

Vergaderjaar 1995–1996

**24 646**

## **Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (modernisering universitaire bestuursorganisatie)**

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 februari 1996 en het nader rapport d.d. 18 maart 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 15 november 1995, no.95.008059, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (modernisering universitaire bestuursorganisatie).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 november 1995, nr. 95.008059, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 februari 1996, nr. WO5.95.0616, bied ik U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met het gestelde in het advies van de Raad rekening is gehouden. Hierop ga ik in het onderstaande in.

*1. Blijkens de memorie van toelichting bij het voorstel van wet is het programma van eisen, zoals weergegeven in het rapport van 28 juni 1995 van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid, een belangrijke leidraad geweest voor de in het wetsvoorstel neergelegde bestuurlijke organisatie. Daarmee is tevens, aldus de toelichting, een wezenlijke invulling gegeven aan een van de centrale thema's van de beleidsnotitie van 28 september 1992 (kamerstukken II 1992/93, 22 845, nrs. 1 en 2) inzake de organisatie van het bestuur en de medezeggenschap bij universiteiten en hogescholen, namelijk de verhoging van de kwaliteit van het universitaire bestuur ten behoeve van het onderwijs en een versterking van de rol van studenten in het onderwijs. Het valt de Raad van State echter op dat een belangrijke en door de minister indertijd in deze beleidsnotitie onderschreven optie, te weten aan universiteiten een grotere vrijheid bieden om de eigen bestuurlijke inrichting te bepalen, in het wetsvoorstel geheel is verlaten. In de notitie verklaarde de minister zich voorstander van de mogelijkheid dat universiteiten daartoe een eigen*

*bestuurlijk charter zouden opstellen. De Raad beveelt aan in de toelichting de redenen aan te geven die geleid hebben tot het opgeven van deze optie.*

1. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad is in de memorie van toelichting aangegeven, waarom afstand is gedaan van de mogelijkheid dat instellingen via een bestuurlijk charter afwijken van het algemeen stramien voor de bestuursorganisatie.

*2. De toelichting geeft een uiteenzetting van de overwegingen die hebben geleid tot het voorstel om de bestuurlijke structuur op het basis- en midden-niveau te herzien. Waar het gaat om de herziening van de topstructuur – met name de introductie van de raad van toezicht – ontbreekt echter een dergelijke uiteenzetting. Nu het gaat om een majeure verandering, waarbij een nieuw orgaan wordt geïntroduceerd op het topniveau, is het naar het oordeel van de Raad nodig alsnog deze herziening te motiveren en in het bijzonder aan te geven welke verbeteringen zijn te verwachten door de invoering van de nieuwe structuur.*

2. In de memorie van toelichting wordt in aansluiting op het advies van de Raad een nadere motivering gegeven van de introductie van de raad van toezicht in de universitaire bestuursorganisatie. Tevens wordt in die motivering stilgestaan bij de te verwachten verbeteringen door de invoering van de nieuwe structuur.

*3. De regeling van de medezeggenschap heeft in het voortraject tot vele en verschillende beschouwingen geleid. In de hiervoor aangehaalde beleidsnotitie neemt de minister het standpunt in dat de Wet op de ondernemingsraden (WOR) geen recht doet aan het eigen karakter van de instellingen. Ook de Onderwijsraad neemt in zijn advies (van 13 oktober 1995) een dergelijk standpunt in. Het wetsvoorstel biedt evenwel de mogelijkheid aan de colleges van bestuur om een keuze te maken tussen een model van ongedeelde medezeggenschap (grotendeels conform de bestaande regeling voor het hoger beroepsonderwijs) en een model van gedeelde medezeggenschap waarbij de WOR, met uitzondering van hoofdstuk VII, van toepassing is op het personeel van de universiteiten en voor de studenten een aparte medezeggenschapsregeling wordt gecreëerd welke ten minste gelijkwaardig is aan de regeling overeenkomstig het ongedeelde model.*

*De toelichting geeft geen duidelijke redenen voor het creëren van de keuzemogelijkheid. Vermeld wordt slechts dat de vakorganisaties een uitgesproken voorkeur hebben voor invoering van de WOR, maar het keuzestelsel acceptabel achten mits voldoende voorzieningen worden getroffen voor medezeggenschap van het personeel in een «niet-WOR-situatie» (paragraaf 14, punt 2).*

*De Raad is van oordeel dat deze argumentatie onvoldoende rechtvaardiging is voor de gekozen oplossing en dringt aan op meer inhoudelijke argumentatie. Voorts dient een adequate uiteenzetting te worden gegeven van de verschillen tussen en de voor- en nadelen van de beide keuzemogelijkheden. Het college adviseert de toelichting op artikel 9.30 ter zake aan te vullen.*

