nr. 2).
- In artikel 4.22 is een eerste lid toegevoegd om de bijlage van rechtswege te wijzigen bij een wijziging als bedoeld in artikel 4.17, 4.20, 4.21 of 5.5, derde lid.
- In artikel 4.23 is door het opnemen van een verwijzing naar artikel 1.4 de mogelijkheid geboden om in het kader van een experiment bepaalde bepalingen van toepassing te verklaren op onbekostigde instellingen met geaccrediteerd onderwijs.
- In artikel 6.2, eerste lid wordt «bij of krachtens deze wet» gewijzigd in «bij deze wet», tevens wordt daaraan toegevoegd «dan wel bij of krachtens het bestuursreglement». De reden hiervoor is dat alleen in de wet of in het bestuursreglement taken van de bibliothecaris worden omschreven.
- In artikel 6.10, eerste lid, wordt «bij of krachtens» vervangen door «bij», aangezien de verdeling van taken binnen de KNAW niet in lagere regeling wordt bepaald.
- In artikel 7.11 is de wijze waarop de betaling van de rijksbijdrage plaatsvindt aan de KB en de KNAW in overeenstemming gebracht met de gebruikelijke wijze waarop dit gebeurt.
- In artikel 7.15 was sprake van het instellen van een rechtsvordering door de



- instelling. Daarmee was nog niet duidelijk wie binnen de instelling de actor is. Dat is in de lijn van artikel 4.3 de raad van toezicht. Die is nu expliciet als actor aangewezen.
- In artikel 7.16 is in het derde lid de zinsnede geschrapt dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen jaarlijks en niet jaarlijks in het jaarverslag op te nemen onderwerpen. Dit hoort bij nader inzien niet in de wet maar in de toelichting thuis.
  - In artikel 7.17 werd verwezen naar door de regering geagendeerde nationale strategische doelen en thema's. Die agendering komt echter voor rekening van de minister van OCW. In het derde lid is een onjuiste verwijzing gecorrigeerd.
  - De tekst van artikel 7.21 is verduidelijkt en aangevuld. In het eerste lid is expliciet opgenomen dat het college van bestuur overleg moet plegen met andere instellingen voordat instemming aan de minister wordt gevraagd met het voornemen om een nieuwe opleiding te starten. Dat het college van bestuur moet vermelden in welke gemeente de opleiding wordt gestart, is uit de tekst van de wet geschrapt omdat het meer voor de hand ligt dat in de uitvoeringsvoorschriften van de WHOO op te nemen. De wijziging in het vierde lid is nodig geoordeeld omdat anders niet is gegarandeerd dat een opleiding waarmee de minister heeft ingestemd, ook binnen een redelijke termijn van start gaat.
  - In artikel 7.22 is in het tweede lid de zinsnede «al dan niet tijdelijk» vervangen door: tijdelijk. Daardoor is er geen ruimte voor permanente nevenvestigingen. Dat een verslag van het overleg bij het verzoek om instemming moet worden gevoegd, hoort bij nader inzien in de uitvoeringsvoorschriften van de WHOO en is daarom uit het tweede lid geschrapt. Verder is toegevoegd dat de procedurele voorschriften, opgenomen in het tweede en derde lid van artikel 7.21, van overeenkomstige toepassing zijn. Dit bevordert de kwaliteit van de besluitvorming. De wijziging van het vierde lid heeft dezelfde strekking als de wijziging van het vierde lid van artikel 7.21, te weten het bieden van een garantie dat een eenmaal verleende instemming ook binnen een redelijke termijn wordt gerealiseerd.
  - Artikel 7.23 is verplaatst naar hoofdstuk 8 omdat het daar naar de ordening van het wetsvoorstel beter op zijn plaats is.
  - In artikel 7.26 zijn aan het eind van de eerste volzin van het eerste lid de woorden «en de planning» geschrapt omdat de gegevens uit het basisregister onderwijs daarvoor niet meer worden gebruikt.
  - In artikel 8.3, eerste lid, is de zinsnede «en de werkwijze het besluit tot verlenging van accreditatie, bedoeld in artikel 8.10» toegevoegd. De reden hiervoor is dat de NVAO in de accreditatiekaders voorschriften moet opnemen hoe zij in de situatie van een herstelperiode omgaat met de verlenging van accreditatie en op welke manier de NVAO deze beoordeling uitvoert.
