

Vergaderjaar 2001–2002

27 848

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, gericht op vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en op verdere zelfregulering in het hoger onderwijs

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 9 oktober 2001

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

ALGEMEEN DEEL

I. Algemeen

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan het streven de zelfregulering in het hoger onderwijs verder te versterken en de bestaande wetgeving waar mogelijk uit te dunnen, te vereenvoudigen en te verhelderen, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Deze doelstellingen zijn vastgelegd in het regeerakkoord. Bij de behandeling van het HOOP 2000 zijn veel voorstellen gedaan die op dat moment nog weinig waren geconcretiseerd. De leden van de PvdA-fractie vinden het een goede zaak dat een aantal voorstellen nu verder uitgewerkt zijn. De volgende onderwerpen worden echter separaat behandeld:

- wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs.
- het wetsvoorstel Bachelor-Master.

Voor deze leden is de samenhang met deze wetsvoorstellen van groot belang voor de uiteindelijke beoordeling voor de uiteindelijke beoordeling van deze voorgestelde wijzigingen.

Met belangstelling hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden vinden dat de voorstellen voor zelfregulering bij onderwijsinstellingen uitstekend passen in de lijn zoals zij deze onder andere uiteen heeft gezet tijdens de behandeling van HOOP 2000. Het onderhavige wetsvoorstel geeft handen en voeten aan een ingezette lijn om meer ruimte te bieden aan onderwijsinstellingen voor het Hoger Onderwijs. De leden van de VVD-fractie vinden het een goede zaak dat daarnaast geprobeerd is om tot wijzigingsvoorstellen voor

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Van der Hoeven (CDA), voorzitter, Rabbae (GroenLinks), Lambrechts (D66), Dittrich (D66), Cornielje (VVD), De Vries (VVD), Dijkma (PvdA), Cherribi (VVD), Rehwinkel (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Wagenaar (PvdA), Belinfante (PvdA), ondervoorzitter, Kortram (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Hamer (PvdA), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Barth (PvdA), Halsema (GroenLinks), Örgü (VVD), Eurlings (CDA), Slob (ChristenUnie), Van Splunter (VVD).

Plv. leden: Schimmel (D66), Mosterd (CDA), Atsma (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Bakker (D66), Ravestein (D66), E. Meijer (VVD), Van Baalen (VVD), Valk (PvdA), Udo (VVD), Van der Hoek (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), De Cloe (PvdA), Gortzak (PvdA), Molenaar (PvdA), C. Cörüz (CDA), Spoelman (PvdA), Passtoors (VVD), Poppe (SP), Arib (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Wijn (CDA), Stellingwerf (ChristenUnie), Blok (VVD).

de WHW te komen, zodat overbodige of geëxpireerde bepalingen zijn geschrapt en bepaalde bestaande regelingen zijn verhelderd, gerationaliseerd en geharmoniseerd. Deze leden steunen de regering in de gedachte dat deregulering ook inhoudt dat er aanpassingen plaatsvinden zodat de WHW aan actualiteit wint. Deze leden zijn verheugd dat de regering probeert met het onderhavige wetsvoorstel aan te sluiten op de behandelingstrajecten van het Wetvoorstel Accreditatie in het Hoger Onderwijs (27 920) en het Wetsvoorstel bachelor-master.

De regering geeft aan dat zij er met deze wet nog niet is: «Met deze dereguleringsvoorstellen is het einddoel nog niet bereikt» (bladzijde 3 memorie van toelichting). Wat is in de ogen van de regering het einddoel? Welke stappen gaat de regering ondernemen om dit einddoel te bereiken? Hebben vertegenwoordigers en studenten op de onderwerpen die gedereguleerd worden instemmingsrecht (of adviesrecht), zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat dit wetsvoorstel, samen met de op een later tijdstip te behandelen wetsvoorstellen over bachelor-master en accreditering het sluitstuk vormen van de discussie over het HOOP 2000. Genoemde leden zien tussen deze wetten grote raakvlakken op onderwerpen als het opleidingsaanbod en de nevenvestigingen van opleidingen.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het streven naar deregulering en meer beslissingsruimte op het niveau van de individuele instelling, mits dit gepaard gaat met een goede verankering van de positie van studenten en met een duidelijke waarborging van kwaliteit en toegankelijkheid van de opleidingen.

Op een aantal onderdelen missen de leden van de CDA-fractie in het wetsvoorstel voorstellen die kunnen bijdragen aan een verdere vereenvoudiging van de regelgeving, onder andere met het oog op verdere flexibilisering van het hoger onderwijs. In het onderstaande zullen genoemde leden hier artikelsgewijs op ingaan.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs. Deze leden onderschrijven het belang van de wijziging van de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ten einde tot vereenvoudiging te komen van de regelgeving voor het hoger onderwijs. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat voor de leden van de D66-fractie vereenvoudiging van regelgeving en zelfregulering niet op zichzelf staat. Ook de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijsaanbod in zijn totaliteit moeten erbij gebaat zijn.

In meer algemene zin kan gesteld worden dat de leden van de fractie van D66 zich kunnen vinden in veel van de vereenvoudigingsvoorstellen. Meer specifiek hebben deze leden echter wel nog een aantal vragen en opmerkingen.