3. Het oordeel van de Raad dat de argumentatie voor de keuze tussen een model van ongedeelde en een model van gedeelde medezeggenschap onvoldoende rechtvaardiging is voor het wetsvoorstel op dit punt, heeft mij er toe gebracht de toelichting bij artikel 9.30 – en in samenhang daarmee op enkele andere artikelen – aan te vullen. De kern van de argumentatie is erin gelegen dat er niet een sluitend referentiekader is en dat derhalve de keuze uit de twee basismodellen het beste aan de partijen zelf kan worden overgelaten. Voorts wordt in de toelichting, overeenkomstig de suggestie van de Raad, kort aandacht besteed aan de verschillen tussen de beide mogelijkheden. Een beschrijving van de voor- en nadelen van de verschillende keuzemogelijkheden, zoals de Raad vraagt, acht ik niet goed mogelijk omdat het gaat om gelijkwaardige modellen. De voor- en nadelen daarvan blijken pas specifiek bij de voorbereiding van de keuze van een stelsel voor de desbetreffende universiteit.

*4. Artikel 9.3, zesde lid, regelt de incompatibiliteiten voor leden van het college van bestuur. Zij mogen niet tevens lid zijn van de raad van toezicht van*

*de eigen of van een andere universiteit. De toelichting hierop noemt deze incompatibiliteiten, die niet voorkomen in de thans geldende regeling, zeer beperkt en voor de hand liggend. Naar de mening van de Raad is het evenzeer voor de hand liggend de incompatibiliteiten uit te breiden met het decanaat en het lidmaatschap van een bestuur van een faculteit of een opleiding, met uitzondering van de situatie waarin de universiteit niet meer dan één faculteit omvat. Gezien de nieuwe verhoudingen op de universiteit is het wenselijk dat ook tussen de niveaus geen verstrengeling van besturen optreedt. De Raad beveelt aan artikel 9.3, zesde lid, uit te breiden met het decanaat of lidmaatschap van een facultair of opleidingsbestuur.*

4. De aanbeveling van de Raad is gevolgd. Artikel 9.3, zesde lid, is aangepast.

*5. Krachtens artikel 9.5 kan het college van bestuur richtlijnen geven aan de decaan wat betreft de organisatie en de coördinatie van de uitoefening van de in de artikelen 9.14, derde lid, en 9.15, eerste lid, bedoelde bevoegdheden. Blijkens de toelichting sluit de bevoegdheid om richtlijnen vast te stellen niet uit dat het college van bestuur op grond van zijn algemene bestuursbevoegdheid richtlijnen kan vaststellen aan «andere personen of instanties binnen de universiteit». Vooral met het oog op de academische vrijheid van onderwijs en onderzoek acht de Raad een nadere verduidelijking in de toelichting van deze bevoegdheid tot het vaststellen van algemene richtlijnen dringend wenselijk.*

5. In de memorie van toelichting wordt, tegemoetkomend aan de dringende wens van de Raad, een nadere verduidelijking gegeven van de bevoegdheid van het college van bestuur tot het geven van algemene richtlijnen. Centraal hierbij staat de opvatting dat het centraal bestuur van een instelling altijd bevoegd is tot het geven van richtlijnen, tenzij daarmee afbreuk gedaan zou worden aan geattribueerde bevoegdheden. In dat geval dient de bevoegdheid tot het geven van richtlijnen te steunen op een wettelijke grondslag.

*6. Hoewel zulks uit de tekst van de wet niet expliciet blijkt, zijn zowel de leden van de raad van toezicht als van het college van bestuur opnieuw benoembaar. Volgens de toelichting is een expliciete bepaling daaromtrent niet nodig aangezien de herbenoeming ook zonder expliciete bepaling mogelijk is. De Raad wil deze stelling niet bestrijden, maar wijst erop dat uit een oogpunt van consistentie de elders in de wet nog wel voorkomende bepalingen inzake herbenoembaarheid dan ook geschrapt dienen te worden (onder meer de artikelen 10.10, tweede lid, en 12.10, tweede lid).*

6. De suggestie van de Raad is overgenomen. De door de Raad genoemde artikellieden zijn gewijzigd, alsmede de artikelen 4.7, derde lid, 6.3, derde lid, 7.60, vierde lid, 7.65, eerste lid, 11.2, tweede lid, en 11.8, eerste lid.