  - Artikel 8.7 is geschrapt gezien overlap met de artikelen 8.8, tweede lid en 8.9, tweede lid.
  - Artikel 8.8, vijfde lid, wordt geschrapt omdat de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is op de NVAO en dit al regelt.
  - In artikel 8.9, tweede lid, is de opsomming vervangen door een verwijzing naar het toetsingskader aangezien daar al een dergelijke opsomming is opgenomen.
  - In artikel 8.9, vierde lid, wordt toegevoegd «of niet is aangevraagd». De reden hiervoor is dat alleen de onthouding van accreditatie te beperkt is. De instelling kan ook niet of te laat een aanvraag om accreditatie indienen.
  - Er is een nieuw artikel ingevoegd. Dit artikel bevat een aangepaste versie van de herstelperiode die eerst was opgenomen in artikel 8.10.
  - In artikel 8.11, derde lid, is paragraaf 3.5 ook van overeenkomstige toepassing verklaard. De reden hiervoor is dat studenten die een opleiding in afbouw afronden hiervoor wel leerrechten moeten inzetten.
  - In artikel 8.11 is een vierde lid toegevoegd waarin de inhoud van artikel 5a.12, zesde lid, van de WHW is opgenomen. Het gaat hier om een bevoegdheid van de minister om een opleiding die geen accreditatie meer heeft in het kader van een doelmatig onderwijsaanbod toch in stand te houden.
  - In artikel 8.21 zijn de besluiten uit de artikelen 8.10, tweede lid, en 8.11a,

- derde lid, ook vatbaar verklaard voor het zogenoemde «sprongberoep» bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- Een aantal artikelen van hoofdstuk 9 is vervallen omdat deze bij nader inzien overbodig bleken. Het gaat om de artikelen 9.4, 9.5, 9.15, 9.18, onderdeel a, 9.28, tweede lid, en 9.55, tweede lid. Door het onderbrengen van de regeling van de universitaire lerarenopleidingen in het corpus van de wet is artikel 9.59 vervallen.
  - Er ontbrak ten onrechte een overgangsvoorziening voor de periode tot de inwerkingtreding op 1 januari 2008 van de nieuwe bekostigingsregeling van de aangewezen theologische en levensbeschouwelijke universiteiten en kerkelijke seminaria (artikel 1.3, onderdeel e). Een desbetreffend nieuw artikel voorziet daarin alsnog.
  - In artikel 9.8 is de doorwerking van artikel 7.4a van de WHW beperkt tot het eerste tot en met het zesde lid van dat artikel. Het zevende lid van artikel 7.4a van de WHW bevat een discretionaire bevoegdheid van het instellingsbestuur. Daarvoor is geen overgangsregeling nodig.
  - Het tweede lid van artikel 9.11 is genuanceerd in die zin dat rekening is gehouden met de groep afgestudeerden die op grond van artikel 16.13, vierde lid, van de WHW gerechtigd is zowel de meestertitel als die van doctorandus te voeren.
  - Het eerste lid van artikel 9.20 is aangevuld met een passage om duidelijk te maken dat de artikelen van de WHW die betrekking hebben op aanmelding en selectie en de Regeling aanmelding en selectie hoger onderwijs van toepassing blijven op de aanmelding en inschrijving voor een opleiding die begint op 1 september 2007.
  - Er is na artikel 9.20 een nieuw artikel ingevoegd dat de vaststelling van het collegegeld voor het studiejaar 2008–2009 regelt.
  - In de artikelen 9.24, eerste lid, en 9.33 is de onbepaalde tijdsaanduiding uit een oogpunt van kenbare regelgeving geconcretiseerd.
  - Het tweede lid van artikel 9.25 is ingekort omdat als uitgangspunt is gekozen dat een instelling die op 1 september 2007 een medezeggenschapsreglement kent daarmee voldoet aan de zorgplicht, opgelegd in artikel 4.8. Het oorspronkelijke eerste lid is redactioneel ingekort maar inhoudelijk niet gewijzigd.
  - In artikel 9.27 is in het nieuwe tweede lid toegevoegd dat het eerste lid ook van overeenkomstige toepassing op de leden van de raad van toezicht van een bijzondere hogeschool.
