

Vergaderjaar 2000–2001

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 april 2001 en het nader rapport d.d. 3 juli 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 12 december 2000, no.00.006642, 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 houdende 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.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 12 december 2000, nr. 00 006642, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en in afschrift aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij toe te zenden.

Dit advies, gedateerd 19 april 2001, nr. WO5.00 0586/III, bied ik U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, hierbij aan.

*Het wetsvoorstel strekt tot vergroting van de autonomie van de instellingen in het hoger onderwijs, alsmede tot vermindering, vereenvoudiging en harmonisering van de voorschriften van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Enerzijds bevat het voorstellen ter bevordering van de zelfstandigheid van instellingen. Voorbeelden daarvan zijn de versnelling van de registratieprocedure voor nieuwe opleidingen, de verruiming van de mogelijkheden tot samenwerking van instellingen, het vrijlaten van het nevenvestigingsbeleid van de instellingen en het halveren van de frequentie waarmee het instellingsplan moet worden uitgebracht. Anderzijds is veel werk gemaakt van het systematiseren, vereenvoudigen en redactioneel aanpassen van bestaande regels en het schrappen van bepalingen die zijn uitgewerkt of geen redelijk doel meer dienen. De Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel, maar maakt een aantal opmerkingen over onder meer de registratieprocedure, het nevenvestigingsbeleid en de verruiming van de mogelijkheden tot samenwerking. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.*

<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.

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

Op deze opmerkingen ga ik in het navolgende in.

## 1. Algemeen

*Een rode draad in het wetsvoorstel is de vergroting van de zelfstandigheid van de instellingen voor hoger onderwijs. Het wetsvoorstel geeft daarmee uitvoering aan het streven van de regering om de zelfregulering in het hoger onderwijs te versterken en de bestaande regels waar mogelijk uit te dunnen of te vereenvoudigen, zoals uiteengezet in de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 22 december 1999<sup>1</sup> en het naar aanleiding daarvan vastgestelde Hoger Onderwijs en Onderzoekplan (HOOP 2000).<sup>2</sup> De meest belangwekkende voorstellen betreffen de dynamisering van het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO), het vrijlaten van het nevenvestigingsbeleid voor universiteiten en de verruiming van de mogelijkheden tot samenwerking tussen de instellingen. Niet alle onderwerpen die aan de orde zijn geweest in het HOOP 2000 komen in dit wetsvoorstel aan de orde. Op 26 maart jl. is ook een voorstel van wet bij de Raad aanhangig gemaakt voor wijziging van onder meer de WHW in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs. Voorts zal nog een wetsvoorstel volgen over fusie tussen instellingen, terwijl de discussie over het bachelor-mastermodel nog gaande is. De Raad tekent hierbij het volgende aan.*

*Deregulering enerzijds en autonomievergroting anderzijds zijn geen op zichzelf staande doelen, maar moeten een bijdrage leveren ter verhoging van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs. Een belangrijk gevolg van dit voorstel is dat er, bijvoorbeeld als gevolg van het uitbreiden van de mogelijkheden tot samenwerking, feitelijke verschillen in de taakvervulling tussen onderwijsinstellingen binnen dezelfde sector kunnen optreden. Tot op zekere hoogte is dat onontkoombaar, maar bepaalde grenzen, zoals het belang van een doelmatige spreiding van het onderwijsaanbod, mogen daarbij niet worden overschreden. De wetgever moet duidelijk voor ogen staan langs welke wegen de gewenste verbeteringen kunnen worden bereikt, welke grenzen daarbij in acht moeten worden genomen en wat de invloed daarop is van eventueel nog nader te nemen maatregelen.*

*a. Aannemelijk is dat onderwerpen als de bachelor- en masterdiscussie, de positie van het aangewezen onderwijs, de kwaliteitsborging en de mogelijkheden van fusie, van invloed kunnen zijn op dit wetsvoorstel. De Raad meent dat hieraan in de toelichting meer aandacht zou moeten worden geschonken. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of het feit dat in dit voorstel de verantwoordelijkheid voor het onderwijsaanbod voor een deel bij de instellingen wordt gelegd, wat de mogelijkheid van nieuwe, grotendeels door concurrentie-overwegingen ingegeven specialisaties insluit, niet haaks staat op het streven om te komen tot een brede universitaire opleiding, als waarvan sprake is in de discussie over het bachelor/mastermodel. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de plaats en de betekenis van dit voorstel in relatie tot de overige in het HOOP 2000 aan de orde gestelde onderwerpen.*

*b. Aansluitend wijst de Raad erop dat veel instellingen de invoering van een bachelor/mastersysteem reeds ter hand hebben genomen,<sup>3</sup> terwijl eveneens de eerste stappen lijken te worden gezet naar samenwerking en fusie. De Raad gaat ervan uit dat deze belangrijke veranderingen niet zonder een nieuw wettelijk kader zullen worden ingevoerd.*

*c. Eén van de belangrijkste voorstellen voor zelfregulering betreft de versnelling van de registratie in het CROHO. De procedure voor het starten van een nieuwe opleiding vergt thans ruim anderhalf jaar, waarvan volgens de toelichting ruim een jaar wordt ingenomen door de zogenoemde «wachttijd» tussen de datum van bekendmaking van het CROHO en het begin van de opleiding.<sup>4</sup> Volgens het voorstel kan een instelling direct na registratie van een nieuwe opleiding in het CROHO daarmee een begin maken, terwijl de procedure voor aanmelding van een nieuwe opleiding – de advisering door de adviescommissie onderwijsaanbod (ACO) buiten beschouwing gelaten – wordt*

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 807, nr. 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 807, nr. 15.

<sup>3</sup> Onderwijsraad, Advies Invoering Bachelor-Master systeem in het hoger onderwijs, 5 juli 2000.

<sup>4</sup> Zie artikel 6:13 WHW.

teruggebracht tot een periode van ten hoogste 14 weken (inclusief een eventueel beroep op de rechter).<sup>1</sup>

Zoals in punt 2a zal worden aangegeven, heeft de Raad twijfels over de met de versnelling te behalen tijdwinst, met name waar het betreft de voorgestelde regeling van de rechtsbescherming. Zorgwekkender acht de Raad evenwel dat de aanmelding van opleidingen bij het CROHO het gehele jaar door mogelijk wordt. Dit betekent dat de ACO de verschillende adviesaanvragen niet langer kan bundelen ten behoeve van het uitbrengen van één, op een bepaald studiejaar betrekking hebbend advies. Naar de mening van de Raad kan dit tot een versnippering van het aanbod van opleidingen leiden. Weliswaar verplicht artikel 6.2 de instellingen die het verzorgen van een nieuwe opleiding overwegen, tot overleg met de zusterinstellingen, maar het ligt voor de hand dat dit overleg zich beperkt tot de instellingen binnen dezelfde regio. Doordat universiteiten bovendien voortaan de mogelijkheid wordt geboden het onderwijs buiten de plaats van vestiging te verzorgen, is het de vraag of van het consulteren van de zusterinstellingen een voldoende aanbodregulerende werking uitgaat. Niet kan worden uitgesloten dat individuele instellingen nieuwe studierichtingen starten vooral met het oog op vergroting van de rijksbijdrage, maar met risico's voor de kwaliteit en de toegankelijkheid van de opleiding. Al met al biedt de voorgestelde regeling niet de garantie dat de ACO voldoende inzicht verkrijgt in de landelijke behoefte, waardoor de door artikel 6.3 voorgeschreven beoordeling op basis van doelmatigheidscriteria niet of nauwelijks meer mogelijk is. Dat kan nadelige gevolgen hebben voor de concentratie en continuïteit van het onderwijsaanbod. De Raad is er kortom niet van overtuigd dat in het voorstel de juiste balans is gevonden tussen deregulering enerzijds en het verbeteren van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs anderzijds.

