
Het oorspronkelijke aan de Raad van State voorgelegde stuk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

I. ALGEMEEN DEEL

1 HOGER ONDERWIJS EN ONDERZOEK IN DE KENNISSAMEN- LEVING

Hoger onderwijs dat goed functioneert en een hoogwaardige kwaliteit biedt: dat is een cruciale schakel in de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving in de 21ste eeuw. Door een stelsel van goed hoger onderwijs kan de Nederlandse economie zich krachtiger innoveren en kan de arbeidsproductiviteit omhoog. Maar minstens zo belangrijk is de maatschappelijke rol van het hoger onderwijs. Onderwijs heeft een essentiële taak bij het creëren van bezieling, vertrouwen en nieuwe ambitie in Nederland. Het draagt bij aan de sociale cohesie: als mensen samen leren, voelen ze zich meer bij elkaar betrokken, waardoor culturele verschillen kleiner worden. Onderwijs leert mensen ook kritisch na te denken, tijd te nemen voor reflectie en met elkaar in discussie te gaan. Hoger onderwijs leidt mensen op die in staat zijn het maatschappelijk debat van morgen te bepalen.

Het hoger onderwijs heeft dan ook nogal wat pretenties. Om die pretenties waar te maken moet de kwaliteit van onderwijs en onderzoek onomstreden zijn, moet het onderwijs inspireren en moeten de docenten én studenten enthousiast zijn. Dit vraagt van docenten en onderzoekers dat ze zich optimaal inzetten, dat ze creatief zijn en bereid tot vernieuwing. Instellingen voor hoger onderwijs moeten midden in de samenleving staan en hechte contacten onderhouden met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Het vraagt van de overheid dat universiteiten en hogescholen de ruimte krijgen om in te spelen op nieuwe economische en maatschappelijke ontwikkelingen en daarbij niet gehinderd te worden door onnodige wet- of regelgeving (paragraaf 1.1). Daarmee is de eerste hoofdreden gegeven voor dit wetsvoorstel: meer ruimte voor innovatie, minder bureaucratie.

Ten tweede willen wij met dit wetsvoorstel de positie van de student versterken. Door de invoering van leerrechten komt de student meer centraal te staan. Dit past in een bredere discussie die in ons land wordt gevoerd over de toekomst van voorzieningen die de overheid (mede) bekostigt. Inzet van de discussie is een andere manier van sturing waarbij de overheid minder centraal aanstuurt en een groter beroep doet op maatschappelijke krachten. Ook bij het hoger onderwijs speelt de discussie over hoe de positie van de student en andere stakeholders in het sturingsnetwerk sterker moet worden (paragraaf 1.2). Naast de vraag van de student (hoofdstuk 2) gaat het daarbij vooral om de vraag van werkgevers naar hoger opgeleiden (paragraaf 4.3).

Ten derde is er, mede als resultaat van de discussie over de relatie tussen overheid en onderwijsinstellingen, behoefte om de wetgeving voor het hoger onderwijs te globaliseren en de onderwijsinstellingen meer ruimte te bieden. Daarbij gaat het niet langer om eenvoudige deregulering maar om het vinden van nieuwe effectieve «checks and balances» en het hanteren van moderne wetgevingsprincipes zoals de introductie van «zorgplichten» (paragraaf 1.3).

Een zo ingrijpend wetgevingsproces als dit maakt altijd deel uit van een stroom van lopende en nieuwe beleidsontwikkelingen. Een aantal van de voorstellen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, is de vertaling van lopende processen zoals de invoering van leerrechten. Daarnaast zijn of komen er experimenten met betrekking tot de toelating tot overheids-bekostiging van instellingen die nu nog niet bekostigd worden (open bestel discussie), gedifferentieerd collegegeld en selectie door instel-

lingen. Op de uitkomsten van deze experimenten lopen we in dit wetsvoorstel niet vooruit.