  - In artikel 9.29 werden nog de kerkelijke hoogleraren genoemd. Daarvan is intussen na overleg met de theologische universiteiten gebleken dat een aparte voorziening overbodig is.
  - De verschillende situaties die in drie verschillende leden van artikel 9.38 werden beschreven, blijken na heroverweging te kunnen worden vervangen door één zin (eerste lid). Het tweede lid biedt een vangnet voor gevallen waarin op grond van artikel 7.17 van de WHW wel instemming aan een voorgenomen besluit is verleend maar de uitvoering van dat besluit nog niet heeft plaatsgevonden. De geldigheidsduur blijft in die gevallen beperkt tot zes maanden. Deze termijn sluit aan bij artikel 7.17, vijfde lid, van de WHW.
  - Artikel 9.40 is uitgebreid met een eerste lid dat een voorziening treft voor de tijd dat artikel 2.10, vijfde lid, onuitvoerbaar is omdat de parlementaire behandeling van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen nog niet is afgerond.
  - Artikel 9.42 is uitgebreid met een overgangsvoorziening voor accreditaties die op grond van de WHW van rechtswege waren verleend. In verband hiermee kan artikel 9.4 vervallen.
  - Artikel 9.43 is opnieuw geformuleerd. Als vertrekpunt is nu gekozen dat wat wel van toepassing is in plaats van dat wat niet van toepassing is. De duidelijkheid is hiermee gediend.
  - Er is een nieuw overgangsartikel betreffende de herstelperiode accreditatie ingevoegd. De wenselijkheid van dit artikel komt voort uit het feit dat de voorzieningen tijdens de herstelperiode na een verlies van accreditatie, opgenomen in de WHOO, gunstiger en vermoedelijk effectiever zijn dan die opgenomen in de WHW.
  - In onderdeel a van artikel 9.44 is een derde lid toegevoegd waardoor ook voor de in dit artikel bedoelde accreditatiebesluiten een herstelperiode van twee jaar geldt.

- Een nieuw artikel betreffende behandeling bezwaar en beroep voorziet in de ommissie voor een voorziening voor op grond van artikel 14.1 van de WHW aanhangige bezwaar- en beroepszaken.
- In artikel 9.52, derde lid, is geschrapt dat ook de uitvoeringsregelingen van de WHW die golden op 31 augustus 2002 van toepassing blijven. Dat is niet de bedoeling. Het huidige Bekostigingsbesluit WHW bijvoorbeeld heeft evenzeer betrekking op de nog ongedeelde wo-opleidingen.
- Er is behoefte aan een bepaling die regelt dat het aantal masteropleidingen niet groter kan zijn dan het aantal afstudeerrichtingen dat op 31 augustus 2002 bestond. Dat is neergelegd in artikel 9.55, tweede lid. De WHW kent in artikel 18.7, tweede lid, een vergelijkbaar voorschrift.
- In artikel 9.62 zijn de bepalingen met een beperkte geldigheidsduur nu uitgeschreven in verband met het vergroten van de toegankelijkheid van de wetstekst.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
P. van Dijk*

Daartoe gemachtigd door de Ministerraad mogen wij U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
M. J. A. van der Hoeven

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
M. Rutte

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W05.05.0580/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In de definities van «accreditatie» en «geaccrediteerde opleiding» in artikel 1.1 de woorden »Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie« telkens vervangen door: NVAO
- In de definitie van «Croho» in artikel 1.1 de zinsnede «als bedoeld in artikel 2.10» laten vervallen.
- In de definitie van «examencommissie» in artikel 1.1 voor «commissie» het woord «een» toevoegen.
- In de definitie van «getuigschrift» in artikel 1.1 «bewijsstuk» vervangen door: een getuigschrift
- In de definities van «hbo-bacheloropleiding», «hbo-masteropleiding», «wo-bacheloropleiding» en «wo-masteropleiding» in artikel 1.1, de begrippen «hbo-bachelorniveau», «hbo-masterniveau», «wo-bachelorniveau» en «wo-masterniveau» definiëren.
- In de definities van «hogeschool» en «universiteit» in artikel 1.1, deze begrippen nader definiëren door te verwijzen naar de taakomschrijvingen in artikel 4.1, tweede en derde lid.