1a en 1b. De opmerkingen van de Raad onder de punten 1a en 1b van zijn advies geven mij aanleiding tot de volgende reactie.

In paragraaf 1 van hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting is ingegaan op de plaats en de betekenis van het wetsvoorstel in relatie tot de overige in het hoger onderwijs- en onderzoekplan 2000 (HOOP 2000) aan de orde gestelde onderwerpen. Terecht merkt de Raad daarbij op dat instellingen bepaalde belangrijke veranderingen niet zelf kunnen invoeren zonder dat een nieuw wettelijk kader tot stand is gebracht. Daar waar veranderingen binnen de bestaande structuur kunnen plaatsvinden, bestaan evenwel minder belemmeringen. Als voorbeeld noem ik de initiatieven van hogescholen om meer nevenvestigingen in te richten. Ik heb die initiatieven willen aanmoedigen. In nauw overleg met de HBO-Raad en de adviescommissie onderwijsaanbod heb ik daartoe mijn toetsingsbeleid op de grondslag van artikel 7.17, tweede lid, van de WHW aangepast. Daarmee worden hogescholen gezamenlijk in staat gesteld te «experimenteren» met zelfregulering op dit punt, een en ander zoals reeds in de memorie van toelichting (hoofdstuk II, paragraaf 2) is beschreven. De voorbereidingen die instellingen thans reeds treffen voor de invoering van een bachelor-mastermodel, juich ik eveneens toe. Uiteindelijke invoering zal vanzelfsprekend moeten wachten op de vereiste wijzigingen van de wet, doch de wetgever kan van die voorbereidingen niet anders dan profijt hebben, doordat van concrete ondervindingen van instellingen kan worden geleerd. Hetzelfde geldt voor initiatieven om tot verinniging van de samenwerking tussen universiteiten en hogescholen te komen. Ik neem mij voor waar mogelijk beperkte vormen van fusie (besturenfusie) reeds in het verband van dit wetsvoorstel mogelijk te maken en verdergaande vormen van fusie (instellingenfusie) op zo kort mogelijke termijn mogelijk te maken via nieuwe, separate wetgeving.

Wat de besturenfusie betreft heb ik het voornemen op korte termijn een nota van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel in te dienen.

Er is bewust voor gekozen niet alle in het HOOP 2000 geagendeerde onderwerpen in één wetsvoorstel op te nemen, omdat over sommige onderwerpen meer overleg met betrokkenen is vereist dan over andere. Het zou tot ongewenste vertraging hebben kunnen leiden. Maar bovenal hebben verschillende onderwerpen zodanige betekenis of consequenties voor de wijze waarop het hoger onderwijs in Nederland wordt geregeld, dat ze aparte wetsbehandeling rechtvaardigen. Afzonderlijke wetsvoorstellen zijn voorzien

<sup>1</sup> Artikel 6.14a (artikel I, onderdeel LL, van het voorstel).

voor de bachelor-masterstructuur en accreditatie in het hoger onderwijs, alsook voor fusie tussen universiteit en hogeschool. Deze onderwerpen hebben elk afzonderlijk betrekking op belangrijke kenmerken van het hoger-onderwijsbestel. Belangrijke kenmerken van de regelgeving voor het hoger onderwijs verschuiven of wijzigen zelfs door deze drie onderwerpen.

Ik heb paragraaf 1 van hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting geactualiseerd.

1c. Ik wijs er op dat het de wettelijke opdracht van de adviescommissie onderwijsaanbod (ACO) is advies uit te brengen aan de instelling, niet aan de minister. Ieder verzoek om advies behoort op zijn eigen merites en op het moment dat het formeel voorligt binnen een redelijke termijn beoordeeld te worden.

De spreiding van adviesaanvragen over het jaar kan zich ook nu al voordoen. De gegroeide praktijk dat instellingen omstreeks hetzelfde tijdstip in het najaar advies vragen aan de ACO doet daaraan niets af. Met die praktijk hangt samen dat de ACO adviesverzoeken soms in samenhang beoordeelt. Hoe de nieuwe praktijk eruit zal zien is natuurlijk niet goed te voorspellen. Zo is zeer wel denkbaar dat instellingen ermee zullen doorgaan omstreeks hetzelfde tijdstip hun verzoeken om advies in te dienen. Omgekeerd weerhoudt niets de ACO ervan bij zijn advisering rekening te houden met vergelijkbare opleidingen die eerder in het jaar om advies zijn voorgelegd, en daarop in zijn advisering in te gaan.

Wat hiervan ook zij, «een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen» behoort op grond van artikel 6.2 van de WHW tot de verantwoordelijkheden van die instellingen. Doordat de aanmelding voor registratie van nieuwe opleidingen in de tijd uiteen kan lopen zal extra aandacht bestaan voor de kwaliteit van het overleg dat daarover met andere instellingen is gevoerd. Die aandacht komt ook in het wetsvoorstel tot uitdrukking waarin de – overigens reeds bestaande – rechtsgang voor bekostigde hogescholen en universiteiten om bezwaar en beroep in te stellen tegen registratie van een nieuwe opleiding door een andere bekostigde instelling opnieuw vorm is gegeven.

Ik verwacht met dit al dat de dynamisering van de registratieregeling in de WHW geen nadelige gevolgen zal hebben voor de concentratie en continuïteit van het onderwijsaanbod en daarmee voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

## *2. Registratie onderwijsaanbod*

*a. In artikel 6.14a, zesde lid, wordt bepaald dat de Informatie Beheer Groep (IBG) de aanmelding omzet in een registratie in het CROHO, tenzij een zusterinstelling om de onthouding van rechten heeft gevraagd en binnen een termijn van zes weken, volgend op de door de minister in acht te nemen beslistermijn, bij rechterlijk oordeel anders is bepaald. Volgens de toelichting dient deze termijn het belang van zusterinstellingen, die zich niet met het oordeel van de minister kunnen verenigen. Zij krijgen zes weken de tijd daartegen in rechte op te komen. In praktische zin betekent dit dat de zusterinstelling de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om een voorlopige voorziening zal moeten vragen. Deze verkorte procedure verzekert dat registratie na ommekomst van de termijn van 14 weken alleen nog door de rechter binnen de aanvullende termijn zes weken (bij voorlopige voorziening) kan worden verhinderd, aldus de toelichting.*

*Uit het gekozen stelsel volgt dat indien de minister besluit aan een nieuwe opleiding de rechten te onthouden, in de visie van de regering kennelijk geen behoefte meer bestaat aan de zogenoemde verkorte procedure. In dat geval zijn namelijk de normale regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Hiermee wordt er aan voorbijgegaan dat het negatieve besluit kan worden getroffen door een vernietiging, hetgeen betekent dat het belang van de aanvrager bij een positieve beslissing niet wezenlijk anders is dan bij een negatieve beslissing.*

*De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de noodzaak om een processueel onderscheid te maken tussen positieve en negatieve besluiten en*

hoe deze keuze zich verhoudt tot het beginsel dat partijen op gelijke wijze in hun rechten moeten worden beschermd.