De regering geeft aan van plan te zijn het wetsvoorstel betreffende de accreditering in het hoger onderwijs, als afzonderlijk wetsvoorstel aan de Kamer te toezenden. Het lijkt de leden van de fractie van D66 echter zinvol om met name de discussie rondom accreditering te voeren in het kader van dit wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op hoger onderwijs omdat deze leden inmiddels gebleken is dat er een grote samenhang bestaat tussen beide wetsvoorstellen. Kleven er eigenlijk bezwaren aan een gezamenlijke behandeling van beide wetsvoorstellen?

De leden van de fractie van D66 stellen voorts vast dat voorstellen met betrekking tot de verdere samenwerking dan wel samengaan van universiteiten en hogescholen nog ontbreken. De regering stelt dat daarover nog overleg gaande is. Kan meer precies worden aangegeven wat de reden is dat daarover nog geen voorstellen zijn gedaan, of er sprake is van een

fundamenteel verschil in inzichten en wanneer de Kamer daarover nadere voorstellen kan verwachten? Mag aangenomen worden dat dit nog in deze regeerperiode afgehandeld zal kunnen worden?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Het streven van dit voorstel is een grotere zelfstandigheid van de instellingen en een betere kwaliteit van de regelgeving. In navolging van de Raad van State willen genoemde leden er op wijzen dat autonomievergroting en deregulering geen op zichzelf staande doelen zijn, maar steeds moeten bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs. Vanuit dit kader moeten de voorliggende wijzigingsvoorstellen van de WHW volgens de leden van de fractie van de ChristenUnie beoordeeld worden. De wijziging van de CROHO-procedure en van het nevenvestigingsbeleid heeft raakvlakken met het onlangs bij de Kamer ingediende wetsvoorstel over accreditering. De Raad van State wijst er in haar advies op dat discussie over de invoering van de bachelor-masterstructuur van invloed kan zijn op dit wetsvoorstel. Met betrekking tot de bachelor-masterstructuur is ook, zeer recent, een wetsvoorstel bij de Kamer ingediend. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten waarom het onderhavige wetsvoorstel afzonderlijk en vóór de genoemde wetsvoorstellen bij de Kamer is ingediend. Had het niet voor de hand gelegen dit wetsvoorstel te betrekken bij de wetsvoorstellen inzake accreditering en de bachelor-masterstructuur of het na de behandeling van deze voorstellen in te dienen?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij waarderen de integrale opknopbeurt van de WHW die bij deze gelegenheid plaatsvindt. Ook staan de leden van de SGP-fractie in principe positief tegenover voorstellen die binnen het kader van de stelselverantwoordelijkheid van de overheid ten doel hebben om de autonomie van instellingen op het gebied van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te vergroten. Enkele van de in het onderhavige wetsvoorstel gepresenteerde voorstellen geven de genoemde leden echter aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.

2. Voorstellen voor zelfregulering

2.1 Registratie onderwijsaanbod

De IBG concludeert dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is, zo merken de leden van de VVD-fractie op. In haar uitvoeringstoets maakt zij – naast enkele technische opmerkingen – opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen in de registratieprocedure. Ook het CFI acht de voorstellen uitvoerbaar. Wel wijst het CFI erop dat vanwege de dynamisering van het CROHO in het Bekostigingsbesluit WHW duidelijkheid moet worden verschaft ten aanzien van de datum die gehanteerd dient te worden voor het bepalen van de parameters voor de bekostiging. Die duidelijkheid zal te zijner tijd ook worden gegeven. Wanneer en hoe kan de regering deze duidelijkheid geven?

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat de termijnen voor indiening en advisering in de CROHO-procedure vervallen. Genoemde leden vragen zich ook ten aanzien van dit voorstel af op basis van welke visie de regering de nu voorgestelde regeling de meest geschikte heeft geacht. De leden van de CDA-fractie vinden het belangrijk dat er meer snelheid en flexibiliteit zal zijn dan in de aloude ACO-procedure, zonder dat hierbij een situatie ontstaat waarbij door een wildgroei van zich beconcurrerende opleidingen de macrodoelmatigheid in gevaar komt. Nu is er enige ervaring opgedaan met een systeem van zelfregulering. Kan deze leden duide-

lijk worden gemaakt wat de ervaringen en leermomenten van de regering met dit systeem zijn geweest? Kan de regering onderschrijven dat bijvoorbeeld bij het HBO-systeem te veel nieuwe opleidingen zijn ontstaan? Wat zijn volgens de regering de oorzaken hiervan? Kan zij de veelal in het veld gehoorde klacht onderschrijven dat één der voornaamste problemen was dat de minister, daar waar in de zelfregie een aanvraag was afgewezen, alsnog tot een positief oordeel kwam? Kan er voor alle duidelijkheid een overzicht worden gegeven van het totale aantal aanvragen, het aantal dat in de zelfregie werd goedgekeurd en het aantal dat het na uiteindelijke uitspraak van de minister heeft gehaald?

De leden van de CDA-fractie hebben de indruk dat met het nu voorgestelde systeem er niet alleen tot een stroomlijning wordt gekomen maar dat de minister de procedure ten opzichte van de zelfregie ook weer dichter naar zich toetrekt. Kan de regering dit onderschrijven? Kan de regering aangeven hoe in de nu voorgestelde opzet wordt voorkomen dat er een wildgroei van opleidingen zal ontstaan? En kan genoemde leden meer duidelijkheid worden gegeven over de criteria die de minister hanteert bij de beoordeling van de vraag of hij al dan niet van het ACO-advies moet afwijken? Wat is er eigenlijk op tegen om de macrodoelmatigheidstoets door de minister als standaard te handhaven?

