

Vergaderjaar 2003–2004

**29 244**

## **Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van de regelgeving inzake de vestigingsplaats van een opleiding**

**Nr. 4**

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 augustus 2003 en het nader rapport d.d. 7 oktober 2003, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 23 juli 2003, no. 03.003063, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, drs. A.D.S.M. Nijs MBA, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van de regelgeving inzake de vestigingsplaats van een opleiding.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juli 2003, nr. 03.003063, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 augustus 2003, nr. W05.03.0318/III, bied ik U hierbij aan.

*Het voorstel beoogt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de mogelijkheid te geven om ondoelmatige nevenvestigingsplaatsen van opleidingen in het hoger onderwijs te sluiten. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs (WHW) gaat uit van het beginsel dat instellingen voor hoger onderwijs hun opleidingen verzorgen in de plaats waar zij zijn gevestigd. Ingevolge de WHW is voor het openen van een nevenvestiging toestemming van de minister vereist, maar de minister heeft geen wettelijke mogelijkheid om een (ondoelmatige) nevenvestiging te sluiten. In het voorstel is niet langer de vestigingsplaats van de instelling het uitgangspunt, maar de plaats waar de opleiding wordt verzorgd, zoals neergelegd in het Centraal register hoger onderwijs (CROHO).*

*De Raad van State kan zich vinden in de strekking van het voorstel, maar maakt opmerkingen over het huidige systeem van de wet en de wijziging die daarin wordt aangebracht door het aanbrengen van een onderscheid tussen vestigingsplaatsen en nevenvestigingen van opleidingen, de wijze waarop goedkeuring plaatsvindt, en de criteria voor het tijdstip van opheffing. In verband hiermee is aanpassing van het voorstel vereist.*

<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 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Op de opmerkingen van de Raad ga ik hieronder in.

## 1. Vestigen van een opleiding

*In het vigerende artikel 7.17 WHW wordt bepaald dat de opleiding in de vestigingsplaats van de instelling wordt verzorgd en indien een doelmatige spreiding van voorzieningen zich daartegen niet verzet met toestemming van de minister ook buiten de plaats van vestiging kan worden verzorgd. In de bijlage bij de wet die berust op artikel 1.8 van de wet wordt van iedere instelling de vestigingsplaats aangewezen. De instellingen hebben op grond van artikel 1.8 van de wet rechtspersoonlijkheid en zij bieden de opleidingen aan en verzorgen deze.*

*De voorgestelde artikelen 7.17 en 17f.1 WHW maken onderscheid tussen de gemeente waar de opleiding is gevestigd en de andere gemeente(n) waar de opleiding wordt verzorgd (nevenvestiging). Een opleiding die ressorteert onder een instelling heeft op grond van de wet geen rechtspersoonlijkheid en kan zich daarom niet vestigen, maar wordt door een instelling in een of meer gemeenten verzorgd. De formulering van artikel 7.17, eerste lid, en van 7.17f.1, eerste lid, WHW dient dan ook te worden aangepast. Tevens dient artikel 6.13, vierde lid, onder I, WHW, zodanig te worden gewijzigd, dat in het CROHO alle gemeenten worden opgenomen waar een opleiding op grond van artikel 7.17, tweede lid, wordt verzorgd.*

*De Raad wijst er nog op dat de WHW niet uitdrukkelijk regelt dat instellingen de gemeente of de gemeenten waar een nieuwe opleiding wordt verzorgd vermelden bij het voorleggen van een nieuwe opleiding aan de minister als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van deze wet, zoals dit zal luiden na inwerking-treding van de nieuwe tekst.<sup>1</sup> Onder de vigerende tekst van artikel 7.17 is dit ook niet nodig; uitgangspunt is dat opleidingen worden verzorgd in de plaats van vestiging van de instelling. In de voorgestelde tekst is dit echter niet meer het geval. De Raad acht het wenselijk uitdrukkelijk in de wet vast te leggen dat instellingen bij het voorleggen van een nieuwe opleiding aan de minister vermelden in welke gemeente(n) zij die opleiding wensen te verzorgen. De Raad adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.*

Het advies van de Raad van State om de artikelen 7.17, eerste lid, en 17f.1, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) aan te passen neem ik gedeeltelijk over.