Wat betreft de regeling zelf merkt de Raad allereerst op dat artikel 6.14a, zesde lid, geen beroepstermijn geeft, maar een beslistermijn. De rechter wordt geacht binnen zes weken nadat de minister het besluit heeft genomen de rechten niet te onthouden – en niet zoals de toelichting het doet voorkomen, binnen zes weken nadat de termijn van 14 weken is verstreken – uitspraak te doen. Ten tweede is het de Raad opgevallen dat in het voorstel geen rekening is gehouden met de verplichte voorschakeling van de bezwaarschriftprocedure en met de in de Awb gestelde regels met betrekking tot het indienen van een beroepschrift, griffierecht, het vooronderzoek en dergelijke. De bepaling leidt ertoe dat als een instelling na vijf weken een bezwaarschrift indient, de Voorzitter binnen één week op het verzoek om een voorlopige voorziening dient te beslissen, wil hij het beroepsrecht niet frustreren. Daarbij wordt aangetekend dat finale afdoening, gelet op artikel 8:86 Awb, uitgesloten is. Dat betekent dat het praktisch onmogelijk moet worden geacht om binnen de in het artikel genoemde termijn definitief uitsluitel te geven over de rechtmatigheid van het door de minister genomen besluit. Tot slot wijst de Raad erop dat het artikel geen voorziening kent indien geen toepassing is gegeven aan artikel 8:81 Awb en de rechter ná de termijn van zes weken beslist dat het beroep gegrond is. Niet geregeld is of de rechter doorhaling van de registratie kan bevelen en hoe in geval van een beëindiging van de registratie naar analogie van artikel 6.5 of artikel 6.10 waar nodig ook de belangen van personeel en studenten met betrekking tot onderwerpen als bekostiging, studiefinanciering, getuigschriften en vervolg van de studie kunnen worden ontzien. Ditzelfde gebrek kleeft aan artikel 6.14b, waar het gaat om aangewezen instellingen.

De Raad adviseert om óf zeker te stellen dat een opleiding niet kan beginnen voordat definitief op het bezwaar of beroep is beslist, óf te voorzien in een regeling van de gevolgen voor personeel en studenten indien een registratie wordt doorgehaald. Met betrekking tot het eerste geopperde bezwaar adviseert de Raad vast te houden aan het in de Awb geregelde procesrecht.

b. Ingevolge artikel 6.14a, vierde lid, onder a, vindt een toetsing naar de macro-doelmatigheid van een opleiding plaats. De Raad vraagt zich af hoe deze regel zich verhoudt met het streven van de regering om in de toekomst niet langer te toetsen op macro-ondoelmatigheid. De Raad adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

c. Artikel 6.13 van het voorstel bevat een aanmerkelijk uitgedunde catalogus van gegevens die in het CROHO moeten worden opgenomen. Gegevens met betrekking tot «het onderwijsaanbod en andere relevante informatie» dienen voortaan op de voet van artikel 7.15, door de instellingen bij wijze van voorlichting te worden verstrekt, «zodanig dat de aanstaande student zich een goed oordeel kan vormen over de inhoud en inrichting van het onderwijs en de examens.»<sup>1</sup> Het huidige artikel 7.15 dankt zijn ontstaan aan de overweging dat een student alleen tot een optimale keuze kan komen indien de elementen die bij een verzoek tot inschrijving van belang zijn tijdig en overzichtelijk worden gepresenteerd. Nu als gevolg van de voorgestelde dynamisering van het CROHO de jaarlijks door de IBG te publiceren studiewijzer aan actualiteit zal inboeten, neemt de betekenis van artikel 7.15 nog toe. Tegen deze achtergrond verdient het geen aanbeveling de in de huidige wet genoemde elementaire criteria te vervangen door een blanketnorm als «andere relevante informatie» en de presentatie daarvan aan de instellingen over te laten. Dat komt de overzichtelijkheid van het onderwijsaanbod, landelijk gezien, niet ten goede en kan ook leiden tot een tekort aan informatie. Geadviseerd wordt artikel 7.15 in zijn huidige vorm te handhaven.

d. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6.13, wordt opgemerkt dat, wanneer geen startdatum is geregistreerd, de opleiding in elk geval in het daaropvolgende studiejaar moet worden aangeboden. Deze regel is echter niet in de tekst van de wet terug te vinden. Volgens de toelichting volgt uit artikel 6.13, vijfde lid, onder i, dat indien de opleiding niet onmiddellijk na registratie start, een startdatum dient te worden opgenomen. Artikel 6.13, vijfde lid, onder

---

<sup>1</sup> Artikel I, onderdeel WW.

*i, lijkt evenwel betrekking te hebben op de inschrijfdatum. Geadviseerd wordt tekst en toelichting nader te bezien.*

*e. In artikel 6.14d, vierde lid, wordt bepaald dat de regels met betrekking tot registratie van andere wijzigingen ook van toepassing zijn bij de procedure die gevolgd moet worden bij een nieuwe opleiding van een bekostigde of aangewezen instelling. Mede als gevolg van het ontbreken van een toelichting is het niet duidelijk wat de betekenis van dit lid is. Het college adviseert dit op te helderen.*

*f. Ingevolge artikel 6:14a, eerste lid, wordt door de IBG de ontvangst van een aanmelding algemeen bekend gemaakt. Daar de geldende wet nu eens publicatie in het officiële publicatieblad van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voorschrijft en dan weer in de Staatscourant, adviseert de Raad nader toe te lichten aan welke vorm van publicatie wordt gedacht.*

*g. Ter wille van de duidelijkheid adviseert de Raad in de toelichting nader in te gaan op de vraag of de in artikel 6:14a genoemde beslistermijn begint te lopen na ontvangst van de aanmelding door de IBG of nadat de aanmelding, doorgezonden door de IBG, is ontvangen op het ministerie.*

2a en 2b. Op de opmerkingen van de Raad onder de punten 2a en 2b van zijn advies reageer ik graag gezamenlijk. Daarbij begin ik met punt 2b. De toets op de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen komt in de bestaande vorm te vervallen als het systeem van accreditatie in het hoger onderwijs wordt ingevoerd. Mijn inspanningen zijn erop gericht de indiening van dat wetsvoorstel nog voor het komende zomerreces van de Tweede Kamer, althans zo spoedig mogelijk, te bevorderen. Naar verwachting vervalt dus de bevoegdheid van de minister om met toepassing van artikel 6.4 van de WHW de rechten aan *nieuwe* opleidingen wegens macro-ondoelmatigheid te onthouden ongeveer op hetzelfde tijdstip waarop het onderhavige wetsvoorstel kracht van wet kan verkrijgen en in werking treedt. Mocht de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs onverhoopt langer op zich laten wachten, dan zou de toets op macrodoelmatigheid in handen van de minister nog enige tijd blijven bestaan. Dit neemt niet weg dat de voorgestelde bepalingen thans naar beste weten dienen te worden geredigeerd en dat de in het geding zijnde belangen van instellingen zorgvuldig moeten worden afgewogen.

Ik kom toe aan mijn reactie op punt 2a van het advies van de Raad.

De Raad heeft onderkend dat een regeling voor «derdenbelanghebbende» instellingen is getroffen die van het procesrecht van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) afwijkt. Juist de evenvermelde belangenafweging ligt aan de voorgestelde regeling ten grondslag.