Ofschoon de leden van de fractie van D66 blij zijn met een vereenvoudigde en tijdbesparende procedure voor wat betreft de registratie voor nieuwe opleidingen heeft de fractie daarover toch ook een aantal zorgen vooral als het gaat om het belang van een enigszins evenwichtige spreiding van opleidingen over het land.

Niet geheel helder is het de leden in hoeverre de minister daar uiteindelijk toch enige verantwoordelijkheid in wil nemen op het moment dat de accreditatie zijn intrede doet en, in welke vorm die verantwoordelijkheid gestalte krijgt.

De regering wijst er in haar antwoord op vraag 2a en 2b van de Raad van State op dat er op dit moment reeds drie stappen genomen zijn, waar de macrodoelmatigheidstoets aan bod is gekomen alvorens zijzelf de beslissing moet nemen ten aanzien van de macrodoelmatigheid van de opleiding. Allereerst het overleg tussen betrokken instellingen. Vervolgens de toets van de adviescommissie onderwijsaanbod (ACO). Tenslotte een eventueel verzoek van een zusterinstelling om artikel 6.4 van de WHW toe te passen.

Dit alles kon echter toch niet voorkomen dat ten aanzien van het bekostigde hoger beroepsonderwijs voor studiejaar 2002–2003 maar liefst 95 nieuwe hbo-opleidingen werden geregistreerd, zoals bleek uit het antwoord op vragen van het Kamerlid Lambrechts en Hamer (2000–2001 nr. 1608). Dit is een forse toename, wanneer dit wordt afgezet tegen de 60 aanmeldingen van het jaar daarvoor. De leden van de D66-fractie achten zo'n forse toename niet wenselijk.

Verwacht de regering, dat het overleg tussen instellingen in voldoende mate leidt tot beperking en zelfregulering ten aanzien van het aanbieden van nieuwe opleidingen? De regering stelt in de beantwoording van de opmerkingen van de Raad van State dat zij de opleidingen heeft willen aanmoedigen om meer nevenvestigingen op te richten. Moeten deze leden daaruit opmaken dat de regering geen enkele twijfel heeft ten aanzien van de doelmatigheid van de enorme groei aan nieuwe opleidingen veelal in de vorm van nevenvestigingen? De vraag die de minister zichzelf stelt «welke wijsheid bezit de overheid die onze universiteiten niet zelf bezitten», is in de ogen van de leden van de fractie van D66 dan ook niet de goede vraag, de vraag zou moeten zijn welke verantwoordelijkheid heeft de minister specifiek voor de samenhang van het onderwijsaanbod als geheel die de universiteiten elk afzonderlijk niet hebben.

De regering acht het bovendien mogelijk dat een instelling niet overlegt met zusterinstellingen en toch registratie van een nieuwe opleiding wenst.

Op basis van welke gegevens kunnen zusterinstellingen dan de nieuwe opleiding beoordelen, met andere woorden: welke elementen bevat de beschrijving van de nieuwe opleiding die bij CROHO wordt aangemeld en waartegen zusterinstellingen bezwaar kunnen maken?

Voorts laat de regering weten dat zodra de accreditatie in werking gaat treden de toets op de macrodoelmatigheid geheel gaat vervallen. Deze leden vragen of er niet een procedure te bedenken is die niet tot tijdsverlies leidt maar waarin toch een milde vorm van de macrodoelmatigheidstoets blijft bestaan ook wanneer het systeem van accreditatie in werking is getreden? Is de regering bereid daarover na te denken? Macrodoelmatigheid zou toch bijvoorbeeld in de vorm van een bekostigingsvoorwaarde geformuleerd kunnen blijven worden ook na de inwerkingtreding van de accreditatie?

Ten aanzien van de registratie van opleidingen door CROHO stelt de regering een forse reducering van het aantal gegevens voor. De leden van de fractie van D66 delen de opvatting van de regering dat opleidingen zelf verantwoordelijk zijn voor de voorlichting van «belangstellenden». De regering stelt voor om artikel 7.15 te globaliseren en instellingsbesturen te verplichten om aankomende studenten naar behoren te informeren over de opleidingen die worden verzorgd. Deze leden achten echter een minimumeis ten aanzien van de informatie die voor belangstellenden over een opleiding beschikbaar moet zijn in het belang van de student. De voorgestelde wijziging van het artikel is dan ook te ruim geformuleerd.

De leden van de fractie van D66 betwijfelen of het registreren door CROHO van opleidingen waartegen nog een beroepsprocedure loopt, bijdraagt aan de duidelijkheid voor studenten. Is het niet veel meer voor de hand liggend dat met registratie gewacht wordt totdat alle bezwaren ten aanzien van de opleiding door de daartoe aangewezen instanties zijn getoetst?