*7. Het stelsel van benoemingen bij koninklijk besluit wordt in het wetsvoorstel verlaten. Enige toelichting van deze verandering kan naar het oordeel van de Raad niet ontbreken.*

*Bovendien waren uit een oogpunt van consistentie de in de Wet op het onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) nog resterende benoemingen bij koninklijk besluit (zoals in de artikelen 10.10, eerste lid, 11.2, tweede lid, en 11.8, eerste lid) ook om te zetten in benoemingen door de minister.*

7. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad is de memorie van toelichting uitgebreid op het punt van het verlaten van het stelsel van benoemingen bij koninklijk besluit. Voorts is het advies van de Raad overgenomen om de overige bepalingen in de wet betreffende benoeming bij koninklijk besluit aan te passen; naast de door de raad genoemde bepalingen is artikel 13.3, derde lid, gewijzigd. Een uitzondering is overigens gemaakt voor de benoeming van de leden van het College van beroep voor het hoger onderwijs. Gelet op het feit dat de leden van de tot de rechterlijke macht behorende gerechten en de overige organen met administratieve rechtspraak belast bij koninklijk besluit worden benoemd, is de desbetreffende bepaling gehandhaafd.

*8. Artikel 9.7, derde lid, bepaalt dat een lid van de raad van toezicht tussentijds kan worden ontslagen. Deze bevoegdheid van de minister wordt niet nader geclausuleerd. In artikel 9.3, vijfde lid, wordt bepaald dat een lid van het college van bestuur slechts kan worden ontslagen of geschorst om gewichtige redenen. In de toelichting dient te worden uiteengezet wat de reden is voor het verschil tussen beide regimes.*

8. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad kom ik tot het oordeel dat het om redenen van consistentie gewenst is de bevoegdheid van de minister om tot tussentijds ontslag van een lid van de raad van toezicht over te gaan op dezelfde wijze te clausuleren als in artikel 9.3, vijfde lid. Artikel 9.7, derde lid, is derhalve aangepast. Een uiteenzetting in de toelichting kan derhalve achterwege blijven.

*9. Krachtens artikel 9.8, derde lid, kan de raad van toezicht in dringende gevallen en in het belang van de universiteit in haar geheel aanwijzingen geven aan het college van bestuur met betrekking tot de uitoefening van diens taken.*

*Blijkens de toelichting hierop is het uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de raad van toezicht «op de stoel van het college van bestuur» gaat zitten, maar is aan dit instrument toch behoefte om effectief toezicht mogelijk te maken.*

*De Raad acht een dergelijk ingrijpend instrument, ook gezien de overige bevoegdheden van de raad van toezicht, niet voor de hand liggen met het oog op het mogelijk maken van een effectief toezicht. Het college beveelt dan ook aan of artikel 9.8, derde lid, niet in het wetsvoorstel op te nemen, of te voorzien van een meer overtuigende motivering.*

9. De opmerkingen van de Raad zijn voor mij aanleiding het instrument van het geven van aanwijzingen door de raad van toezicht aan het college van bestuur in dringende gevallen en in het belang van de universiteit als geheel, te laten vervallen. De bevoegdheden die in het wetsvoorstel zijn voorzien voor de raad van toezicht en de relatie tussen de raad en het college van bestuur zijn naar mijn oordeel voldoende om een effectief toezicht mogelijk te maken. In verband hiermee zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangepast.

*10. Het college van decanen, thans geregeld in artikel 9.21 WHW, komt in het voorstel te vervallen. In de toelichting op artikel 9.10 wordt de vraag opgeworpen of het zinvol is dit college te handhaven. Vervolgens wordt uiteengezet dat alle essentiële bevoegdheden gehandhaafd worden, maar dat het college als zodanig kan verdwijnen. De bevoegdheden zullen in het vervolg worden uitgeoefend door de decanen gezamenlijk, onder leiding van de rector magnificus. Deze redenering is onlogisch. Indien de bevoegdheden worden gehandhaafd en de wet een orgaan bood dat hiervoor geschikt was, is er geen aanleiding dit orgaan te laten verdwijnen. Bovendien komt het de duidelijkheid ten goede, indien een derde het orgaan kan aanspreken in de persoon van de rector magnificus. Het verdient dan ook aanbeveling het college van decanen in zijn oude vorm te handhaven in de WHW.*