Ik wijs op het volgende.

Aan het initiatief om een nieuwe opleiding in het leven te roepen en te doen registreren gaat de verplichting voor de initiatiefnemer vooraf hierover met zusterinstellingen degelijk overleg te voeren. Deze verplichting ligt besloten in artikel 6.2. Voldoen aan de norm van dat artikel, namelijk het inacht nemen «van een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs», is zonder dat overleg niet denkbaar. Ik heb dit hiervoor al benadrukt. De ACO schenkt bij haar advisering onder meer aan de kwaliteit van dit overleg gepaste aandacht. Dit brengt met zich mee dat, alvorens de minister wordt geplaatst voor de vraag of hijzelf van oordeel is dat een nieuwe opleiding «macro-ondoelmatig» is en registratie daarom achterwege moet blijven, reeds een drietal stappen zijn gezet waarbij die macrodoelmatigheid aan de orde komt. Te weten:

- a) het overleg tussen de betrokken instellingen
- b) de toets van de meergenoemde adviescommissie
- c) tot slot, de eventuele aanvraag van (een) zusterinstelling(en) om artikel 6.4 van de WHW toe te passen, die volgens het voorgestelde artikel 6.14a binnen vier weken bij de minister moet worden ingediend.

Op deze aanvraag moet de minister gemotiveerd een besluit nemen alvorens hij toekomt aan de beoordeling van de onderliggende aanmelding voor registratie.

Deze uitvoerige voorbereiding rechtvaardigt naar mijn mening de in artikel

6.14a voorgestelde verkorte procedure voor de «afwikkeling» van een bezwaar van een zusterinstelling, aangaande de aanmelding voor registratie van een nieuwe opleiding.

Hoe verhoudt deze verkorte procedure zich tot de procespositie van de instelling die een nieuwe opleiding voor registratie aanmeldt en wordt daarmee recht gedaan aan het beginsel dat partijen op gelijke wijze in hun rechten moeten worden beschermd? De Raad vraagt hiervoor nadrukkelijk aandacht.

Het is juist dat de voorgestelde regeling geen versnelde procedure kent voor de instelling die een nieuwe opleiding voor registratie aanmeldt, en die wordt geconfronteerd met een negatieve beslissing van de minister. De normale regels van het administratieve procesrecht zijn van toepassing, zij het dat ook voor de initiatiefnemer het sprongberoep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toepasselijk is (artikel 14.1 van de WHW).

In reactie hierop stel ik het volgende.

De voorgestelde procedure bevat voor de aanvragende instelling zowel nieuwe voordelen als nieuwe waarborgen die haar positie vergeleken met het verleden er niet zwakker op doen zijn.

In de eerste plaats is de voorgestelde registratieprocedure aanzienlijk versneld.

In de memorie van toelichting is dat al uiteengezet.

In de tweede plaats bevat het wetsvoorstel de garantie dat een eenmaal geregistreerde opleiding daadwerkelijk kan worden verzorgd – en desgewenst zelfs zeer spoedig kan worden gestart.

Volgens de bestaande wetgeving kan de minister – desgeraden – ook na registratie nog toepassing geven aan artikel 6.4 van de WHW. Dat is nu uitgesloten door het voorgestelde artikel 6.14a, zesde lid. Tot slot, ook de initiatiefnemer kan zich bij toepassing van artikel 6.4 van de WHW wenden tot de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met het verzoek om een voorlopige voorziening te treffen.

Ik voeg hieraan nog het volgende toe.

De verkorting van de registratieprocedure voor nieuwe opleidingen betekent dat de initiatiefnemer in praktische zin meer keuzes heeft, nadat de minister heeft besloten artikel 6.4 toe te passen. Hij kan berusten in de beslissing van de minister, doch vervolgens zonder al te veel tijdverlies besluiten om de beoogde nieuwe opleiding opnieuw voor registratie aan te melden. Hij kan er ook voor kiezen het geschil over de vraag of de nieuwe opleiding al dan niet macrodoelmatig is, via een bodemprocedure aan de rechter voor te leggen. De eerste keuze ligt voor de hand in gevallen waarin de initiatiefnemer zelf verbeteringen kan bewerkstelligen in het «voortraject», bij voorbeeld door opnieuw overleg te voeren met zusterinstellingen. De tweede optie ligt voor de hand in situaties waarin een meer fundamenteel verschil van opvatting blijkt te bestaan over de macrodoelmatigheid.

Ik kom tot de conclusie dat de voorgestelde regeling verschillen laat bestaan in de procespositie van initiatiefnemers, enerzijds, en zusterinstellingen, anderzijds. Die verschillen zijn evenwel gerechtvaardigd, gelet op het verschil in belang tussen die partijen. In elk geval verzekert de voorgestelde regeling dat de beslissingen zorgvuldig worden voorbereid en dat beide partijen steeds voldoende in de gelegenheid zijn hun belangen bij het bestuursorgaan of bij de rechter te bepleiten. In deze conclusie is het navolgende verdisconteerd.

De opmerkingen van de Raad over de van het normale administratieve procesrecht afwijkende procedure voor zusterinstellingen (artikel 6.14a, tweede en vierde tot en met zesde lid) hebben mij aanleiding gegeven het voorstel te heroverwegen. De uitkomst daarvan is dat ik het voorstel op drie punten aanpas, dit met handhaving van het uitgangspunt van versnelling van de registratieprocedure.

- (1) De termijn van zes weken die na de afwijzing van een aanvraag van een zusterinstelling om artikel 6.4 toe te passen in acht moet worden genomen voordat registratie van de nieuwe opleidingen geschiedt, stemt overeen met de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift. Ofschoon het in het belang van een zusterinstelling is om die termijn niet ten volle te benutten – het verzoek aan de bevoegde rechter om een voorlopige voorziening te treffen kan pas worden gedaan, nadat het bezwaarschrift is ingediend – kan het natuurlijk zeer wel voorkomen dat de rechter te weinig of zelfs veel te weinig tijd wordt «gegun». De observatie van de Raad

overtuigt mij. Ik stel daarom voor hier in de wet een aparte voorziening op te nemen, die het volgende behelst.

Als de zusterinstelling niet berust in het besluit van de minister om artikel 6.4 *niet* toe te passen, krijgt het verzoek aan de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om een voorlopige voorziening te treffen – die zij op grond van artikel 8:81 van de Awb normaal binnen de reguliere termijn van zes weken kan doen – opschortende werking. Het besluit van de minister om de rechten aan de nieuwe opleiding *niet* te onthouden, treedt dan niet in werking en registratie blijft vooralsnog achterwege. Het besluit blijft opgeschort totdat op het verzoek om een voorlopige voorziening is beslist. Dit geeft de voorzitter in elk geval voldoende armslag.

Wordt de voorlopige voorziening geweigerd, dan vindt registratie van de nieuwe opleiding alsnog op de kortst mogelijke termijn plaats.

Wordt wél een voorlopige voorziening getroffen, dan zal die in de regel ertoe strekken dat de registratie niet plaatsvindt. Het is immers te verwachten dat, als de voorzitter er door de zusterinstelling van kan worden overtuigd dat het starten van een nieuwe opleiding misplaatst of ontijdig is, deze ertoe zal neigen – gelet op het karakter van de voorlopige voorziening – te voorkomen dat onomkeerbare stappen zullen worden gezet.