Zusterinstellingen hebben vier weken de tijd om bij de minister kenbaar te maken dat zij bezwaar hebben tegen erkenning van een nieuwe opleiding. Deze termijn is zeker niet ruim te noemen. In tijden van vakantie is zo'n periode snel verstrekken. Instellingen moeten dus snel de beschikking hebben over de aangemelde opleidingen. De Staatscourant is daarom een goed medium. Ook kunnen de nieuwe media aan snelle informatievoorziening een goede bijdrage leveren. Deze leden steunen dan ook de regering in haar antwoord op vraag 2f van de Raad van State dat zij de IBG zal suggereren in overleg te treden met de VNSU en HBO-Raad om een waarschuwingssysteem te bespreken.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er wat betreft de bezwaarprocedure een aanzienlijk onderscheid wordt gemaakt tussen instellingen die een nieuwe opleiding voor registratie aanmelden en hun zusterinstellingen. Deze constructie wordt door de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State verdedigd door erop te wijzen dat overwegingen met betrekking tot de macrodoelmatigheid, waarop de minister bij de besluitvorming over opname van nieuwe opleidingen in het CROHO toetst, reeds meermalen in het voorafgaande proces aan de orde zijn geweest. Moeten de leden van de SGP-fractie hieruit concluderen dat de regering de bevoegdheid van de minister inzake het al of niet opnemen van nieuwe opleidingen in het CROHO feitelijk ziet als een lege huls? Zo ja, dan vragen de leden van de SGP-fractie waarom deze formaliteit desondanks blijft bestaan. Zo nee, dan moet er naar de mening van deze leden voor de zusterinstellingen van instellingen die een nieuwe opleiding aanmelden ook de gelegenheid zijn om op normale wijze een bezwaarprocedure te doorlopen. De leden van de SGP-fractie zijn er vanuit het oogpunt van de stelselverantwoordelijkheid van de overheid uiteraard voorstander van om de bevoegdheid van de minister ten aanzien van de opname van nieuwe opleidingen in het CROHO te laten bestaan, maar dan inclusief de mogelijkheid voor alle betrokken instellingen om een reële

bezwaarschriftenprocedure te doorlopen. Daarbij wijzen zij er ook op dat herhaald en intensief overleg over aspecten met betrekking tot de macrodoelmatigheid geen garantie is dat er in het voortraject ook op alle punten overeenstemming wordt bereikt. De mogelijkheid om een normale bezwaarprocedure te doorlopen kan daarom voor zusterinstellingen van instellingen die een nieuwe opleiding aanmelden wel degelijk van belang zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen of de belangen van de student voldoende worden gewaarborgd, nu enerzijds het CROHO bij aanneming van het voorliggende wetsvoorstel aanmerkelijk dynamischer wordt en anderzijds de verplichting voor de instellingen betreffende de voorlichting over nieuwe opleidingen veel globaler zal worden geformuleerd. De genoemde leden vragen voorts naar het belang van het globaler formuleren van de verplichting tot voorlichting van instellingen over nieuwe opleidingen, zeker gezien de verwachting dat instellingen ervoor zullen kiezen om tenminste de huidige verplichte onderdelen bij de voorlichting over nieuwe opleidingen te betrekken.

2.2 Nevenvestiging

Universiteiten zullen in de gewijzigde WHW niet meer afhankelijk zijn van de goedkeuring van de minister om een opleiding buiten de gemeente van vestiging te starten. Hoewel de leden van de fractie van de Christen-Unie evenals de minister vertrouwen hebben in het oordeelsvermogen van de universiteiten, is de vrees niet helemaal ongerechtvaardigd dat zich met betrekking tot opleiding in bepaalde plaatsen een concurrentieslag tussen universiteiten zal gaan voltrekken die niet voor elke universiteit succesvol hoeft te zijn. Voor een universiteit die gedwongen is een elders gestarte opleiding te sluiten, betekent dat ook nog eens een financiële desinvestering. Vindt de minister dit een aanvaardbare consequentie van het schrappen van zijn goedkeuring, mede gezien vanuit het licht van een verantwoord en doelmatig gebruik van overheidsmiddelen?

2.3 Samenwerking en fusie

De regering geeft aan op korte termijn een beperkte vorm van (besturen)-fusie mogelijk te willen maken. De leden van de PvdA-fractie zijn er voorstander van dat er meer mogelijkheden komen voor samenwerking en wil graag weten aan welke termijn en welk type fusie de regering denkt.

De leden van de VVD-fractie zijn er altijd voorstander van geweest om het institutionele fusie-verbod tussen hogescholen en universiteiten op te heffen. Hogescholen en universiteiten mogen op diverse terreinen met elkaar gaan samenwerken, zonder dat dit direct tot een fusie leidt. Het biedt de mogelijkheid om efficiënter te opereren. Het uitwisselen van kennis tussen de hogescholen en universiteiten kan tot kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs leiden. Het binaire stelsel moet wel behouden blijven.

De regering heeft toegezegd dat wat de besturenfusie betreft zij het voornemen heeft op korte termijn een nota van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel in zal dienen. Wanneer is de regering van plan om een nota van wijziging in te dienen?

Op bladzijde 10 van de memorie van toelichting staat: «Basisvoorwaarde is wel dat de instellingen zich binnen hun in artikel 1.3 omschreven taakstelling blijven bewegen. Dit betekent dat een universiteit wetenschappelijk onderzoek verricht en wetenschappelijk onderwijs verzorgt en een hoge school hoger beroepsonderwijs verzorgt.» In de toelichting wordt niet gesproken over toegepast onderzoek. De leden van de VVD-fractie

vragen hoe de regering aankijkt tegen toegepast onderzoek en waar dit plaats vindt?

Een groot deel van het voorliggende voorstel bestaat uit technische en redactionele wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de WHW, zo merken de leden van de CDA-fractie op. Een aantal voorgestelde wijzigingen hebben daadwerkelijk inhoudelijke betekenis.