10. De Raad is van mening dat het aanbeveling verdient het college van decanen, zoals thans geregeld in artikel 9.21 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), te handhaven. Ik heb mij over deze kwestie beraden.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat door enerzijds de wijziging van de positie van de decanen van de faculteiten en de daarmee gepaard gaande uitbreiding van hun taken en bevoegdheden en anderzijds het feit dat de decanen door het college van bestuur worden benoemd, de gezamenlijke decanen onder leiding van de rector magnificus een college met te zeer uiteenlopende taken zou worden. Het komt de zuiverheid van de verhoudingen ten goede indien, als gevolg van deze positieverandering van de decanen, de typische academische functies die nu nog door het college van decanen worden uitgeoefend, toegekend worden aan een nieuw in te stellen college dat optreedt als college voor promoties. In mijn optiek kan als college voor promoties als bedoeld in artikel 7.18, vierde lid, van de WHW optreden een college bestaande uit een aantal hoogleraren onder voorzitterschap van de rector magnificus; dit college kan tevens adviseren over onderwijs en

wetenschapsbeoefening. Aan de universiteiten kan worden overgelaten, op welke wijze zij de samenstelling en de werkwijze van dit college regelen. Artikel 9.10 is in deze zin gewijzigd. Aangezien de decaan de hoedanigheid van hoogleraar dient te hebben, sluit deze opzet niet uit dat decanen zitting nemen in dit college.

*11. Artikel 9.50 verklaart de paragrafen 1 tot en met 4 van titel 2 van overeenkomstige toepassing op de onderzoeksinstituten en onderzoekscholen waarvan ingevolge de artikelen 9.22 of 9.23 het bestuur is belast met de beheerszaken.*

*Dit betekent dat voor deze instituten en scholen niet de keuze bestaat als bedoeld in artikel 9.30, want dit artikel gaat vooraf aan de paragrafen 1 tot en met 4 van titel 2. De Raad vraagt zich af of dit werkelijk de bedoeling is (in welk geval deze bedoeling een toelichting verdient) ofwel dat hier van een omissie sprake is (welke redres behoeft).*

11. Het is de bedoeling dat de in artikel 9.30, eerste lid, bedoelde keuzemogelijkheid ook voor het bestuur bestaat van een interuniversitair onderzoeksinstituut of interuniversitair onderzoekschool, indien belast met beheerszaken. De medezeggenschap voor een onderzoeksinstituut of onderzoekschool, bedoeld in artikel 9.22, volgt de algemene regeling van artikel 9.30; daarvoor is al op centraal niveau bepaald, welk regime van toepassing is. Artikel 9.50 is dienovereenkomstig aangepast.

*12. De problematiek die samenhangt met de autonomie van de vakgroepen wordt in het wetsvoorstel radicaal opgelost door de vakgroep als bestuurlijke eenheid op te heffen. Daarmee komen de directe verantwoordelijkheden voor het onderwijs en onderzoek te liggen op het niveau van de opleiding. De hoogleraren blijven wel bij uitstek verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het hun toegewezen wetenschapsgebied en voor de inhoud van het te geven onderwijs, onverminderd de bevoegdheid van het bestuur van de opleiding (artikel 9.19, tweede lid). Het is de Raad niet duidelijk hoe deze bevoegdheden van de hoogleraren en van het opleidingsbestuur zich tot elkaar verhouden. Het bestuur van de opleiding zal toch een richtinggevende taak te vervullen hebben bij het inrichten van het onderwijs van een opleiding. Daarbij zal soms in de taken van de hoogleraren getreden moeten worden. Dit aspect behoeft nadere toelichting.*

*In dit verband is het overigens onbegrijpelijk dat in de toelichting wordt gesteld dat de positie van hoogleraren onaangetast blijft (paragraaf 11.2). Zeker ten aanzien van het personeelsbeleid is deze stelling onjuist, aangezien in de nieuwe structuur de decaan de werkrelatie tussen hoogleraren en wetenschappelijk personeel zal bepalen.*

*De opmerking dient dan ook uit de toelichting te worden geschrapt, dan wel te worden aangepast.*

12 en 14. In tegenstelling tot de huidige situatie zullen de vakgroepen niet meer wettelijk worden geregeld. Daarmee worden de vakgroepen echter niet bij wet opgeheven of verboden. De verantwoordelijkheden voor het onderwijs en het onderzoek komen te liggen bij de decaan die is belast met het bestuur en de inrichting van de faculteit voor het onderwijs en de wetenschapsbeoefening. Een van de gevolgen hiervan is dat de decaan in de nieuwe structuur zal bepalen hoe de overeenstemmings- en toezichtrelatie tussen de hoogleraren en het wetenschappelijk personeel zal zijn. Deze bevoegdheid ligt besloten in de taak van de decaan en behoeft geen aparte wettelijke grondslag. De decaan voorziet in het bestuur van elke opleiding die in de faculteit is ingesteld. De consequenties hiervan voor de bevoegdheidsverdeling tussen de hoogleraren en het opleidingsbestuur worden in de memorie van toelichting verduidelijkt. Centraal element hierbij is dat het opleidingsbestuur verantwoordelijkheid draagt voor de vormgeving, coördinatie en integratie van de onderwijsactiviteiten ten behoeve van een evenwichtig ingerichte opleiding. De hoogleraar blijft autonoom bevoegd ten aanzien van (de inhoudelijke ontwikkeling van) het hem toegewezen wetenschapsgebied, mede omvattend de inhoud van het onderwijs en het onderzoek. In die zin blijft de positie van de hoogleraren dan ook onaangetast.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld.