Deze procedure is niet nieuw. Hij is ontleend aan artikel 20.3 van de Wet milieubeheer.

- (2) De tweede wijziging betreft de bezwaarprocedure. Bij nader inzien staat deze op gespannen voet met het uitgangspunt van het versnellen van de registratieprocedure. Die versnelling wordt vooral bereikt doordat het Centrale register opleidingen hoger onderwijs (Croho) volgens mijn voorstellen van karakter verandert: het Croho zal louter nog eindbeslissingen bevatten; het geeft voortaan op elk tijdstip de juridische werkelijkheid weer. Na registratie kan de instelling desgewenst terstond met de opleiding starten. In elk geval komt de verplichte «wachttijd» van 14 maanden te vervallen. Dit is in de memorie van toelichting uitvoerig aangegeven. Het hanteren van de bezwaarschriftprocedure nadat een aanvraag van een zusterinstelling om toepassing van artikel 6.4 van de WHW is afgewezen, impliceert dat de registratie van de nieuwe opleiding zes weken na die afwijzing, kennelijk niet kan worden beschouwd als de weergave van een eindbeslissing van het bestuursorgaan, in casu de minister. De beslissing op het bezwaarschrift en de daarop eventueel volgende voortzetting van het geschil ten overstaan van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan nog «enige tijd» in beslag nemen. De versnelling van de registratieprocedure als doelstelling komt daarmee op losse schroeven. De wachttijd wordt als het ware als gevolg van het vigerende bestuursprocesrecht gehandhaafd of zelfs nog verder opgerekt.

Ik stel daarom voor in dat procesrecht voor deze specifieke geschillen de bezwaarschriftprocedure van de Awb buiten toepassing te verklaren. Daarbij heb ik te onderzoeken of de belangen van de bekostigde instellingen worden geschaad.

Ik meen dat dat niet het geval is. Ik heb hiervoor al aangegeven dat de concrete vraag of een nieuwe opleiding past in het geheel van het onderwijsaanbod en in de goede taakverdeling tussen de instellingen in verschillende stappen wordt beantwoord, te beginnen bij het overleg tussen de betrokken instellingen, getoetst door de ACO en – tot slot – desgewenst nogmaals aan de orde gesteld in de expliciet geregelde aanvraagprocedure van het voorgestelde artikel 6.14a, tweede lid. Met deze meervoudige voorbereiding van het antwoord op de concrete vraag of een nieuwe opleiding al dan niet als macrodoelmatig moet worden beschouwd, acht ik de belangen van instellingen voldoende gewaarborgd. Het vasthouden aan de noodzaak dat de minister daarover nog een tweede beslissing moet nemen, namelijk in reactie op een bezwaarschrift van één belanghebbende partij, acht ik daarmee uiteindelijk niet in het belang van die instellingen.

Ik voeg hieraan nog een overweging toe. Ik realiseer mij dat door het afschaffen van de bezwaarschriftprocedure het overleg tussen de instellingen aan belang wint. Ik acht dat een voordeel. Goed onderling

overleg tussen instellingen over de spreiding van het aanbod aan opleidingen in het hoger onderwijs is een vorm van zelfregulering die ik beoog te stimuleren. Mijn voorstel thans om in de onderhavige procedure het verplichte bezwaarschrift te schrappen, past dus in dit wetsvoorstel.

- (3) Het voorgaande betekent niet dat de registratiebeslissing in alle opzichten een eindbeslissing vormt, wel dat wordt bereikt dat de initiatiefnemer en het bevoegde bestuursorgaan, de minister, op het punt van de registratie van een nieuwe opleiding binnen overzichtelijke termijnen kunnen afronden.

Het is natuurlijk niet mijn bedoeling te verhinderen dat de zusterinstelling, die al dan niet is geslaagd in het verkrijgen van een voorlopige voorziening, enig recht op beroep wordt ontnomen. Zij behoudt in alle gevallen het recht het geschil voort te zetten ten overstaan van de bevoegde rechter.

Ook die rechter die in eerste instantie tot de conclusie is gekomen dat voor het treffen van een voorlopige voorziening onvoldoende redenen bestaan, kan uiteindelijk tot de conclusie komen dat de nieuwe opleiding in kwestie ten onrechte tot stand is gekomen. De Raad wijst er in dit verband op dat het wetsvoorstel niet voorziet in regeling van de rechtsgevolgen van eventuele doorhaling van de registratie in gevallen dat de zusterinstelling uiteindelijk haar «zaak» wint.

Ik kom tot de conclusie dat aan een dergelijke regeling inderdaad behoefte kan bestaan. Ik tref die regeling door een aanvulling van de artikelen 6.5 en 6.15 van de WHW voor te stellen. Mocht de bestaande – immers geregistreerde – opleiding de rechten worden ontnomen als gevolg van het rechterlijke eindoordeel, dan zal het desbetreffende instellingsbestuur tot taak hebben – zo de opleiding inmiddels daadwerkelijk wordt verzorgd – de ingeschreven studenten de gebruikelijke faciliteiten te bieden.

Daarmee loopt de instelling dus niet andere risico's dan die welke zij ook draagt in het geval aan de opleiding om andere redenen een einde moet worden gemaakt.

Ik voeg hier tot slot nog aan toe dat de instelling die is geregistreerd, wetende dat nog een beroep aanhangig is waarin tegen die registratie wordt geopponeerd, op dit punt ook zelf een afweging kan maken of een eigen inschatting van de werkelijke risico's. Het opnieuw overleg voeren met de procederende zusterinstelling behoort tot de mogelijkheden. Dat laatste ligt ook voor de hand in de situatie waarin de initiatiefnemer wordt geconfronteerd met een voorlopige voorziening die registratie voorlopig onmogelijk maakt.

De tekst van de wet en de memorie van toelichting zijn overeenkomstig het voorgaande aangepast.

Het voorgaande heeft geen betrekking op de aanmelding van een nieuwe opleiding door aangewezen instellingen, omdat de bevoegdheden van de minister dienaangaande volstrekt gebonden zijn en zusterinstellingen redelijkerwijs geen belang hebben bij het vragen van toepassing van artikel 6.11 van de WHW. In elk geval rechtvaardigt dit niet een regeling die van het normale procesrecht van de Awb afwijkt.

Op dit punt kan ik dan ook de Raad niet volgen waar hij aangeeft dat een gebrek kleefte aan het voorgestelde artikel 6.14b.

2c. Aan het voorstel om de artikelen 6.13 en 7.15 te wijzigen ligt de idee ten grondslag dat het de voorkeur verdient de regelgeving voor de instellingen zo veel mogelijk te dereguleren en de verantwoordelijkheid voor bepaalde taken bij de instelling zelf te leggen. Vanuit deze optiek is het de taak van de instelling het afnemend veld, studenten en andere geïnteresseerden voor te lichten over het door die instelling verzorgde opleidingsaanbod en wel op zodanige wijze dat men zich een beeld kan vormen van de inhoud en doel van de opleiding, de inrichting van het onderwijs en de examens. De instelling wordt daarbij de mogelijkheid geboden zelf af te wegen welke informatie naar haar mening als relevant moet worden aangemerkt. Daarmee wordt het streven naar deregulering optimaal ingevuld.