- In de definitie van «inspectie» in artikel 1.1, de woorden «inspectie als bedoeld» vervangen door: de inspectie, bedoeld
- In de definitie van «Open Universiteit» in artikel 1.1 de woorden «Open Universiteit als bedoeld» wijzigen in «de Open Universiteit, genoemd» en deze instelling nader definiëren door te verwijzen naar artikel 4.1, derde lid.
- In de definitie van «persoonsgebonden nummer» in artikel 1.1 voor het woord «sociaal-fiscaalnummer» het woord «een» plaatsen en de woorden «het door de IB-groep uitgegeven onderwijsnummer, bedoeld» vervangen door: een door de IB-groep uitgegeven onderwijsnummer als bedoeld
- Aan artikel 1.2 een bepaling toevoegen dat de bedoelde artikelen slechts wel of niet van toepassing zijn voor zover het de instellingen en academische ziekenhuizen betreft, bedoeld in de desbetreffende leden, dan wel dit per bepaling specificeren.
- In artikel 1.2, eerste en tweede lid, onderdeel e, telkens na «8.6,» invoegen, «8.12, tweede lid», en tevens in onderdeel c van het vierde en vijfde lid, «8.12» vervangen door: 8.12, tweede lid.
- Aan artikel 1.2, vierde lid, onderdeel a, «met uitzondering van artikel 5.5» toevoegen.
- In de aanhef van artikel 1.3, eerste lid, de woorden «van de onderstaande hoofdstukken» alsmede «paragrafen en» laten vervallen, in de onderdelen de verwijzingen naar de afzonderlijke hoofdstukken laten vervallen, in onderdeel b «artikel» vervangen door «de artikelen» en in onderdeel c tot en met e telkens voor het woord «artikelen» het woord «de» plaatsen.
- In artikel 1.3, het tweede lid, de bijzin «die het geaccrediteerde onderwijs verzorgt of wil verzorgen,» laten vervallen en de woorden «genoemde paragrafen en artikelen» vervangen door: bedoelde artikelen
- Artikel 2.1, eerste lid, beperken tot «Het college van bestuur zorgt ervoor dat binnen de instelling goed onderwijs wordt verzorgd en goed onderzoek wordt verricht» dan wel deze bepaling anderszins beter afstemmen op artikel 2.2.
- In artikel 2.1, derde lid, na «voor het onderzoek» in de eerste volzin «, met inbegrip van de promotietrajecten» invoegen en tevens de tweede volzin laten vervallen.
- In artikel 2.2, eerste lid «eerbiedigd» vervangen door: geëerbiedigd
- In artikel 2.2, tweede lid, na «onderwijs of onderzoek» een komma plaatsen.
- In artikel 2.3 en in artikel 2.5 de begrippen «hoogleraar» respectievelijk «lector» definiëren.
- In artikel 2.4, vierde lid, «artikel 4.3» vervangen door: artikel 2.3
- In artikel 2.4, zesde lid, onderdeel a, «het bij of krachtens dit artikel bepaalde» vervangen door: dit artikel
- In artikel 2.6, onderdeel b, na «het college voor promoties» invoegen: bedoeld in artikel 2.19
- In artikel 2.9, derde lid, na «het tweede lid» toevoegen: , onderdeel b onderscheidenlijk onderdeel d
- In artikel 2.10, eerste lid, uitdrukkelijk opnemen dat er een Croho is dat gegevens met betrekking tot de opleidingen in het hoger onderwijs bevat.

- De tekst van artikel 2.10, tweede lid, onderdeel c afstemmen op de aanhef van dit lid.
- In artikel 2.10, vijfde lid, onderdeel c, aangeven welke termijn uit artikel 8.13 en 8.14 wordt bedoeld.
- In artikel 2.10 tevens een voorziening treffen voor de overdracht van registratie in het CROHO bij juridische fusie van twee instellingen.
- In paragraaf 2.3 uitdrukkelijk bepalen dat aan elke opleiding een examen is verbonden en aan elke onderwijseenheid een tussentijdse toets.
- In artikel 2.11, derde lid, in onderdeel g, na «opgesteld» het woord «supplement» laten vervallen en in onderdeel h «de organisatie van» laten vervallen.