Deze memorie van toelichting ondertekenen wij mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

1.1 Economische en maatschappelijke context van het wetsvoorstel

Een eerste belangrijke reden om de bestaande wetgeving voor het hoger onderwijs te vervangen, is dat het hoger onderwijs nauwer moet aansluiten bij de economische en maatschappelijke actualiteit. De analyse die ten grondslag ligt aan de Lissabondoelstellingen is hierbij onverminderd van toepassing. De nationale welvaart zal in de 21ste eeuw in sterke mate afhankelijk zijn van de mate waarin Nederland kan concurreren op kennis. Doordat de economieën van Zuidoost-Azië sterk opkomen, wordt de concurrentie wereldwijd sterker. De Nederlandse economie moet daarom krachtiger kunnen innoveren en menselijk kapitaal beter benutten. Het aantal hoger opgeleiden blijft internationaal gezien echter achter (OESO, 2005) en de groei van de arbeidsproductiviteit stagneert ten opzichte van de jaren negentig. Bovendien blijft er in Nederland een tegenstelling bestaan tussen uitstekend onderzoek en het lage aandeel van nieuwe of verbeterde producten in de omzet van bedrijven (Innovatieplatform, 2004a). Verder geldt voor het beroepsonderwijs dat er tussen arbeids- en onderwijsdomein nog onvoldoende wisselwerking is. Dit gaat ten koste van de economische innovatie van onderop (Beroepswijs beroepsonderwijs, Innovatieplatform 2004b).

Ambities van het kabinet

Behalve rekening houden met de economische realiteit moet het hoger onderwijs ook inspelen op maatschappelijke trends. De samenleving wordt steeds complexer en kampt met vergrijzing, individualisering, verkleuring, diversiteit aan leefstijlen en toenemende onzekerheid. Dit vraagt om meer variëteit en meer differentiatie in het hoger onderwijs. Deze ontwikkelingen leiden tot de volgende ambities van het kabinet voor hoger onderwijs en onderzoek, uitgewerkt in onder meer het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) 2004 en het Wetenschapsbudget 2004:

- *Meer hoger opgeleiden*
Voor onze kenniseconomie is het op peil houden en mogelijk verhogen van het aantal hoger opgeleiden noodzakelijk. Nederland streeft ernaar dat op afzienbare termijn (in 2020) de helft van de Nederlandse beroepsbevolking tussen 25 en 44 jaar hoger opgeleid is. Dit is een grote, maar zeker niet onmogelijke opgave. Het realiseren van dit streefbeeld staat of valt met voldoende mensen, die zich in het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs kwalificeren voor doorstroom naar het hoger onderwijs (en dus ook met een succesvolle aanpak van voortijdige schooluitval), verbetering van het rendement van hoger onderwijs opleidingen, toename van deelname aan «Leven lang leren» en meer beschikbaarheid van buitenlandse kenniswerkers. Het kabinet constateert dat een aandeel van 50% hoogopgeleiden in 2020 haalbaar is onder de voorwaarden dat institutionele hervormingen die tot nu toe onorthodox heten worden doorgevoerd en succesvol zijn en dat financiering voor deze ambitie beschikbaar is. Gedacht kan hier worden aan meer selectie bij inschrijving, collegegelddifferentiatie en een open bestel. Na experimenten op het terrein van deze institutionele hervormingen die starten in deze kabinetsperiode zal een volgend kabinet nadere en verdergaande besluiten op deze terreinen moeten willen

nemen. Tevens moet een volgend kabinet besluiten over de financiering met publieke dan wel private middelen.

- *Meer differentiatie, meer excellent onderzoek en onderwijs*
Om het rendement te verbeteren moeten studenten meer dan nu het geval is aan het onderwijs worden gebonden. Differentiatie in onderwijs is hier cruciaal, zowel door verscheidenheid in onderwijsaanpak als door meer niveaudifferentiatie en excellentie. Nederlandse universiteiten scoren redelijk op de internationale ranglijsten, maar er is nog geen sprake van excellentie die tot uiting komt in topposities. Het is de vraag of Nederlandse instellingen in de huidige situatie de internationale concurrentie om toptalent in onderwijs en onderzoek aan kunnen.
- *De lerende centraal*
Jongeren moeten kunnen functioneren in een steeds complexere samenleving. Daarom moeten zij toegerust zijn om het heft in eigen handen te nemen, ondernemend te zijn en mede zelf vorm te geven aan hun ontwikkeling. Combinaties van leren en werken worden daarbij steeds belangrijker. Dat bevordert ook het ondernemerschap in algemene zin. Dat is hard nodig. Het Nederlandse bedrijfsleven haalt relatief weinig omzet uit nieuwe of verbeterde producten. Het aantal spin-offs bij kennisinstellingen blijft 30 tot 40 procent achter bij dat van het buitenland.
- *Meer wisselwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven*
Universiteiten en hogescholen moeten een grotere bijdrage leveren aan innovatie in het bedrijfsleven en maatschappelijke sectoren als zorg en onderwijs. Dit vereist meer wisselwerking, een permanente goede afstemming van het onderwijs op de toekomstige vraag vanuit de arbeidsmarkt en meer aandacht voor activiteiten die op valorisatie gericht zijn.
- *Kwaliteit van het onderzoek verder omhoog*
De kwaliteit van het universitair onderzoek is goed, maar focus, concentratie, meer concurrentie en dynamisering zijn nodig. Daarnaast is het van vitaal belang dat het hoger onderwijs onderzoekers en andere kenniswerkers aantrekt en vasthoudt.