De verwachting is dat de instelling ervoor zal kiezen ten minste de onderdelen die in het huidige artikel 7.15 worden genoemd, in de informatie op te nemen. Tevens verwacht ik dat instellingen die hun informatie over het opleidings-

aanbod naar behoren verzorgen daarvan in de praktijk de vruchten zullen plukken. Tot slot bestaat bij mij de verwachting dat de open normering in de voorgestelde nieuwe tekst van artikel 7.15 een betere bijdrage levert aan de afstemming van het aanbod van informatie over opleidingen op de vraag daarnaar, dan een van overheidswege geleverde «checklist».

Ik kom dus tot de slotsom dat ik de aanbeveling van de Raad op dit punt niet moet volgen.

2d. In de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 6.13 van de WHW is duidelijk uiteengezet waarom een geregistreerde opleiding ook daadwerkelijk moet worden aangeboden. Door de voorgestelde versnelling van de registratieprocedure kan zich de situatie voordoen dat een opleiding in de loop van een studiejaar geregistreerd wordt en dus ook terstond moet worden verzorgd, maar dat de instelling de vereiste voorbereiding nog niet heeft afgerond. Artikel 6.13, vijfde lid, onder i, opent daarom de mogelijkheid dat het instellingsbestuur het feitelijke starttijdstip van de opleiding nader preciseert. Dat is het ogenblik waarop inschrijving voor de opleiding wordt opengesteld. De toelichting is overeenkomstig de suggestie van de Raad aangevuld.

2e. De toelichting op het vierde lid van het voorgestelde artikel 6.14d is alsnog toegevoegd.

Het gaat hierbij overigens uitsluitend om de vraag of indeling van een nieuwe opleiding in een van de rubrieken van het Croho naar het oordeel van de minister passend is, niet om andere wijzigingen van dat register.

2f. Publicatie van de aanmelding van nieuwe opleidingen door bekostigde instellingen in de Staatscourant of het officiële publicatieblad van mijn ministerie lijkt mij in beide gevallen te voldoen aan het voorgestelde wettelijke voorschrift. De Staatscourant verdient daarbij de voorkeur, gegeven de korte productietijd van dat medium.

Ik voeg daaraan toe dat het in het belang van alle instellingen is, indien een aanvullende inspanning wordt verricht om dergelijke informatie bij de belanghebbenden te doen belanden. Dat zijn in het verband van de procedurele bepalingen van artikel 6.14a de meergenoemde zusterinstellingen. Omdat deze instellingen niet meer dan vier weken hebben om een aanvraag om toepassing van artikel 6.4 te doen, lijkt mij het gebruikmaken van «modernere» communicatiemiddelen daarnaast aan te bevelen. Ik zal de Informatie Beheer Groep suggereren in overleg te treden met de VSNU en de HBO-Raad om de mogelijkheden van een waarschuwingssysteem te bespreken, dat gebruik maakt van alom voorhanden elektronische informatie-technologie.

Nadere aanpassing van artikel 6.14a van de WHW ligt evenwel eerste voor de hand, indien de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer in enigerlei vorm wordt ingevoerd. Zoals bekend is het voorontwerp van deze voorgestelde aanpassing van de Awb op 18 april jl. door mijn ambtgenoten van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gepubliceerd.

2g. De beslistermijn van de minister, bedoeld in artikel 6.14a, derde lid, begint met ingang van het tijdstip waarop deze de desbetreffende aanmelding van de Informatie Beheer Groep ontvangt. Dat is de bedoeling van de voorgestelde wettekst.

Ik heb deze uitleg ook toegevoegd aan de toelichting op dit artikellid.

### 3. Nevenvestiging

*Naar huidig recht verzorgen bekostigde universiteiten en hogescholen het onderwijs binnen de gemeente van vestiging, tenzij een doelmatige spreiding van voorzieningen zich niet verzet tegen onderwijs daarbuiten.<sup>1</sup> Daarvoor is goedkeuring door de minister vereist, slechts te verlenen na het geregeld overleg met de bekostigde instellingen. Op deze wijze wordt voorkomen dat instellingen worden belemmerd in het opzetten van fusie en samenwerking met andere instellingen. De goedkeuring wordt niet in algemene zin verleend, maar heeft steeds betrekking op één of meer opleidingen. Deze regeling wordt, wat de bekostigde universiteiten betreft, geschrapt omdat zij niet past in het uitgangspunt van zelfregulering.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Artikel 7.17, tweede lid, WHW

<sup>2</sup> Artikel I, onderdeel XX.

*De Raad wijst erop dat het vervallen van het nevenvestigingsbeleid tot gevolg kan hebben dat de spreiding van het onderwijsaanbod uit balans raakt. De mogelijkheid bestaat dat opleidingen op grond van concurrentieoverwegingen aanvankelijk op zeer veel plaatsen zullen aangeboden, maar dat het aanbod uiteindelijk beperkt zal blijven tot enkele, om verschillende redenen voor iedereen aantrekkelijke plaatsen. De Raad adviseert de voorgestelde wijziging nader te overwegen.*

3. De door de Raad gesignaleerde gevaren van het afschaffen van het nevenvestigingsbeleid voor universiteiten zijn op zichzelf niet irreëel. Niettemin wil ik niet de vrijheid nemen de voorgestelde afschaffing van artikel 7.17 van de WHW voor universiteiten thans te heroverwegen en op basis daarvan andere voorstellen te formuleren. Deze afschaffing is een van de concrete resultaten van het overleg met de universiteiten over de beleidsagenda van het HOOP 2000. Ook met de hogescholen zijn op dit punt afspraken gemaakt. De strekking daarvan is verwoord in hoofdstuk 2, paragraaf 2, van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Ik voeg hieraan nog het volgende toe.

Het afschaffen van het bestaande toestemmingsvereiste voor nevenvestigingen van universiteiten – alsook voor hogescholen na een geslaagde fase van proefnemingen – acht ik bij uitstek een kansrijke vorm van zelfregulering. Welke «wijsheid» bezit de overheid op dit punt die onze universiteiten niet zelf bezitten? Sterker nog, door het schrappen van het toestemmingsvereiste zijn de universiteiten meer dan voorheen op hun eigen gezonde oordeel aangewezen. De overheid wordt niet meer gecommiteerd door een «onderneming» buiten de gemeentegrens die (achteraf te) risicovol blijkt te zijn. Het afschaffen van deze overheidsbemoeienis schept, anders dan de Raad lijkt te suggereren, naar mijn oordeel een gezonde grondslag voor versterking van de samenwerking tussen instellingen en in elk geval voor degelijk overleg tussen instellingen over de uitvoering van hun gezamenlijke taak in Nederland.