- In artikel 2.11, vijfde lid, «om» vervangen door «over de uitvoering van de», de woorden «uit te voeren,» laten vervallen en «evenals» vervangen door: en over
- In artikel 2.12, onder c, «de» voor studenten laten vervallen, omdat het ook om een deel van de studenten kan gaan.
- In artikel 2.13, derde lid, de onderdelen a en b als opsommingen redigeren en tevens in onderdeel c de zinsnede «onderdelen a of b» vervangen door: onderdelen en b
- In artikel 2.15, derde lid, «genoemd» vervangen door: bedoeld
- In artikel 2.17, tweede lid, in de tweede volzin de zinsnede «In afwijking van artikel 3.6, eerste lid,» laten vervallen en tevens de bepaling omvormen tot één volzin.
- In artikel 2.18, eerste lid, onderdeel b, «onderzoek» vervangen door «bekwaamheidsonderzoek», in het tweede en derde lid van dit artikel «een instelling» telkens vervangen door «de instelling» en in het vijfde lid «genoemd» vervangen door: bedoeld
- In artikel 2.19, tweede lid, «van een universiteit» laten vervallen en «oud-hoogleraar» vervangen door: een oud-hoogleraar als bedoeld in artikel 2.3, derde lid
- In artikel 2.21, tweede lid, «de in dat lid bedoelde graad» vervangen door: de graad Doctor
- De tekst en toelichting van paragraaf 3.1 op elkaar afstemmen aangezien volgens de toelichting de bepalingen omtrent het persoonsgebonden nummer ook op extraneï van toepassing zijn, en volgens artikel 9a.27, onderdeel A, ook op de Wet verzelfstandiging informatiseringsbank.
- In artikel 3.1, tweede lid, de betrokken organisaties nader omschrijven.
- In artikel 3.2, eerste lid, «door het college van bestuur» laten vervallen.
- De tweede volzin van artikel 3.2, tweede lid, als een apart lid redigeren en de woorden «niet geacht» vervangen door: geacht niet
- In artikel 3.3, eerste lid, onderdeel e, «genoemd» vervangen door: bedoeld
- In artikel 3.3, tweede lid, na «onderscheidenlijk» het woord «toont» invoegen.
- In de toelichting bij artikel 3.4, tweede lid, en artikel 3.5, vierde lid, de samenhang tussen beide bepalingen aantonen.
- In artikel 3.4, derde lid, na «een opleiding» de woorden «een programmaonderdeel» invoegen.
- In artikel 3.5, eerste lid, de tweede volzin laten vervallen, aangezien het derde lid al in deze situatie voorziet.
- Artikel 3.5, derde lid, in overeenstemming brengen met de in artikel 1.1 opgenomen definitie van persoonsgebonden nummer, die mede onderwijsnummers omvat.
- In artikel 3.6, derde lid, na «artikel 3.50» vervangen door: artikel 3.50, eerste lid
- In artikel 3.7, eerste lid, de tweede volzin laten vervallen, aangezien het tweede lid al in deze situatie voorziet.
- In artikel 3.9, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, «om te kunnen worden ingeschreven» laten vervallen.
- In artikel 3.9, tweede lid, onderdeel b, «ten» telkens vervangen door «onder» en onder 2° «van dit onderdeel» laten vervallen.
- In artikel 3.10, eerste lid, «en tweede lid» vervangen door «onderscheidenlijk het tweede lid,» en voorts de tweede volzin in een apart lid onderbrengen.
- In artikel 3.10, tweede lid, «of tweede lid» vervangen door: onderscheidenlijk het tweede lid
- In artikel 3.10, derde lid, na «een diploma» telkens «als» invoegen.



- In artikel 3.10, derde en vierde lid, voor «waarop» telkens «als» invoegen.
- In artikel 3.10, vijfde lid, er rekening mee houden dat de termen «persoon» en «personen» in artikel 3.9 niet voorkomen.
- De verhouding tussen artikel 3.12, eerste lid, en artikel 3.13, nader toelichten, mede gezien het tweede en derde lid van dat artikel welke ook onverminderd artikel 3.20, tweede lid, respectievelijk artikel 3.21, tweede lid, gelden.