Ook de Europese Commissie (2005) heeft onlangs nog eens onderstreept dat hoger onderwijsinstellingen een cruciale rol spelen bij onderwijs, onderzoek en innovatie als onmisbare elementen in de Lissabonstrategie. De Europese Commissie pleit voor meer differentiatie en meer excellentie, maar ook voor meer flexibiliteit en snellere aanpassing aan eisen vanuit de arbeidsmarkt. Deze flexibiliteit is gewenst met betrekking tot toelatingseisen, curricula en leerdoelen. De verhouding tussen overheid en instelling moet vernieuwd worden: grote autonomie voor instellingen, verantwoording achteraf in plaats van sturing vooraf, niet alleen verantwoording aan de overheid maar ook aan belanghebbenden in de maatschappij. De overheid moet zich daarbij oriënteren op de strategie voor het hoger onderwijssysteem als geheel; de instelling is primair verantwoordelijk voor het eigen onderwijs, het personeel en de resources. Dit wetsvoorstel biedt de instellingen deze ruimte om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderingen in de internationale omgeving, en draagt daarmee bij aan de ambities voor het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek.

Meer ruimte voor innovatie, minder bureaucratie

De bureaucratische lasten van het huidige accreditatiesysteem zijn aanleiding geweest om grondig te discussiëren over de inrichting van de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. Na intensief overleg hebben wij ervan afgezien om zogenoemde domeinen als aangrijppingspunt voor accreditatie te kiezen. Wel verkennen we de mogelijkheid en haalbaarheid van accreditatie op het niveau van de instelling (paragraaf 4.2). Daarnaast is in een aantal andere maatregelen voorzien waarmee de accreditatiepro-

cedure al op korte termijn vereenvoudigd kan worden. Door de volgorde van de toets macrodoelmatigheid en de toets kwaliteit om te draaien, daalt het bureaucratisch gehalte van deze procedure voor de instellingen aanzienlijk. Door de aanwijzingsprocedure af te schaffen en een verzwaarde toets nieuwe opleiding te introduceren, die zo veel mogelijk wordt geharmoniseerd met de bve-sector, worden daarnaast de administratieve lasten voor de niet-bekostigde instellingen fors gereduceerd.

Er komt meer ruimte voor samenwerking tussen instellingen. Universiteiten en hogescholen kunnen nauwer gaan samenwerken («Besturenfusie plus», zie paragraaf 5.2.1). In het kader van de beroepskolom wordt samenwerking tussen Regionale Opleidingscentra (ROC's) en hogescholen bevorderd door de mogelijkheid van een samenwerkingsinstituut mbo-hbo. «Leven lang leren» wordt gefaciliteerd door verworven competenties te erkennen en te experimenteren met korte programma's binnen de hbo-bacheloropleidingen (zie hoofdstuk 4). Kenniskringen en lectoraten zijn manifestaties van ontwikkelingen in het hbo, die hogescholen kansen bieden een versterkte rol te spelen in de innovatieketen. Deze nieuwe functie wordt in dit wetsvoorstel vastgelegd.