Één daarvan is het voorstel omtrent mogelijkheden tot fusie tussen ho-instellingen. De leden van de CDA-fractie constateren dat de hier gekozen lijn behoorlijk lijkt af te wijken van de voornemens die de minister twee jaar geleden bekend maakte. Toen kondigde hij immers aan een fusie tussen universitaire en hbo-instellingen mogelijk te maken. Genoemde leden waren er toen al over verbaasd dat dit voornemen niet gestoeld leek te zijn op een uitgewerkte onderwijskundige visie maar veeleer vanuit de wens van de regering aan te sluiten bij de praktijk, met name bij de situatie in Amsterdam waar de Hogeschool en de Universiteit van Amsterdam zich inspanden tot een fusie te komen. In het nu voorliggende voorstel wordt echter geen mogelijkheid gecreëerd tot een besturenfusie of een instellingenfusie. In plaats daarvan zal slechts een samenwerkingsinstituut als een soort van linking pin tussen twee zelfstandig blijvende instellingen kunnen gaan functioneren. In principe staan de leden van de CDA-fractie niet afwijzend ten opzichte van deze nieuwe variant. Voordeel hiervan kan immers zijn dat instituten van elkaar kunnen leren vanuit een zelfstandige positie. Verdere schaalvergroting welke door de leden van de CDA-fractie als ongewenst wordt gezien wordt hiermee voorkomen. Deze leden vragen echter of de regering deze CDA-visie deelt en of ze op basis van deze zelfde analyse of vanuit andere uitgangspunten tot het huidige voorstel is gekomen. Uit het wetsvoorstel en de memorie van toelichting wordt allerm minst duidelijk wat de onderwijskundige visie achter het voorstel is. Integendeel. De argumentatie voor het ontbreken van verdergaande voorstellen tot wetswijziging, namelijk dat fusieprocessen, met name die van een instellingenfusie, erg ingewikkeld zijn, komt niet erg visionair over. Bovendien wordt in de memorie van toelichting gemeld dat er wel degelijk nog gestudeerd wordt op verdergaande mogelijkheden zoals «besturenfusie» en «instellingenfusie». Kunnen de leden van de CDA-fractie hieruit afleiden dat dit wetsvoorstel maar een tussenstapje is en in de ogen van de regering maar een zeer beperkte houdbaarheidsdatum zal hebben? Zo nee, waar zal de studie naar verdergaande fusiemogelijkheden dan toe moeten leiden?

De leden van de CDA-fractie zijn hoe dan ook van mening dat de binariteit van opleidingen, vanwege de grote waardering voor dit systeem, over-eind dient te blijven. Is dit voor de regering ook een vast uitgangspunt? En is het ter handhaving van deze binariteit dat alleen «bepaalde bevoegdheden» aan een samenwerkingsinstituut kunnen worden overgedragen? Welke bevoegdheden kunnen in de optiek van de regering nooit aan zo'n instituut worden overgedragen? Tevens wordt vermeld dat het universiteitsbestuur niet alleen eigen bevoegdheden, maar ook die van andere bestuursorganen binnen de universiteit (bijvoorbeeld van de decaan) mag overdragen. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze het hierbij gemaakte voorbehoud, namelijk dat hierbij de instemming van het betreffende bestuursorgaan nodig is, grond vindt in de wet. Tenslotte vragen deze leden aan de regering een duidelijk overzicht van alle in het Nederlandse hoger onderwijs in gang gezette of concreet geplande fusieprocessen met daarbij een duidelijke stellingname van de regering hoe elk van deze processen al dan niet zal passen binnen de nu voorgestelde samenwerkingsystematiek.

Het wetsvoorstel maakt personele unies van leden van besturen van instellingen mogelijk, zo merken de leden van de fractie van de Christen-Unie op. Dat kan betekenen dat de raad van toezicht en het college van

bestuur van een universiteit uit dezelfde personen bestaan als de raad van toezicht en het college bestuur van een HBO-instelling. Materieel komt deze constructie dicht in de buurt van fusie. De regering geeft in de toelichting aan dat de mogelijkheden van fusie tussen besturen en instellingen op een later tijdstip geregeld zullen worden. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten of het, gezien de verstrekkendheid van een personele unie, de regeling van deze rechtsvorm niet uit het wetsvoorstel zou moeten worden gelicht. Is het niet meer voor de hand liggend deze regeling te betrekken bij de wijziging van WHW met het oog op het mogelijk maken van besturen- en instellingsfusies?

De leden van de SGP-fractie verbazen zich erover dat de regering, nota bene door middel van een nota van wijziging bij een wetsvoorstel met een aanzienlijke hoeveelheid technische wijzigingen, de mogelijkheid van een besturenfusie van hogescholen en universiteiten in het onderhavige wetsvoorstel wil regelen en de mogelijkheid van een instellingenfusie van hogescholen en universiteiten in een separaat traject. Zij vragen waarom deze onderwerpen niet integraal worden behandeld en gezamenlijk in een separaat traject aan de orde worden gesteld dan wel beide door middel van het voorliggende wetsvoorstel worden geregeld. De genoemde leden achten de besluitvorming over eventuele fusies van hogescholen en universiteiten van zodanig gewicht dat dit naar hun mening een integrale behandeling in een separaat traject vereist.