#### 4. Samenwerking

*De mogelijkheden tot samenwerking in het hoger onderwijs tussen universiteiten en hogescholen worden verruimd. Daartoe worden bepalingen inzake de onverenigbaarheid van functies van leden van colleges van bestuur aangepast en reeds bestaande bepalingen inzake samenwerking aangevuld. Zo wordt artikel 8.1 aangevuld met een nieuw vijfde lid, waarin is bepaald dat in de samenwerkingsregeling kan worden bepaald dat het bestuur van het samenwerkingsinstituut met beheerstaken wordt belast.<sup>1</sup> In het verlengde daarvan wordt geregeld welk medezeggenschapsregime op een samenwerkingsinstituut van toepassing is. Verder vervalt de verplichting van universiteiten tot samenwerking met de hogescholen voor de lerarenopleiding.<sup>2</sup> Volgens de toelichting is deze regeling, wegens het ontbreken van een spiegelbeeldige verplichting voor de desbetreffende hogescholen, enigszins onevenwichtig en zien de instellingen, ook zonder een daartoe strekkende verplichting, het belang van samenwerking in. Vier opmerkingen hierover.*

*a. Artikel 7.5 verplicht de universiteiten die een lerarenopleiding willen beginnen tot onderwijskundige en personele samenwerking met hogescholen, maar bedoelt daarmee niets anders dan dat de hogescholen medeverantwoordelijk zijn voor de universitaire lerarenopleiding. Deze verantwoordelijkheid komt tot uiting in een overeenkomst van samenwerking tussen de desbetreffende universiteit en de hogeschool. Het opnemen van een spiegelbeeldige verplichting – door de toelichting als alternatief aangereikt voor het nu voorgestelde schrappen van de verplichting – past daarin niet. De Raad adviseert de huidige regeling, waarvan het vierde lid volgens de toelichting bovendien «nuttige aanwijzingen» bevat en dat overigens de instellingen een grote mate van vrijheid laat, te handhaven.*

*b. De bevordering van de samenwerking tussen universiteiten en hogescholen kan leiden tot onduidelijkheden ten aanzien van de scheiding van onderwijs- en onderzoeksgelden als gevolg van de samenvoeging van de budgetten. De Raad dringt daarom aan op een toelichting op wat de verwachte gevolgen zijn van de beoogde samenwerking op het onderzoeksbudget van de universiteiten en de ruimte binnen de universiteiten op het bevorderen van*

<sup>1</sup> Artikel I, onderdeel PPP.

<sup>2</sup> Artikel I, onderdeel QQ.

wetenschappelijk onderzoek en hoe deze ontwikkeling te rijmen valt met de wens om te komen tot een verbetering van de kwaliteit en de doelmatigheid van opleidingen.

c. In artikel 9.3, zevende lid, aanhef en onder d,<sup>1</sup> wordt bepaald dat een lid van het college van bestuur niet tevens lid kan zijn van dat college van een andere universiteit. Opvalt dat ingevolge artikel 10.2 deze incompatibiliteit wel vervalt indien het een combinatie van hogescholen betreft.<sup>2</sup> Geadviseerd wordt dit verschil toe te lichten.

d. In paragraaf 3.2.3. van de toelichting wordt vermeld dat personeelsleden van de aan een samenwerkingsinstituut deelnemende instellingen gedetacheerd kunnen worden binnen het samenwerkingsinstituut en dat omzetting van de aanstelling of arbeidsovereenkomst in dat geval niet nodig is. De Raad wijst erop dat uit de jurisprudentie<sup>3</sup> blijkt dat een dergelijke detachering door enkel tijdsverloop wel degelijk gevolgen kan hebben voor de status van de dienstbetrekking. Het verdient aanbeveling de toelichting op dit punt aan te vullen.

4a. Waar de Raad aangeeft dat de te schrappen leden van artikel 7.5 niets anders betekenen dan dat de hogescholen mede verantwoordelijk zijn voor de universitaire lerarenopleiding, raakt hij de kern van mijn voorstel. Ik meen dat er geen reden bestaat om aan te nemen dat universiteiten zonder deze verplichting niet in staat zouden zijn om een kwalitatief goede lerarenopleiding te verzorgen. Dit klemte te meer nu een spiegelbeeldige bepaling voor hogescholen ontbreekt. Het principe van autonomie van de instelling staat op gespannen voet met een dergelijke, eenzijdige verplichting. Dit laat onverlet dat samenwerking tussen de verschillende instellingen in het algemeen zal bijdragen aan de kwaliteit van een opleiding, dus ook van een lerarenopleiding. Wettelijke instructies zijn daarvoor echter niet nodig.

4b. In reactie op deze opmerkingen van de Raad stel ik voorop dat universiteiten niet beschikken over een «onderwijsbudget» en een «onderzoekbudget», maar over een rijksbijdrage, waarvan de omvang wordt bepaald door verdeling van de beschikbare middelen aan de hand van parameters. Deze parameters zijn bij hogescholen ontleend aan de uitvoering van de onderwijstaak en bij universiteiten aan de uitvoering van de onderwijs- én de onderzoektaak. Wat betreft de interne verdeling van deze rijksbijdrage en de besteding daarvan zijn de instellingen vervolgens volkomen autonoom. Het is dus aan die instellingen om bij samenwerking en daarbij wellicht samenwerking van intern aan de verschillende onderdelen van de instelling toegewezen budgetten afspraken te maken. De verbetering van de kwaliteit van de opleidingen en de bevordering van het wetenschappelijk onderzoek aan universiteiten staat daar vervolgens als een zelfstandige verantwoordelijkheid van de instellingen geheel los van.

4c. Het door de Raad gesignaleerde verschil is verklaarbaar doch onbedoeld. Door ook onderdeel d van artikel 9.3, zevende lid, te laten vervallen wordt buiten twijfel gesteld dat leden van het college van bestuur van een universiteit kunnen participeren in het bestuur van een andere instelling voor hoger onderwijs. Dat zou in een andere universiteit kunnen zijn, doch ook – en daartoe bestaan concrete voornemens – bij verdergaande samenwerking tussen een universiteit en een hogeschool.

4d. De memorie van toelichting is overeenkomstig de suggestie van de Raad aangevuld.

##### 5. Restitutie van collegegeld

In artikel 7.42<sup>4</sup> wordt het de ingeschrevene op diens verzoek mogelijk gemaakt de inschrijving op elk moment te laten beëindigen, mits dat tijdstip is gelegen na de dagtekening van het verzoek. Teneinde problemen te voorkomen, zoals antedateren, adviseert de Raad om, zoals ook thans nog het geval is, aan te sluiten bij het tijdstip waarop het verzoek werd ontvangen.

5. De suggestie van de Raad wordt gevolgd.

<sup>1</sup> Artikel I, onderdeel RRR.

<sup>2</sup> Artikel I, onderdeel ZZZ.

<sup>3</sup> Centrale Raad van Beroep 21 december 1994, TAR 1995/65.

<sup>4</sup> Artikel I, onderdeel DDD.

## 6. Andere dereguleringsvoorstellen

*Artikel 16.4 WHW strekt ertoe dat de uit hoofde van de «voorgangers» van de WHW bestaande aanspraken en verplichtingen blijven bestaan, zij het voortaan op grond van artikel 4.5 WHW. In het wetsvoorstel vervalt deze regel omdat het in het kader van de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden niet langer juist wordt geacht dat het Rijk nog langer verantwoordelijk is voor deze «oude aanspraken» en de instellingsbesturen zelf moeten besluiten of zij voor deze «oude aanspraken» andere in de plaats willen stellen. Het schrappen van artikel 16.4 lijkt alleen toelaatbaar indien daarover overeenstemming wordt bereikt met de vertegenwoordigers van werknemers, of als verzekerd wordt dat de instellingsbesturen de aanspraken die door middel van artikel 16.4 worden gegarandeerd, overneemt. Met het oog daarop adviseert de Raad artikel 4.5 aan te vullen.*

6. In het kader van het Convenant decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming universiteiten van 1 juni 1999 is vastgelegd dat de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dienden te bevorderen dat bij algemene maatregel van bestuur op zeer korte termijn alle bevoegdheden van beide ministers op het punt van de arbeidsvoorwaarden overgedragen dienden te worden aan de colleges van bestuur van de universiteiten. Een en ander heeft vorm gekregen in het Besluit van 6 december 1999, Stb.528 (Besluit decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming universiteiten, hogescholen en onderzoekinstellingen). Het laten vervallen van deze wettelijke bepaling schept derhalve geen nieuwe situatie maar is de «afhechting» van eerder gevormd en overeengekomen beleid.