*13. De procedurevoorschriften betreffende de benoeming van hoogleraren worden sterk gereduceerd, aldus paragraaf 12.2 van de toelichting. Verwezen wordt naar artikel 9.15, tweede lid. Deze bepaling handelt echter niet over de benoeming van hoogleraren maar verwijst naar het recht van voordracht als bedoeld in artikel 7.19, tweede lid, welke bepaling betrekking heeft op het doctoraat honoris causa. De conclusie moet wel zijn dat het voorstel in het geheel niets regelt omtrent de benoemingsprocedure van hoogleraren. De Raad acht dit onjuist en acht een regeling in de trant van het geldende artikel 9.35 dringend noodzakelijk.*

13. De opmerking van de Raad dat omtrent de benoemingsprocedure van hoogleraren niets is geregeld, is juist.

Het advies van de Raad om een regeling in de trant van het huidige artikel 9.35 in het wetsvoorstel op te nemen heb ik niet overgenomen. Dit hangt samen met het uitgangspunt waar mogelijk wettelijke bepalingen betreffende aangelegenheden die de instellingen zelf kunnen regelen, te vermijden. Deze materie leent zich bij uitstek voor regeling door het instellingsbestuur.

De verwijzing in paragraaf 12.2 van de memorie van toelichting naar artikel 9.15 is inderdaad onjuist. De toelichting is op dit punt aangepast.

*14. Volgens de toelichting (paragraaf 11.2) is het de decaan die in de nieuwe structuur de werkrelatie tussen de hoogleraren en het wetenschappelijk personeel zal bepalen. De Raad is van oordeel dat deze belangrijke bevoegdheid in de wet zelf tot uitdrukking moet worden gebracht.*

Zie 12.

*15. Ingevolge artikel 9.14 is de decaan belast met de «algemene leiding» van de faculteit en voorts «met het bestuur en de inrichting van de faculteit voor het onderwijs en de wetenschapsbeoefening». In de toelichting ware nader aan te geven wat de exacte betekenis is van en het onderscheid is tussen deze begrippen.*

15. In de memorie van toelichting is in aansluiting op het advies van de Raad een nadere verduidelijking gegeven van de taak van de decaan. Daarin wordt aangegeven dat het in algemene zin leiding geven aan de faculteit en het belast zijn met het bestuur en de inrichting ervan niet opgevat dienen te worden als synoniemen. Met de eerste volzin van artikel 9.14, eerste lid, wordt beoogd aan te geven dat, indien het college van bestuur beheersbevoegdheden mandateert, uitsluitend de decaan met deze bevoegdheden belast zal zijn. Deze bevoegdheden in mandaat samen met de bevoegdheden, bedoeld in de tweede volzin van dat lid, waarborgen integraal management op facultair niveau.

*16. Als gevolg van de gewijzigde inzichten verliezen de studenten hun recht op medebestuur aan de universiteit.*

*Daarvoor komt een vorm van medezeggenschap in de plaats. De Raad onderschrijft deze ontwikkeling ten gunste van een slagvaardiger bestuur. In de toelichting hierop wordt gesteld dat «in dit wetsvoorstel de positie van studenten sterker wordt toegesneden op hun directe belangen. Met name daar waar studenten direct belanghebbend zijn, wordt hun invloed groter» (paragraaf 11.1). Dit is naar de mening van de Raad te absoluut gesteld. De positie van studenten wordt in die zin toegesneden dat ze op het vlak van onderzoek en personeelsbeleid meer bevoegdheden kwijt raken dan ten aanzien van het onderwijs, maar hun invloed wordt over het geheel genomen in geen van beide medezeggenschapsmodellen groter. De toelichting behoeft dan ook op dit punt aanpassing.*

16. Overeenkomstig het advies van de Raad is de passage in de memorie van toelichting betreffende de invloed van studenten in het universitaire bestuur genuanceerd.