Ik ben van mening dat voor de bepaling van de vestigingsplaats van een opleiding niet relevant is of die opleiding al dan niet rechtspersoonlijkheid bezit. In dit verband wijs ik op het feit dat de bijzondere instellingen voor hoger onderwijs evenmin rechtspersoonlijkheid bezitten en niettemin een vestigingsplaats hebben. De vestigingsplaats van die instellingen volgt uit de bijlage van de WHW. Voor de opleidingen geldt dat de vestigingsplaats daarvan volgt uit het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (artikel 6.13, vierde lid, onderdeel I). Met de Raad ben ik het eens dat een opleiding zich niet zelfstandig zal kunnen vestigen, maar dat houdt niet in dat een opleiding geen vestigingsplaats zou kunnen hebben.

De Raad wijst er op dat in de artikelen 7.17 en 17f.1 de begrippen «verzorgd» en «gevestigd» worden gehanteerd. Beide begrippen zijn in de nieuwe regeling van de vestigingsplaats van een opleiding noodzakelijk. Hoofregel is dat een opleiding wordt verzorgd in de plaats van vestiging; dit is vastgelegd in artikel 7.17, eerste lid. Dit brengt mee dat de terminologie van het tweede lid van genoemd artikel dient te worden aangepast. De in dat lid opgenomen bevoegdheid van het instellingsbestuur ziet immers niet op de plaats waar de opleiding wordt verzorgd maar op de plaats waar die is gevestigd; uit het eerste lid volgt dan dat in de plaats van vestiging de verzorging van het onderwijs plaats vindt. De artikelen 7.17 en 17f.1 van de WHW zijn dan ook in die zin aangepast.

Ik merk nog op dat – anders dan de Raad lijkt te suggereren – niet alle instellingen voor hoger onderwijs rechtspersoonlijkheid bezitten. Artikel 1.8 van de WHW kent uitsluitend aan de openbare instellingen voor hoger onderwijs rechtspersoonlijk toe. De bijzondere instellingen voor hoger onderwijs bezitten zelf geen rechtspersoonlijkheid, maar worden in stand gehouden door een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid.

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is artikel 6.13, vierde lid, onder I, van de WHW gewijzigd.

<sup>1</sup> Wet van 6 juni 2002 tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de invoering van accreditatie in het hoger onderwijs, (Stb. 2002, 302).

Voorts is overeenkomstig het advies van de Raad van State artikel 6.2, eerste lid, van de WHW aangepast.

## *2. Artikel 6.5a en de systematiek van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs*

*Op grond van artikel I, onder A, van het voorstel van wet, wordt na artikel 6.5, artikel 6.5a ingevoegd. De Raad merkt op dat hoofdstuk 6, titel 1, WHW, het onderwijsaanbod regelt. In deze titel worden regels gegeven met betrekking tot het voornemen van de instelling ten aanzien van nieuwe opleiding en de beëindiging van bestaande opleidingen.*

*Artikel 6.5a ziet niet op de beëindiging van een bestaande opleiding, maar beëindiging van de verzorging van de opleiding in een in het bijzonder door de minister genoemde gemeente. Dit laat onverlet dat de opleiding verbonden aan de instelling blijft bestaan, zodat er door deze beëindiging geen wijziging optreedt in het onderwijsaanbod als bedoeld in artikel 6.2 WHW.*

*De Raad is van mening dat gelet op de systematiek van de wet, artikel 6.5a zoals thans voorgesteld, niet in Hoofdstuk 6, titel I, WHW past.*

*Ingevolge het voorgestelde artikel 7.17, derde lid, stemt de minister in met het voornemen van de instelling om de opleiding of een gedeelte daarvan, in een of meer andere gemeenten te verzorgen, indien de doelmatigheid van de spreiding zich daartegen niet verzet. De Raad is van mening dat in dat verband de tekst van artikel 6.5a gelet op de systematiek van de wet toegevoegd dient te worden aan het voorgestelde artikel 7.17 WHW.*

*De Raad adviseert om het voorstel in deze zin aan te passen.*

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is het voorstel van wet aangepast en is artikel 6.5a van de WHW als artikel 7.17a aan paragraaf 2 van titel 1 van hoofdstuk 7 toegevoegd.