«Matching» tussen studenten en opleidingen kan ertoe leiden dat studenten sneller terechtkomen in opleidingen die bij hen passen. Daardoor verbetert het rendement van de opleiding. In deze wet worden de mogelijkheden van instellingen voor deze matching uitgebreid ten opzichte van de WHW. Universiteiten krijgen de mogelijkheid om de instroom van hbo-propedeusestudenten te reguleren. Hiertoe wordt het toegangsrecht vervangen door toelaatbaarheid. Hogescholen krijgen deze mogelijkheid voor niet-verwante doorstroom (de overstap van een bepaalde opleiding naar een opleiding in een andere sector) vanuit het mbo naar het hbo. Daarnaast wordt voorgesteld om studenten niet alleen na maar ook tijdens het eerste jaar bindend te verwijzen. Hierdoor kunnen extra gemotiveerde en getalenteerde studenten worden geselecteerd voor specifieke programma's (zoals honours programma's). Het gebruik van zorgplichten (zie paragraaf 1.3) leidt ertoe dat veel bepalingen van de huidige WHW niet in het wetsvoorstel hoeven terug te komen. Zo kunnen de gedetailleerde bepalingen die nu nog in de WHW zijn opgenomen op het terrein van de bestuursorganisatie en de medezeggenschap, vervallen.

Tot slot heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2004) gepleit voor een bestuurscultuur waarin niet zozeer in de eerste plaats wordt gecontroleerd, maar waarin het leren centraal staat. In zijn reactie op het WRR-advies heeft het kabinet aangegeven een verschuiving tot stand te willen brengen van een traditie van regelgeving naar een traditie waarin vooral problemen worden opgelost. Het kabinet noemt in dit verband de mogelijkheid van een experimenteerartikel. Experimenten zijn namelijk vaak leerzaam en ze effenen de weg naar verbetering. Dit wetsvoorstel bevat een dergelijk artikel, dat instellingen onder duidelijke voorwaarden ruimte biedt voor onorthodoxe aanpakken.

Professionals

Door te dereguleren en met zorgplichten te werken krijgt het college van bestuur meer beleidsvrijheid. Het is ons uitgangspunt dat deze beleidsvrijheid ook leidt tot meer vrijheid voor de professional in het onderwijs en onderzoek. Het mag niet zo zijn dat de professional alsnog gevangen wordt in een cultuur van wantrouwen – om met de WRR te spreken – waarbij vooral meetbare resultaten ertoe doen, risico's en vernieuwing worden vermeden en de professional op de werkvloer vooral uitvoerder wordt. Doel is dat de geboden speelruimte uiteindelijk ten goede komt aan het primaire proces van onderwijs en onderzoek. Studenten krijgen

dan meer ruimte, maar ook professionals hebben dan veel vrijheid om hun vak uit te oefenen en waar nodig maatwerk te bieden. Het instellingsbestuur is dienstbaar aan dit primaire proces. Voorkomen moet worden dat deregulering op rijksniveau ertoe leidt dat instellingen de ruimte die daardoor ontstaat, dusdanig «dichtregelen» dat de professionals in de praktijk niets merken van de toegenomen vrijheid. In paragraaf 4.1 wordt daarom een aantal voorstellen gedaan om de vrijheid van de professional in het onderwijs en onderzoek te vergroten.

Meer ruimte om in te spelen op internationale ontwikkelingen

Doordat studenten, docenten en onderzoekers steeds mobieler worden, komt er meer internationale concurrentie. Aanbieders positioneren zich niet alleen op de nationale, maar ook steeds meer op een internationale hogeronderwijsmarkt. De Europese hogeronderwijsruimte (Bolognaverklaring in 1999) is een uitdrukking van de gegroeide internationale verwevenheid. In mei 2005 hebben de Bolognalanden het overkoepelende raamwerk van kwalificaties voor het hoger onderwijs aangenomen. Het raamwerk is gebaseerd op drie cycli – bachelor, master en doctor – met voor de vijftien betrokken Europese landen de mogelijkheid van een tussenkwalificatie in de eerste cyclus. Voor studenten is het heel belangrijk dat opleidingen, graden en instellingen internationaal herkenbaar zijn. Dit wetsvoorstel bevat nieuwe voorstellen met betrekking tot de titulatuur vanuit internationaal perspectief (zie paragraaf 4.7).