- In artikel 3.14, «Paragraaf 3.3» vervangen door: Deze paragraaf
- In de toelichting bij artikel 3.16 aandacht besteden aan de aangewezen aanstaande studenten uit de Nederlandse Antillen en Aruba.
- In artikel 3.16, zesde lid, de verwijzing naar artikel 3.10 specificeren, het begrip «getuigschrift» vervangen door «diploma», en tevens «en tweede lid» vervangen door: of tweede lid
- In artikel 3.17, eerste lid, «tweede en vijfde lid» vervangen door: tweede en vierde lid
- In artikel 3.18, «7:10» vervangen door: 7:10, eerste lid,
- In artikel 3.21, tweede lid, «een masteropleiding» vervangen door: een wo-masteropleiding of een hbo-masteropleiding
- In de artikelen 3.22, eerste lid, 3.23, eerste lid, en 3.24, eerste lid, «daaropvolgend» telkens vervangen door: van het daaropvolgende kalenderjaar
- In artikel 3.22, tweede en derde lid, «genoemd» telkens vervangen door: bedoeld
- De vierde volzin van artikel 3.22, tweede lid, onderbrengen in een afzonderlijk lid.
- In artikel 3.22, derde lid, «het kalenderjaar» laten vervallen.
- In artikel 3.23, derde lid, «en een wijziging» vervangen door: of een wijziging
- In artikel 3.24, het eerste en tweede lid omdraaien.
- In artikel 3.25, eerste lid, na «artikel 3.23» invoegen: , eerste lid,
- De laatste zin van artikel 3.26, derde lid, in een apart lid onderbrengen.
- Het eerste lid van artikel 3.28 redigeren als een opsomming en de laatste volzin vanaf «tenzij een betalingsregeling» laten vervallen.
- In artikel 3.28, tweede lid, «toepassing, als» vervangen door «toepassing op» en «is verschuldigd» laten vervallen.
- In artikel 3.29 «Paragraaf 3.5» vervangen door: Deze paragraaf
- In artikel 3.32, tweede lid, onderdeel a, «tweeënveertig» vervangen door: tweeënveertig
- In artikel 3.34, eerste lid, in de eerste volzin, tussen «voor» en «laatst-bedoelde» het woord «de» invoegen.
- In artikel 3.40, in het eerste lid, «krachtens» vervangen door: op het grond van deze wet, en tevens in onderdeel a na «het onderwijs- en examen-reglement» invoegen: , bedoeld in artikel 3.43,
- De tweede volzin in artikel 3.41, tweede lid, in een apart lid onderbrengen.
- In artikel 3.42, tweede lid, na «te verrichten» invoegen: activiteiten
- In de toelichting bij artikel 3.42, vierde lid, motiveren waarom deze materie wordt gedelegeerd aan de minister in plaats van aan de Kroon.
- In artikel 3.44, onderdeel b, «artikel 3.40, onderdeel a» vervangen door: artikel 3.43
- Artikel 3.47, tweede lid, laten vervallen, aangezien deze bepaling niets aan het eerste lid toevoegt.
- In de aanhef van artikel 3.47, vierde lid, het woord «niet» laten vervallen en «tenzij» vervangen door: mits
- In artikel 3.50, eerste lid, in onderdeel c, «op welke grond dan ook laten vervallen, en in onderdeel d »die artikelen« vervangen door: het desbetreffende artikel
- In artikel 3.50, derde lid, «aan de Open Universiteit ingeschreven studenten» vervangen door: inschrijvingen aan de Open Universiteit
- In artikel 3.51, in de definitie van «geschil» de zinsnede «dan wel een uitgebleven beslissing» plaatsen achter «achtergesteld», «personen» vervangen door «een persoon», alsmede «zijn» door «is» en «krachtens» telkens vervangen door: op grond van
- In artikel 3.51, in de definitie van «klacht», «personen» vervangen door «persoon» en «zijn» door: is
- In artikel 3.52, de zinsnede «op eenzelfde plaats» nader motiveren.
- Het tweede en derde lid van artikel 3.52 redigeren overeenkomstig aanwijzing 83.