De aangekondigde nota van wijziging waarin wordt voorgesteld dat hogescholen en universiteiten bestuurlijk met elkaar kunnen fuseren heeft op het moment van het schrijven van deze bijdrage aan het verslag de Kamer nog niet bereikt. Daardoor is het helaas nog niet mogelijk om inhoudelijk op dat voorstel te reageren.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in ieder geval een beschouwing te geven over de verhouding tussen de verschillende samenwerkingsvormen van hogescholen en universiteiten (onder meer overdracht van bevoegdheden, besturenfusie en instellingenfusie) enerzijds en het eigen karakter van hogescholen en universiteiten anderzijds. In hoeverre is het met handhaving van het binaire stelsel mogelijk om als hogescholen en universiteiten samen te werken en welke voorwaarden moeten daaraan dan bij de onderscheiden samenwerkingsvormen worden gesteld?

2.4 Restitutie collegegeld

De leden van de VVD-fractie vinden het logisch dat er nooit tot restitutie van collegegeld kan worden overgegaan voor de maanden juli en augustus en ook niet wanneer een student zich aan een tweede instelling heeft ingeschreven (wat dan de eerste instelling wordt). Dit komt in de ogen van deze leden niet duidelijk naar voren in de wet. Graag een reactie van de regering.

In een hoger onderwijsveld waarin de instellingen meer ruimte krijgen voor eigen beleid achten de leden van de CDA-fractie het van belang dat ook de positie van de studenten wordt versterkt. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om aan de basis een goede interactie tussen studenten en instelling te bewerkstelligen. In dit verband zijn genoemde leden ingenomen met het voorstel omtrent de restitutie van collegegelden dat het tussentijds beëindigen van de inschrijving eenvoudiger maakt. Dit geldt ook voor het voorstel om daar waar instellingen van plan zijn op dit vlak een eigen instellingsregeling op te stellen, de medezeggenschapsorganen een instemmingsrecht zullen verkrijgen.

Met betrekking tot de hoogte van het collegegeld merken de leden van de D66-fractie het volgende op: in de memorie van toelichting staat dat de

wetgever de hoogte blijft bepalen van het wettelijk collegegeld en de minimale hoogte van de door de instellingen te bepalen collegegelden. De vraag rijst bij deze leden waarom eigenlijk het minimum door de overheid wordt vastgesteld? Is het niet veel logischer om een maximum vast te stellen en het voorts aan de instellingen zelf over te laten of zij daaronder willen gaan zitten?

Ten aanzien van het restitutie van collegegeld stelt de regering voor om studenten de mogelijkheid te bieden om op ieder moment uit te schrijven. Daarna kan de instelling echter nog drie maanden collegegeld innen. Deze leden vragen de regering of het niet meer voor de hand ligt aan te koersen op modulering van het stelsel waarbij de betaling van collegegeld wordt gekoppeld aan de trimesters of semesters, zoals ook de studenten voorstellen. Wat verzet zich tegen een dergelijke opzet die in een aantal andere landen reeds lang bestaat?

Voorts geeft de minister instellingen zelf de mogelijkheid om van deze regeling af te wijken zowel ter verhoging van de termijn als wel de verlaging van de termijn. De leden gaan ervan uit dat zulks alleen mogelijk is mits studenten daarmee instemmen in het daarvoor beschikbaar zijnde orgaan zoals daar is de medezeggenschapsraad. De leden vragen hoe dit instemmingsrecht geregeld is en wanneer er sprake is van een ondernemingsraad.

In de gewijzigde regeling met betrekking tot de restitutie van het collegegeld wordt bepaald dat een student vanaf drie maanden na uitschrijving zijn collegegeld terugontvangt. Instellingen krijgen de mogelijkheid de termijn van drie maanden te bekorten of te verlengen. Instemming van de medezeggenschapsorganen is daarvoor vereist. De leden van de fractie van de ChristenUnie verwachten dat van de afwijkingmogelijkheden geen gebruik zal worden gemaakt. Voor instellingen is het namelijk niet aantrekkelijk om deze termijn te verkorten. Verlenging van de termijn zal op weerstand van de medezeggenschapsorganen stuiten. Is de regering niet bevreesd dat de mogelijkheid af te wijken van de drie-maanden-termijn een dode letter in de wet zal blijven?

Waarom bepaalt de wetgever geen maximale hoogte van de door instellingen te bepalen collegegelden, zo vragen tevens de leden van de SGP-fractie.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.1 sub k

In deze bestaande bepaling wordt het studiejaar omschreven, en wel van 1 september tot 31 augustus van het daaropvolgende jaar. Voor een aantal opleidingen in het hoger beroepsonderwijs, is dit een belemmerende bepaling. De wens bestaat bijvoorbeeld om bepaalde opleidingen ook in januari te laten beginnen. In verband met de opkomst van duaal onderwijs en opleidingstrajecten in het kader van «een leven lang leren» is nog meer het gewenst het tijdvak van een studiejaar niet meer in data in de WHW te omschrijven. De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie stellen voor het studiejaar voortaan te omschrijven als een tijdvak van twaalf maanden.