*17. Artikel 9.28 regelt een collectief klachtrecht voor studenten inzake «de naleving van verplichtingen van de universiteit jegens studenten». Uit de toelichting valt evenwel op te maken dat de bepaling vooral doelt op klachten die zich richten tegen de faculteit; het is dan ook het faculteitsreglement dat*

*het klachtrecht zal moeten regelen. Dat desondanks artikel 9.28 spreekt van verplichtingen van de universiteit is weinig verhelderend. De Raad acht het wenselijk dat duidelijker wordt bepaald of de klachten van studenten slechts betrekking kunnen hebben op het facultaire niveau of dat de klachten tevens betrekking kunnen hebben op het universitaire niveau. Het orgaan dat de klachten in behandeling heeft, dient daarop te zijn afgestemd. Voorts dient de toelichting hiermee in overeenstemming te worden gebracht.*

*Daarnaast is onduidelijk wat verstaan dient te worden onder het collectieve karakter van het beklag. Blijkens de tekst komt het recht toe aan «een groep van studenten». Dit is naar het oordeel van de Raad evenwel te weinig bepaald. Het college adviseert dan ook in artikel 9.28 nader te bepalen aan wie het collectieve recht tot beklag toekomt.*

17. De opmerking van de Raad naar aanleiding van het voorgestelde artikel 9.28 geeft mij de gelegenheid de bedoelingen van de bepalingen nader te verhelderen.

In de eerste plaats wijs ik er op dat het hier om een nieuwe rechtsfiguur gaat. Hiermee bestaat nog geen ervaring in de praktijk. Om die reden is gekozen voor enkele eenvoudige basisregels, die in een regeling op het niveau van de faculteit nader kunnen worden uitgewerkt. Mocht in de praktijk blijken dat het collectief recht van beklag ten behoeve van groepen van studenten nadere wettelijke inkadering behoeft, dan zal daartoe in een later stadium kunnen worden besloten. De motivering waarom is gekozen voor een (rechts)ingang bij de decaan, is reeds in de artikelsgewijze toelichting aangegeven. Ook de vraag welke groepen van studenten precies van het klachtrecht gebruik kunnen maken, geeft mij geen aanleiding wijzigingen in de voorgestelde regeling aan te brengen. Het faculteitsbestuur moet naar mijn mening thans vrij zijn desgewenst preciezer aan te geven aan welke groepen van studenten het recht feitelijk wordt toegekend. De toelichting op artikel 9.28 is aangevuld.

*18. In artikel 9.39 wordt de verkiezing van de leden van de commissie voor geschillen inzake medezeggenschap universiteiten geregeld. Het derde lid bepaalt dat leden en plaatsvervangend leden niet tevens deel mogen uitmaken van een college van bestuur, een raad van toezicht, een universiteitsraad of een faculteitsraad. Naar het oordeel van de Raad dient het lidmaatschap van deze commissie, vanuit het oogpunt van onpartijdigheid, eveneens niet verenigbaar te zijn met het decanaat en het lidmaatschap van een faculteitsbestuur. Artikel 9.39, derde lid, dient derhalve te worden aangevuld.*

18. De aanbeveling van de Raad is overgenomen. Artikel 9.39, derde lid, is aangevuld.

*19. Artikel 9.39, eerste lid, bepaalt dat elke universiteit is aangesloten bij de commissie voor geschillen inzake medezeggenschap universiteiten. Deze bepaling lijkt overgenomen uit andere onderwijswetten waar instellingen zich moeten aansluiten bij een geschillencommissie en er dus een keuze mogelijk is. Daarvan is in deze wetgeving geen sprake, zodat het juist is als de bepaling luidt: Er is een commissie voor geschillen. Tevens zou in dit artikel de zittingsduur van de leden moeten worden geregeld.*

19. De suggestie van de Raad artikel 9.39, eerste lid, te wijzigen, is overgenomen. Met betrekking tot de aanbeveling van de Raad om in genoemd artikel tevens de zittingsduur van de leden van de commissie voor geschillen te regelen, merk ik op dat hierin is voorzien door aanvulling van artikel 9.39, tweede lid.

*20. Artikel 9.48 geeft de minister de bevoegdheid, indien bijzondere omstandigheden een goede toepassing van een of meer onderdelen van de titel inzake medezeggenschap in een universiteit in de weg staan, op verzoek van het college van bestuur afwijkingen van deze titel toe te staan. De Raad acht het wenselijk dat in de toelichting, zo mogelijk aan de hand van voorbeelden, wordt aangegeven welke bijzondere omstandigheden hier worden bedoeld.*

20. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is artikel 9.48 komen te vervallen. Bij nadere overweging is aan deze bepaling geen behoefte. Waar het

voorgestelde artikel 9.30 de mogelijkheid biedt een keuze te maken uit verschillende stelsels van medezeggenschap, is het niet noodzakelijk hierop nog een aanvullende regeling te treffen. Een eenmaal gemaakte keuze voor een bepaald stelsel kan bovendien eventueel na vijf jaar worden herzien.