## 7. Overige

*a. In het huidige artikel 16.9a, vierde lid, onder a, wordt bepaald dat eerdere uitlotingen niet meetellen bij het bepalen van het aantal lotingskansen (maximaal drie). In het voorgestelde artikel 7.57f, vierde lid,<sup>1</sup> ontbreekt dit maximum, zonder dat in de toelichting daarvan de reden wordt vermeld. Geadviseerd wordt deze wijziging toe te lichten.*

*b. In het voorstel wordt het aan de raden van toezicht van de ziekenhuizen overgelaten om zelf te bepalen hoe omvangrijk de raad van bestuur moet zijn. Nu betreft dit nog een voorzitter en twee, dan wel – na ministeriële toestemming – drie leden. De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten op grond waarvan wordt verondersteld dat met uitbreiding een slagvaardig bestuur wordt bevorderd.*

7a. De suggestie van de Raad is gevolgd door bij de artikelsgewijze toelichting op de aanvulling van artikel 7.57f een alinea toe te voegen. Het betreft overigens een louter redactionele aangelegenheid. Het aantal lotingskansen van betrokkenen blijft onveranderd.

7b. De academische ziekenhuizen onderhouden samenwerkingsrelaties met een veelheid aan organisaties, waaronder met de universiteiten. In hoofdstuk 12 van de wet zijn daarvoor ook voorschriften gegeven. De wijze waarop de samenwerkingsrelatie wordt vormgegeven is grotendeels overgelaten aan het desbetreffende ziekenhuis en de universiteit. Afhankelijk van de vormgeving kan behoefte bestaan aan een kleiner of groter aantal leden van de raad van bestuur. Door de bepaling te schrappen dat het aantal leden is gemaximeerd, wordt voorkomen dat deze bepaling mede sturend is in de vormgeving van de samenwerkingsrelatie.

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

8. Van de redactionele kanttekeningen van de Raad heb ik goede nota genomen.

9. Van de gelegenheid is tot slot gebruik gemaakt ambtshalve nog enige wijzigingen in de voorgestelde wettekst en in de memorie van toelichting aan

---

<sup>1</sup> Artikel I, onderdeel JJJ.

te brengen. Het betreft in alle gevallen technische en redactionele verbeteringen. De belangrijkste daarvan zijn de volgende.

- (a) Het opschrift van titel 3 van hoofdstuk 2 is gewijzigd. Deze aanpassing is gewenst, omdat de richtlijn in artikel 2.14 wordt vervangen door een ministeriële regeling.
- (b) In artikel 6.14a is de term bekostigde instellingen vervangen door: een in de bijlage van deze wet opgenomen instellingen.
- (c) De bewoordingen van artikel 6.16, vijfde lid, zijn vervangen door die uit Artikel III van het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd. Ook Artikel III is geschrapt, omdat het overbodig is geworden door de inwerkingtreding van de wet van 11 april 2001, Stb.207 (aanpassing onderwijswetgeving aan de derde tranche van de Awb).
- (d) De artikelverwijzingen in artikel 7.61, onder b, van de WHW zijn in overeenstemming gebracht met de wijzigingen zoals die in de WHW zijn aangebracht door de inwerkingtreding van de Wet studiefinanciering 2000.
- (e) De werkingsduur van het nieuwe overgangsartikel 16.2 is met vier jaren uitgebreid. Tevens is in dat artikel de uitzonderingspositie van de opleiding expressie door woord en gebaar en de opleidingen tot leraar voortgezet onderwijs van de tweede graad in tekenen, handvaardigheid en textiele werkvormen geschrapt. Deze aanpassingen vloeien voort uit de operationalisering van de nota Meer zicht op kwaliteit op het punt van de bekostiging van het kunstonderwijs. Deze aanpassing heeft ook consequenties voor Artikel II, onderdeel A, en voor de inwerkingtredingsbepaling (artikel XXI).
- (f) De paragraafindeling in hoofdstuk 17 wordt omgezet in een titelindeling. Dit schept de ruimte om bij toekomstige wijzigingen van de WHW binnen een nieuwe titel van hoofdstuk 17 het noodzakelijke overgangsrecht desgewenst in paragrafen te kunnen indelen.
- (g) Aan artikel IV worden twee onderdelen toegevoegd. Deze aanvulling houdt in dat studiefinanciering ook beschikbaar komt voor voltijdse studenten van de hogere kaderopleiding pedagogiek. Volgens het wetsvoorstel (Artikel I, onderdeel RR, onder 1) werd al geregeld dat deze opleiding ook in voltijdse vorm bestaat.
- (h) De inhoud van artikel 16.9b wordt volgens het wetsvoorstel nagenoeg ongewijzigd verplaatst naar artikel 17.12. Het is mij gebleken dat de artikelen 3 104 en 6.14 van de Wet inkomstenbelasting 2001 een verwijzing bevatten naar artikel 16.9b. Daarom heb ik aan het wetsvoorstel nog een technische aanpassing van de laatstgenoemde wet toegevoegd.

*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,  
H. D. Tjeenk Willink*

De memorie van toelichting heb ik waar nodig aan het bovenstaande aangepast. Ook de in verband met het voorgaande vereiste vernummeringen zijn in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting doorgevoerd.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 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,  
L. M. L. H. A. Hermans

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 19 april 2001, no. W05.000586/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel A, na «of» invoegen: op.
- In artikel I, onderdeel E, «regelen» vervangen door: zijn van toepassing op; artikel 1.10, eerste lid, onder a vervangen door: artikel 1.18; idem in het tweede lid, onder a.
- Artikel 1.11 (artikel I, onderdeel F) als volgt formuleren: Instellingen voor hoger onderwijs die niet zijn opgenomen in de bijlage bij deze wet kunnen worden aangewezen.
- In artikel I, onderdeel I, «regelen» vervangen door: zijn van toepassing op.
- In artikel I, onderdeel J, «heeft betrekking» vervangen door: is van toepassing.
- Artikel I, onderdeel K, als volgt formuleren: Het instellingsbestuur stelt ten minste eens in de vier jaar een plan met betrekking tot de instelling vast.
- Aan artikel I, onderdeel P, toevoegen: 3. In het tweede lid wordt «tweede» vervangen door: derde.
- Artikel 2.20, eerste lid, aanpassen overeenkomstig de artikelen 2.9 en 2.16.
- Artikel 6.14a, vierde lid, onder b, (artikel I, onderdeel KK) als volgt formuleren: Indien het betreft een opleiding die geheel of in hoofdzaak overeenstemt met een door diezelfde instelling verzorgde opleiding, die op de grond, genoemd in artikel 6.5, eerste lid, onder a, is beëindigd.
- In artikel I, onder III, artikel 7.56 laten vervallen.
- In artikel 7.61 «en artikel 16.6a, derde lid,» laten vervallen.
- In artikel 9.3, zevende lid, onderdeel d laten vervallen.