## *3. Wijze van goedkeuring*

*Ingevolge het voorgestelde artikel 7.17 moeten instellingen hun voornemens om een opleiding tevens in een andere gemeente te verzorgen aan de minister melden. Deze kan zijn tot vier maanden na ontvangst hiervan verklaren dat aan het voornemen geen uitvoering kan worden gegeven.*

*Het voorstel biedt de minister geen mogelijkheid om uitdrukkelijk in te stemmen met het oprichten van een nevenvestiging voornemen van het instellingsbestuur om een opleiding in één of meer andere gemeenten te verzorgen. Dit kan onnodige vertragingen opleveren in gevallen waarin geen twijfel bestaat aan de doelmatige spreiding daarvan, omdat instellingen vier maanden moeten wachten totdat zij hierover zekerheid hebben.*

*Naar de mening van de Raad verdient het dan ook de voorkeuraanbeveling om naast de voorgestelde impliciete goedkeuring tevens in de wet op te nemen dat de minister binnen vier maanden expliciet zijn goedkeuring verleent. De Raad adviseert het voorstel in deze zin aan te passen.*

Het advies van de Raad van State om artikel 7.17 van de WHW aan te passen neem ik over; de wijziging is aangebracht in het tweede lid.

Voorts heb ik die wijziging aangebracht in artikel 6.2, eerste lid, van de WHW dat een overeenkomstige rechtsfiguur bevat.

## *4. Criteria voor het tijdstip van opheffing*

*Ingevolge het voorgestelde artikel 6.5a, tweede lid, bepaalt de minister in zijn besluit dat een opleiding niet langer in een door hem genoemde gemeente wordt verzorgd, tevens het tijdstip waarop dit plaatsvindt zal ingaan.*

*Tekst noch toelichting laten zich uit over de criteria die de minister bij vaststelling van die opheffingstermijn zal hanteren. Deze kunnen van belang zijn bij toetsing van dat besluit door de rechter. De Raad meent dan ook dat in artikel 6.5a de criteria moeten worden opgenomen op grond waarvan de minister het tijdstip van de beëindiging van de verzorging van de opleiding in bedoelde gemeente vaststelt. Daarbij moet in ieder geval rekening worden gehouden met de belangen van de instelling, het personeel en de studenten. De Raad adviseert deze criteria in artikel 6.5a dan wel in, gelet op het hiervoor gestelde, in artikel 7.17 WHW op te nemen op te nemen.*

Met betrekking tot de criteria voor het tijdstip van opheffing van een vestigingsplaats van een opleiding sluit ik aan bij het bepaalde in artikel 6.5, derde lid. In de memorie van toelichting is opgenomen dat bij een besluit tot opheffing van een vestigingsplaats van een opleiding in ieder geval het tijdstip zodanig wordt bepaald dat de voor de opleiding ingeschreven studenten de opleiding in dezelfde vestigingsplaats of in een andere vestigingsplaats binnen een redelijke tijd kunnen voltooien. Voor het overige zijn uiteraard de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing die bepalend zijn voor het tijdstip waarop de opheffing geëffectueerd wordt.

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

Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad van State heb ik gevolg gegeven.

6. Aanvulling van het wetsvoorstel

Van de gelegenheid heb ik gebruikgemaakt een wijziging van technische aard in het voorstel van wet aan te brengen. Het betreft het opnemen van een nieuw artikel II dat er toe strekt hoofdstuk 17f na de inwerkingtreding van het voorstel voor de Aanpassingswet invoering bachelor-masterstructuur in te passen in de nieuwe opzet van de invoerings- en overgangsbepalingen van de wijzigingswetten van de WHW (vanaf 2002), zoals voorgesteld in artikel 5.2, onderdelen AA en BB, van genoemd voorstel van wet.

*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*

Ik moge U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
A. D. S. M. Nijs

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 29 augustus 2003, no. W05.03.0318/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Voorstel van wet*

- In artikel I, onder D, in het voorgestelde artikel 7.17, vierde lid, het woord «instelling» vervangen door «het nemen van een besluit als bedoeld in het tweede lid», teneinde te voorkomen dat dezelfde term voor twee verschillende begrippen wordt gebruikt.

*Memorie van toelichting*

- In het algemeen deel van de toelichting vermelden dat het onderwerp aanvankelijk in een nota van wijziging bij de Aanpassingswet invoering bachelor-masterstructuur<sup>1</sup> was opgenomen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2002/2003, 28 925, nr. 4