In Art. 1.1. sub k. wordt een studiejaar omschreven als lopend van 1 september tot 31 augustus. De regering heeft gekozen voor een vaste omschrijving in een periode en niet voor een flexibele omschrijving van een studiejaar. Welke nadelen kleven in de ogen van de regering aan flexibilisering van het studiejaar, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De HBO-raad stelt voor om af te zien van de bepaling dat het studiejaar loopt van 1 september tot 31 augustus. Deze bepaling wordt als een belemmering gezien voor bepaalde opleidingen zoals bijvoorbeeld het hotelonderwijs. De HBO-raad stelt voor om te bepalen dat een studiejaar 12 maanden duurt en niet te koppelen aan één vaste begindatum. Hoe staat de regering tegenover dit voorstel, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de omschrijving van het begrip studiejaar in lid k van artikel 1.1 WHW als lopend van 1 september tot 31 augustus in het volgend jaar door de instellingen als belemmerend wordt ervaren. In met name duale trajecten kan een studiejaar namelijk ook een andere begin- en einddatum hebben. Is de regering daarom bereid om het begrip studiejaar te omschrijven als een aaneengesloten periode van twaalf maanden, zo vragen tevens de leden van de SGP-fractie.

Artikel 6.13 en artikel 7.15

De leden van de PvdA-fractie vinden het belangrijk dat studenten goed geïnformeerd zijn over hun studie. In het wetsvoorstel krijgen de instellingen zelf meer verantwoordelijk voor de wijze waarop zij de studenten informeren. Op zich is deze verantwoordelijkheidsverschuiving goed. Maar de leden van de PvdA-fractie vinden de nieuwe omschrijving over welke informatie dan tenminste moet worden verstrekt aan studenten echter te vaag. Daar komt bij dat door de voorgestelde dynamisering van het CHROHO de jaarlijks te publiceren studiewijzer van de IBG aan waarde zal inboeten. De student kan door een versobering van informatie makkelijk op het verkeerde been gezet worden. «Stemmen met de voeten» is immers alleen maar mogelijk als je goed weet wat je van de opleiding mag verwachten. Zeker met het oog op de steeds fellere concurrentie om de student zijn de leden van de PvdA-fractie voor het stellen van duidelijke eisen omtrent de informatie die de instellingen moeten verstrekken. De argumenten die pleiten voor de versobering zoals een grotere autonomie voor de instelling en dereguleren wegen volgens hen niet op tegen de nadelige gevolgen voor een individuele student die op basis van gebrekkige gegevens een verkeerde studie kiest. Kan de regering de formulering op dit punt aanscherpen of is het beter om het oude artikel te handhaven?

Artikel 6.13 lid 5 en artikel 7.8

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de CDA-fractie constateren dat een aantal opleidingen een gemeenschappelijke propedeuse kent. Dit kan onderwijskundige voordelen bieden en geeft studenten een extra gelegenheid zich in het propedeusejaar te oriënteren. Genoemde leden constateren echter dat in deze situatie in de WHW niet wordt voorzien. Dit kan in sommige gevallen complicaties opleveren bij de inschrijving van studenten. De leden van de PvdA- en CDA-fractie stellen daarom voor in de zogenaamde catalogus van een opleiding voor registratie in het CROHO als bedoeld in artikel 6.13 lid 5 te handhaven of een opleiding een propedeutische fase heeft en daaraan toe te voegen of er sprake is van een gemeenschappelijke propedeuse, en voorts in artikel 7.8 op te nemen dat opleidingen gezamenlijk een propedeuse kunnen aanbieden. Wat vindt de regering van dit voorstel?

Waarom heeft, zo vragen de leden van de VVD-fractie, de regering gekozen om in artikel 6.13, lid 5, een beschrijving van een propedeuse te schrappen, gelet op de prestatiebeurssystematiek.

7.13 lid 2 sub m van de WHW bepaalt dat in de onderwijs- en examen-regeling, onverminderd het overigens in deze wet ter zake bepaalde, ten minste geregeld wordt:

De wijze waarop lichamelijk of zintuiglijk gehandicapten redelijkerwijs in de gelegenheid gesteld worden de tentamens af te leggen en onderwijs te volgen.

Zo moet het gebouw ook voor gehandicapten goed toegankelijk zijn. De leden van de PvdA-fractie denken dan niet alleen aan het toegankelijk maken van het gebouw voor rolstoelers, zij denken ook bijvoorbeeld aan het aanduiden van de lokalen in braille.

Naast het in de gelegenheid stellen van het volgen van het onderwijs vinden de leden van de PvdA-fractie het belangrijk betere randvoorwaarden te scheppen.

Uit recent onderzoek (Verwey-Jonker) komt naar voren dat tienduizenden studenten belemmeringen ondervinden bij het volgen van onderwijs ten gevolge van hun functie-beperking en daardoor studievertraging oplopen. Een oplossing zou kunnen zijn het geven van extra studiebegeleiding. Het huidige artikel 7.34 regelt een dergelijke vorm van begeleiding al voor studenten die een etnische of culturele minderheid vormen. De leden van de PvdA-fractie zouden een dergelijke voorziening ook voor de gehandicapte studenten gerealiseerd zien. Graag zouden zij van de regering vernemen of zij bereid is een dergelijke voorziening in het leven te roepen. Mede in het licht van de Europese richtlijn Gelijke behandeling Gehandicapten zou een dergelijke aanvulling op zijn plaats zijn.