- In artikel 3.53, tweede lid, «op grond van het eerste lid» laten vervallen en «geheel» vervangen door: gehele
- In artikel 3.56, eerste lid, «bij of krachtens» telkens vervangen door: op grond van
- In de toelichting bij artikel 4.1 de begrippen «persoonlijke ontplooiing» en «maatschappelijke verantwoordelijkheid» nader toelichten, aangezien het normale spraakgebruik onder deze begrippen iets anders verstaat dan uitsluitend «klaar zijn voor de arbeidsmarkt».
- In paragraaf 4.2 een bepaling opnemen die uitdrukkelijk regelt dat deze paragraaf alleen op bekostigde instellingen van toepassing is.
- In de toelichting bij artikel 4.6 ingaan op de verhouding van deze bepaling tot het ambtenarenrecht en het privaatrecht.
- In artikel 4.8, derde lid, de tweede volzin vanaf «het eerste, tweede en vierde lid van dit artikel» wijzigen in: alsmede de artikelen 4.9, eerste lid, onderdelen b, c en d, alsmede g tot en met j, artikel 4.10, onderdeel b tot en met e, en de artikelen 4.11 tot en met 4.16 buiten werking gesteld.
- In artikel 4.12 uitdrukkelijk vastleggen dat pas van het onderzoeksrecht kan worden gebruik gemaakt, nadat het geschil aan de geschillencommissie is voorgelegd.
- In artikel 4.13, eerste lid, in de tweede volzin na «schriftelijk» de woorden «en met redenen omkleed» invoegen en het gedeelte na «voorstellen» laten vervallen.
- In artikel 4.15, tweede lid, tevens regelen dat ook de medezeggenschapsraad een geschil kan aanmelden.
- In de toelichting bij artikel 4.24 motiveren waarom paragraaf 4.3 over de rechtspositie van het personeel niet van toepassing is op theologische of levensbeschouwelijke universiteiten.
- De verwijzingen naar artikel 8.14 in onderdeel a en c van artikel 4.25 op elkaar afstemmen.
- In de aanhef van artikel 4.26, tweede lid, na «verstrekt» invoegen: de naam en
- In het derde lid van artikel 4.26 de verwijzing naar het derde lid van artikel 4.26 weghalen.
- In artikel 5.4, derde lid, «tweede lid» wijzigen in: derde lid
- In artikel 6.2, tweede lid, de bijzin «, die ook lid is,» laten vervallen omdat zulks al onomstotelijk uit de hoofdzin blijkt.
- Artikel 6.3, tweede lid, formuleren als: De bibliothecaris bereidt het beleid van het algemeen bestuur voor en voert dit uit
- In de toelichting bij artikel 7.2 motiveren waarom bekostigde instellingen geen niet-bekostigde bacheloropleidingen kunnen verzorgen.
- In artikel 7.4, derde lid, «en prestaties» laten vervallen omdat prestaties in het normale spraakgebruik een onderdeel vormen van de kwaliteit van het onderzoek, en over de inhoud van het begrip prestatie blijkens de toelichting nog onvoldoende duidelijkheid bestaat.
- In artikel 7.7, tweede lid, «artikel 5.4» vervangen door: artikel 5.5
- In artikel 7.11, eerste lid, «De rijksbijdrage, bedoeld in artikel 7.11,» vervangen door: De rijksbijdrage, bedoeld in artikel 7.10
- De tweede volzin van artikel 7.13 laten vervallen, aangezien accountants deze verklaring al volgens hun eigen protocollen opstellen.
- Het derde en vierde lid van artikel 7.14 laten vervallen, aangezien controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding niet tot de taken van de accountants die de jaarrekening opstellen behoren.
- Het tweede lid van artikel 7.21 laten vervallen, aangezien de beperking van de periode waarin een nieuwe opleiding ter instemming kan worden voorgelegd niet wordt gemotiveerd.
- In de toelichting bij artikel 7.21 tevens ingaan op de rol die de aanwezigheid van een niet-bekostigde opleiding kan spelen bij de beoordeling van de macrodoelmatigheid van een opleiding.
- in artikel 7.25, tweede lid, tweede volzin, «vaststelling» vervangen door: vaststelling
- in artikel 7.27, tweede lid, in de eerste volzin na «student» de woorden «en extraneus» toevoegen, aangezien het de bedoeling is ook de gegevens van extraneï op te nemen.
- in artikel 8.9, derde lid, uitdrukkelijk bepalen welke minister of ministers de bedoelde ministeriële regeling vaststellen.