*21. Blijkens de toelichting beoogt het wetsvoorstel door de toevoeging van een nieuw vierde lid aan artikel 7.66 het College van Beroep voor het hoger onderwijs de bevoegdheid te geven om als rechter in eerste en enige aanleg te oordelen over de uitspraken van de colleges van beroep voor de examens. De motivering voor deze verandering is dat de invoering van de Awb ertoe leidt dat tegen beslissingen van deze colleges beroep kan worden ingesteld bij de administratieve kamers van de arrondissementsrechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarmee vervallen, aldus de toelichting, belangrijke voordelen van het systeem van rechtsbescherming op het terrein van de examens: korte snelle procedures bij een gespecialiseerd college.*

*De Raad van State meent een zo substantiële uitbreiding van de bevoegdheden van het College van Beroep voor het hoger onderwijs te moeten ontraden, omdat zij niet past in het streven naar een vereenvoudiging van de organisatie van de administratieve rechtspraak. De Raad adviseert daarom de voorgestelde bepaling in heroverweging te nemen en het beoogde doel (korte en snelle procedures bij een gespecialiseerd college) te realiseren uitgaand van inschakeling van een van de bestaande administratiefrechtelijke colleges.*

21. De Raad ontraadt de in het wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van het College van beroep voor het hoger onderwijs; het gaat daarbij om de bevoegdheid te oordelen over de uitspraken van de universitaire colleges van beroep voor de examens, genomen in administratief beroep, zoals was voorzien in artikel 7.66.

Naar aanleiding van het advies van de Raad heb ik deze kwestie opnieuw bezien. Na ampel beraad volg ik het college in deze en heb ik genoemde bepaling gewijzigd.

*22. Uit de toelichting blijkt niet wanneer het onderhavige voorstel van wet wordt verwacht in werking te treden.*

*De Raad gaat ervan uit dat dit aan het begin van het studiejaar zal zijn, dat zou immers de duidelijkheid op de instellingen ten goede komen. Dat is echter, gelet op de inwerkingtredingsbepaling, niet gegeven. Dit aspect verdient enige aandacht in de toelichting.*

22. Ingevolge artikel VI van het wetsvoorstel is inwerkingtreding voorzien na publikatie van het desbetreffende Staatsblad. Na de inwerkingtreding heeft het college van bestuur maximaal één jaar de tijd om het nieuwe stelsel van medezeggenschap te implementeren. Of de implementatie plaats vindt met ingang van een nieuwe studiejaar is sterk afhankelijk van het tijdstip waarop de wet in werking treedt, en de tijd die nodig is om het proces van implementatie af te ronden. Gezien de aard van het wetsvoorstel zie ik overigens geen dwingende reden om de inwerkingtreding te laten samenvallen met de aanvang van het studiejaar. Artikel IV, vierde lid, biedt het college van bestuur de mogelijkheid een of meer onderdelen van de medezeggenschapsregeling eerder toepassing te doen vinden dan een jaar na de inwerkingtreding van deze wet. In de memorie van toelichting is aan dit aspect nader aandacht gegeven.

*23. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

23. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, met uitzondering van die, vermeld onder het 7e tot en met het 10e gedachtenstreepje en onder het 12e en 13e gedachtestreepje. De kanttekeningen, vermeld onder het 7e, 8e en 9e gedachtestreepje, heb ik niet overgenomen. Het betreft tekstonderdelen die zijn ontleend aan de recent in werking getreden titel 3 van hoofdstuk 10 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, welke onderdelen tot nu toe niet tot vragen aanleiding hebben gegeven.

Met betrekking tot de kanttekening, vermeld onder het 10e gedachtenstreepje, merk ik op dat hier waarschijnlijk sprake is van een misverstand. Hoewel deze kanttekening artikel 9.37 betreft, neem ik – gelet op de redactie hiervan – aan dat het hier gaat om een herhaling van de kanttekening, vermeld onder het 6e gedachtenstreepje. De redactionele kanttekening, vermeld onder het 12e gedachtenstreepje, neem ik niet over omdat een zelfde verwijzing reeds wordt gehanteerd in de artikelen 9.41 tot en met 9.44. Aangaande de laatste redactionele kanttekening merk ik op dat de verwijzing geen betrekking heeft op het begrip «de raad van toezicht», doch op het begrip «een universiteit». Waar de universiteiten niet als zodanig in artikel 1.8 van de wet worden vermeld, dient de aanduiding «als bedoeld» te worden gebruikt.