Artikel 7.17

De regering is van mening dat het verlenen van toestemming voor nevenvestigingen geschrapt kan worden in het kader van zelfregulering. De leden van de PvdA-fractie zetten hier grote vraagtekens bij maar willen hun definitieve oordeel afdelen hangen van de voorstellen voor accreditatie. Ook onder de huidige wetgeving is er al sprake van een grote toename van opleidingen in het HBO en in het WO. De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen om deze ontwikkeling. Zij vragen of de forse groei van opleidingen de macrodoelmatigheid van het stelsel aan opleidingen ten goede komt. Dat ook niet alle opleidingen zelf positief ten opzichte van deze ontwikkelingen bleek wel uit het feit dat er zich inmiddels zes partijen hebben gemeld bij de landelijke arbitrage commissie. De recent opgedane ervaring waarbij de HBO-raad een coördinerende rol vervulde en zij thans laten weten dit in de toekomst niet zonder meer te willen doen, geeft al aan dat dit geen probleemloos traject is. De leden van de PvdA-fractie vrezen dat de instellingen in de slag om de student op nog meer plaatsen hetzelfde onderwijs zullen gaan aanbieden. Dit leidt tot een versnippering van het aanbod en vermindering van kwaliteit. Kan de regering garanties bieden dat dit niet gebeurt?

Artikel 7.42

In het HOOP is voorgesteld dat de instellingen de vrijheid krijgen het gedeelte van het studiejaar te bepalen waarover de student collegegeld moet betalen. In het wetsvoorstel wordt hiervan afgeweken door de studenten die zich tussentijds uitschrijven restitutie van college geld te verlenen vanaf de vierde maand die volgt op de maand van uitschrijving. Van deze instemming mag worden afgeweken indien de instelling zelf een regeling vaststelt die ter instemming aan de medezeggenschapsraad wordt voorgelegd. Hiervoor kunnen zowel onderwijskundige, organisatorische als bedrijfseconomische redenen van een instelling aan ten grondslag liggen. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het

instemmingsrecht in de praktijk de studenten te weinig bescherming zal bieden. Echter de instelling kan hier tegen in beroep gaan als er expliciet bedrijfseconomische motieven aan de restitutieregeling ten grondslag liggen. Deze leden vinden het risico groot dat studenten daarvan de dupe kunnen worden. Het wetsvoorstel zet bovendien niet aan tot snel afstuderen. De studenten hebben immers toch al betaald.

Met betrekking tot de restitutie speelt er nog een andere kwestie. Op basis van de tekst zoals deze nu voorligt kan een student die zich uitschrijft voor zijn eerste studie restitutie van collegegeld krijgen terwijl hij wellicht nog een tweede of derde studie volgt. Deze toevoeging is ten onrechte in het wetsvoorstel weggevalen. Herstel van de oude situatie lijkt ons in dit geval op zijn plaats.

Artikel 7.49

De regering heeft er voor gekozen om in artikel 7.49 het instellingsbestuur vrij te laten in de keuze of het een regeling vaststelt waarin wordt opgenomen in welke gevallen een student bij tussentijdse uitschrijving aanspraak kan maken op terugbetaling van het collegegeld. Verwacht de regering dat het instellingsbestuur zelf dit initiatief zal nemen en wanneer zal dit gebeuren, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Artikel 7.57f

Met betrekking tot artikel 7.57f legt de regering in de reactie op de adviezen van de Raad van State uit dat het hier louter een redactionele aangelegenheid betreft. Het aantal lotingskansen van betrokkenen blijft onveranderd. De leden van de VVD-fractie wensen graag een verduidelijking van de regering op dit punt.

Artikel 16.1

De leden van de PvdA-, CDA en SGP-fractie constateren dat in het wetsvoorstel wordt aangegeven dat artikel E.65 lid 2 Invoeringswet WHBO inzake «onderwijsgemeenschappen» kan vervallen. In de memorie van toelichting wordt onder artikel 16.1 toegelicht dat de zogenaamde onderwijsgemeenschappen niet meer bestaan. Genoemde leden bestrijden de juistheid van deze notie. Zij wijzen hierbij op de Hogeschool Haarlem die in hun ogen wel degelijk nog een dergelijke onderwijsgemeenschap kent. De SOSA, Sector Opleidingen voor Sociale Arbeid van de Hogeschool Haarlem, verzorgt reeds vele decennia mbo- en hbo-opleidingen die in nauwe samenhang zijn geprogrammeerd. Deze leden zijn van mening dat deze opleidingen aantoonbaar voorzien in een maatschappelijke behoefte. Vindt de regering hierin redenen om het bedoelde artikel alsnog te handhaven in de WHW, zo vragen de leden van de PvdA-, CDA- en SGP-fractie.

De regering geeft aan dat artikel E.65 lid 2 Invoeringswet WHBO inzake onderwijsgemeenschappen kan vervallen, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Tussen mbo- en hbo-opleidingen zijn allerlei samenwerkingsverbanden. Zijn dit volgens de regering geen onderwijsgemeenschappen? Hoe kijkt de regering tegen onderwijsgemeenschappen aan, ook gezien in het kader van versterking van de onderwijsberoepskolom en een goede verticale doorstroming?

Artikel XIV

De regering heeft ervoor gekozen om in tegenstelling tot universiteiten, hogescholen niet de mogelijkheid te bieden om zelf tussen een medezeggenschapsraad en een ondernemingsraad te kiezen. Wat zijn de beweeg-

redenen geweest van de regering om tot deze keuze te komen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Heeft de regering signalen ontvangen dat deze behoefte wel leeft bij hogescholen?

De leden van de D66-fractie merken op dat gebleken is dat de hogescholen de wens hebben om net als de universiteiten een keuze te kunnen maken tussen een medezeggenschapsraad en een ondernemingsraad. Deze leden vinden dit een reële wens. Wat is hierover het standpunt van de regering?

De voorzitter van de commissie,
Van der Hoeven

De griffier voor dit verslag,
Bregman