- in artikel 8.10, derde lid, in de aanhef «de NVAO» laten vervallen, in

- onderdeel a vóór «de termijn» de woorden «de NVAO» invoegen, en in onderdeel b «heeft» vervangen door «is», teneinde rekening te houden met de mogelijkheid dat de beroepsinstantie zelf in de zaak voorziet.
- Aan artikel 8.13 en 9.13 toevoegen dat een besluit als bedoeld in het eerste, respectievelijk het derde lid, tevens aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden.
  - In artikel 8.16 regelen vanaf welk moment de rijksbijdrage opnieuw wordt verstrekt.
  - In artikel 8.16, eerste lid, de verwijzing naar artikel 9 van de Wet op het onderwijstoezicht laten vervallen en rechtstreeks verwijzen naar artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.
  - In artikel 8.17 tevens de mogelijkheid opnemen om een besluit van de algemene vergadering van de KNAW te vernietigen.
  - in artikel 9.40, tevens rekening houden met artikel 2.10, vijfde lid, onderdeel d en met de voorgestelde wijziging van artikel 17 van de Wet op het onderwijstoezicht.
  - In de toelichting bij artikel 8.20 motiveren waarom op het ten onrechte afgeven van een getuigschrift een zwaarder strafmaximum is gesteld dan op het ten onrechte verlenen van een graad en tevens de zin over het ten onrechte verlenen van titels laten vervallen, omdat een instelling formeel geen titels verleent.
  - In de toelichting bij paragraaf 8.3 motiveren waarom in de WHOO geen met artikel 15.2 WHW vergelijkbare bepaling is opgenomen.
  - In artikel 8.21 opnemen dat ook op grond van artikel 8.16 rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak kan worden ingesteld, gelet op de financiële gevolgen die opschorting, wijziging en inhouding van de bekostiging voor de instelling kan hebben.
  - In de toelichting een volledige lijst opnemen van de uitvoeringsregelingen die ingevolge artikel 9.2 van de WHW worden ingetrokken.
  - In artikel 9.2, de zinsnede vanaf «behoudens» laten vervallen, aangezien dit, gelet op de tekst van artikel 9.3 tot en met 9.10 overbodig is.
  - Artikel 9.5 laten vervallen aangezien artikel 9.37 dit al regelt.
  - In artikel 9.30, tweede lid, «is afgerond» vervangen door: zijn afgerond.
  - In artikel 9.51 «binnen een redelijke termijn» vervangen door een concrete datum en voorts een voorziening treffen voor lopende zaken die op die datum nog niet zijn afgerond.
  - In artikel 9.52 uitdrukkelijk regelen dat het bedoelde koninklijk besluit tijdig wordt gepubliceerd, aangezien het in de toelichting geuite vertrouwen dat de regering dit besluit ook zonder wettelijke verplichting tijdig zal regelen de betrokkenen onvoldoende garanties biedt.
  - In artikel 9a.8, onder B, in artikel 62 eerste lid, onderdeel b, van de Advocatenwet, tevens «re voeren» vervangen door: te voeren
  - In artikel 9a.18, onder, A, in artikel 8.1, eerste lid, van de Aanpassingswet invoering bachelor-masterstructuur tevens «met goed afleggen» vervangen door: met goed gevolg afleggen
  - In het tweede lid, onderdeel k, van deze bepaling tevens «rechterlijk ambtenaren» vervangen door: rechterlijke ambtenaren
  - In artikel 9a.26, onder Q, «artikel 5.9a, tweede lid» telkens vervangen door: artikel 9.5a, tweede lid
  - In artikel 9a.29, «artikel 3.41, eerste lid» vervangen door «artikel 3.41» teneinde ook andere categorieën studenten die bijzondere afstudeersteun ontvangen hiervoor in aanmerking te laten komen.
  - In artikel 9a.40, in de zinsnede «in de bijlage bij de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek of bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek» telkens «of bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek» laten vervallen, aangezien deze vermelding gelet op artikel 9.10 van de WHOO overbodig is.
  - Het voorstel mede laten ondertekenen door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
  - In onderdeel e van de bijlage de desbetreffende theologische universiteiten opnemen, dan wel toelichten waarom deze nog niet in deze bijlage zijn opgenomen.