Artikel IV, eerste en tweede lid, is dienovereenkomstig aangepast.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de toetsingsgrond «strijd met de wet» in artikel 7.61, vierde lid, te vervangen door de toetsingsgrond «strijd met het recht». De oorspronkelijk voorgestelde toetsingsgrond zou leiden tot een te beperkte toetsingsbevoegdheid van de colleges van beroep voor de examens.

In de Algemene wet bestuursrecht zijn bij voorbeeld niet alle bestaande beginselen van behoorlijk bestuur gecodificeerd, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Ook is bij nadere overweging de mogelijkheid een voorlopige voorziening bij de voorzitter van een college van beroep voor de examens te vragen (het huidige artikel 7.61, achtste lid), gehandhaafd. De reden hiervan is dat bij het ontbreken van een zodanige mogelijkheid studerende ter verkrijging van een voorlopige voorziening uitsluitend op de procedure bij de voorzitter van het College van beroep voor het hoger onderwijs zijn aangewezen. Ik acht dit niet wenselijk. Juist in deze fase van de procedure is het van belang dat betrokkenen niet worden geconfronteerd met extra kosten (griffierecht en eventuele reiskosten) en mogelijk tijdverlies.

In artikel 7.65 is nog de bepaling inzake de termijn van benoeming van de leden en plaatsvervangende leden van het College van beroep voor het hoger onderwijs gewijzigd, waardoor de minimale en maximale termijnen voor student-leden zijn vervallen; voor alle leden en plaatsvervangende leden geldt nu een zelfde minimale en maximale termijn. Deze wijziging hangt samen met het feit dat voor de overige administratieve rechters in het algemeen een veel langere benoemingstermijn geldt.

Daarnaast zijn in de paragraaf Het bestuur van de universiteit nog enkele wijzigingen aangebracht. De bepaling betreffende de omvang van de raad van toezicht (artikel 9.7, eerste lid) is zodanig gewijzigd dat een variatie in het aantal leden mogelijk wordt; dit is gewenst in verband met de omvang en heterogeniteit van de universiteiten. In de tweede plaats is de taakstelling van de raad van toezicht waar het betreft het geven van advies en het doen van voorstellen aan het college van bestuur (artikel 9.8, tweede lid), restrictief geformuleerd; aangesloten is bij de redactie van artikel 13 van de TNO-wet. Ten derde is de informatieplicht van de raad van toezicht, zoals geregeld in artikel 9.9, tweede lid, toegesneden op zijn verantwoordingsplicht jegens de minister.

Tot slot zijn enkele technische en redactionele verbeteringen aangebracht, alsmede enige versoeringen in de tekst. In dit verband kan worden genoemd het gebruik van een gelijklopende redactie voor de delegatie van bevoegdheden naar het bestuurs- en beheersreglement en het faculteitsreglement.

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik moge U 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 Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 15 februari 1996, no.W05.95.0616, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel IV, eerste lid, is de verwijzing naar artikel 1.8 niet duidelijk.
- In paragraaf 11.2, zevende volzin, van de toelichting «medezeggenschapsraad» vervangen door: universiteitsraad.
- In artikel 7.61, tweede lid (nieuw), telkens «wat betreft ...» vervangen door: wat ... betreft.
- In artikel 9.28, tweede lid, slot, «laten de rechten van enige belanghebbende ingevolge de wet onverlet» vervangen door: ... laten onverlet de rechten die een belanghebbende ingevolge de wet heeft.
- In artikel 9.30, derde lid, eerste volzin, na «... in het eerste lid,» toevoegen: aanhef en.
- De tweede volzin van artikel 9.31, eerste lid, hoort systematisch niet hier, maar als openingslid van artikel 2.37.
- In artikel 9.32, tweede lid, «in de vorm van een voorstel» laten vervallen.
- In artikel 9.32, achtste lid, de woorden «tegen de raad» schrappen.
- In artikel 9.33, tweede regel, zijn de woorden «ten minste» overbodig.
- De tweede volzin van artikel 9.37, eerste lid, hoort systematisch niet hier, maar als openingslid van artikel 2.37.
- In artikel 9.42, eerste lid, tweede regel, «wat betreft onderwerpen» vervangen door: wat onderwerpen betreft.
- In artikel 9.45 het zinsdeel «, bedoeld in artikel 9.34» vervangen door: voor de universiteitsraad. Voorts in de tweede regel «van dat artikel» vervangen door: van artikel 9.34.
- In artikel IV, eerste en tweede lid, aanwijzing 82 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.