Binnen deze internationale onderwijsruimte – met een grote diversiteit aan spelers – is het essentieel om gezien en opgemerkt te worden. Om de internationale concurrentie aan te kunnen moeten de Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs zich kunnen profileren. In hoofdstuk 3 gaan we in op de groeiende behoefte aan differentiatie en excellentie. Instellingen gaan ook steeds meer internationale samenwerkingsverbanden aan. Mede in het kader van de Erasmus Mundusprojecten worden op internationaal niveau gezamenlijke graden afgegeven. Dit wetsvoorstel maakt het onder meer mogelijk om deze joint degrees aan te bieden (zie hoofdstuk 4).

Instellingen voor hoger onderwijs worden steeds diverser. Vanaf 2004 is het wettelijk mogelijk om als universiteit ook hbo-opleidingen te verzorgen en als hogeschool om wo-opleidingen te verzorgen. Instellingen voor hoger onderwijs werken op grote schaal formeel en informeel samen. Hogescholen maken veel werk van hun ontwerp- en ontwikkelingsfunctie. Al met al zijn instellingen steeds minder eenduidig te typeren en maken ze onderdeel uit van wisselende netwerken en samenwerkingsverbanden, zowel nationaal als internationaal. In Europees verband wordt gezocht naar een classificatie van instellingen waarbij deze diversiteit beter zichtbaar wordt gemaakt. Dit is ook belangrijk om universiteiten en hogescholen internationaal op een goede manier te kunnen positioneren. In hoofdstuk 5 gaan we hier nader op in.

Internationale afstemming van hoger onderwijs maakt ook internationale kwaliteitszorg steeds belangrijker. Buitenlandse graden kunnen alleen erkend worden, als de kwaliteit van deze graden gewaarborgd is op een vergelijkbare manier als bij geaccrediteerde opleidingen in Nederland. Dit geldt ook voor de Nederlandse graden in het buitenland. In Bergen (mei 2005) hebben de onderwijsministers van de betrokken Europese landen afgesproken in het kader van het Bolognaproces te werken aan een gemeenschappelijke set van kwaliteitszorgcriteria en aan de eisen die gesteld moeten worden aan kwaliteitszorgorganisaties. De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en het Nederlandse accreditatiesysteem voldoen hieraan. De NVAO werkt samen in het Europees Consortium voor Accreditatie (ECA) en in het Europees netwerk voor

kwaliteitszorgorganisaties. Ook de nieuwe voorstellen voor gewenste veranderingen in het accreditatiestelsel zullen worden gezien in het licht van Europese ontwikkelingen op dit terrein en worden afgestemd met Vlaanderen (zie paragraaf 4.2) .

1.2 Sturingsfilosofie in het wetsvoorstel

Een tweede belangrijke reden om de bestaande wetgeving te vervangen zijn de veranderingen die zich voltrekken in de sturing van publieke organisaties. Deze beperken zich niet tot het onderwijs, maar strekken zich ook uit tot andere publieke sectoren zoals arbeidsvoorziening, gezondheidszorg, welzijn en volkshuisvesting. Op basis van een aantal recente adviezen heeft het kabinet hier een visie over ontwikkeld, die we bespreken in paragraaf 1.2.1. Deze visie leidt ook tot een andere verhouding tussen overheid en hogeronderwijsinstellingen, zoals blijkt in paragraaf 1.2.2.

1.2.1 Sturen in het publieke domein

Tot ver in de jaren zeventig bestaat er in de samenleving een groot vertrouwen in de manier waarop organisaties in de publieke sector functioneren. Het wordt vanzelfsprekend gevonden dat publieke voorzieningen die de nationale overheid reguleert en subsidieert, kwaliteit leveren, integer handelen en tegemoetkomen aan maatschappelijke behoeften. Publieke organisaties worden in die tijd opgevat als taakorganisaties. De gedachte is dat ze goede en overal in het land gelijksoortige en eenduidig vastgelegde diensten aanbieden op grond van landelijk geldende allocatieregels en voorschriften over de inrichting en organisatie van hun bedrijfsprocessen. Vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid en gelijkheid van kansen wordt het als een grote sociale verworvenheid beschouwd om overal voor iedereen toegankelijke voorzieningen te creëren. Het is in die tijd bovendien gebruikelijk om voor elk nieuw probleem of elke nieuwe doelgroep een nieuwe, specifiek toegesneden voorziening te ontwikkelen met een nieuw standaardaanbod.

Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig komen de verzorgingsstaat en publieke organisaties echter in ander maatschappelijk vaarwater terecht. De vooronderstellingen over de verzorgingsstaat staan onder druk. De gevestigde voorzieningen van de verzorgingsstaat zouden mensen eerder passief en afhankelijk maken dan mondig en geëmancipeerd. Bestuurlijk zwaarwegend zijn de aantijgingen dat de publieke sectoren niet resultaatgericht zijn, dat ze te weinig aandacht hebben voor kwaliteit en dat ze geen zakelijk en krachtadig bestuur en management voeren. Vele, naast elkaar bestaande voorzieningen zijn verkokerd en de ergernis daarover is groot. De «kokers» kennen elk hun eigen interne rationaliteit, maar die blijkt steeds minder aan te sluiten bij de maatschappelijke realiteit. Ten slotte groeit het inzicht dat de uitgaven voor de publieke sector onbetaalbaar worden. Het draagvlak voor de klassieke verzorgingsstaat kalft in relatief hoog tempo af, maar er bestaat geen maatschappelijke consensus over een alternatief.

Groeiende aandacht voor kwaliteit en resultaat

De gevolgen van deze ontwikkeling zijn niet uitgebleven. Vanaf het begin van de jaren tachtig besteedt de publieke sector veel meer aandacht aan resultaat en kwaliteit. Dit komt onder meer als volgt tot uitdrukking: er is meer aandacht voor kwaliteitszorg en -borging, er zijn benchmark-, visitatie- en accreditatiesystemen ontwikkeld en er is meer aandacht voor productieconforme en prestatiegerichte financieringsystemen. De veranderde financiële relatie met de overheid vereist bovendien dat de instellingsboekhouding een omslag maakt van het tot dan toe gebruikelijke kasstelsel naar een lasten-batenstelsel, eigendomsoverdrachten en

beheer van eigen vermogen. In alle onderdelen van de publieke sector zijn de voorzieningen meer of minder bestuurlijk verzelfstandigd. In het onderwijs is, behalve bij de van nature al omvangrijke universiteiten, die ontwikkeling gepaard gegaan met processen van schaalvergroting, die de overheid al dan niet ondersteund heeft. Die ontwikkeling werd nodig gevonden om de inhoudelijke en bestuurlijke daadkracht en kritische massa in de bedrijfsvoering te versterken. Veel sectoren werken bovendien meer voor derden in de vorm van contractactiviteiten en betaalde aanvullende diensten. Op die manier kunnen publieke voorzieningen beter antwoord geven op de vragen uit de samenleving, beter aansluiten bij de behoeften en voorkeuren van individuele burgers en worden ze minder afhankelijk van overheidssubsidies. Ondernemerschap met een sociaal gezicht wordt momenteel in alle publieke sectoren op prijs gesteld, zoals blijkt uit recente rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR) en de Sociaal-Economische Raad (SER), en iets eerder al in een rapport van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). Deze drie rapporten leggen elk hun eigen – zeer waardevolle – accent (WRR, 2004; SER, 2005; RMO, 2003).

RMO: kaderstelling en horizontalisering

De RMO heeft er in zijn advies «Bevrijdende kaders» (2003) al op gewezen dat het paradigma van de verzorgingsstaat, met de nadruk op centraal ingrijpen, grootschaligheid, uniformiteit en gelijkheid, steeds minder past bij de veranderde maatschappelijke verhoudingen. De raad spreekt hierover in weinig lovende termen, zoals «een opeenstapeling van sturingsinstrumenten», «een meetindustrie die alle ruimte voor instellingen insnoert» en «een systeemlogica waarvan burgers nauwelijks iets begrijpen». De raad wijst twee ontwikkelingslijnen aan die de kern vormen van een nieuw sturingsconcept.

De eerste is kaderstelling. Kaderstelling houdt in dat de overheid zich terugtrekt op essentiële kaders en zich van daaruit actief, op hoofdlijnen, met de samenleving bemoeit. De overheid stuurt met enkele kernregels die enerzijds ruimte bieden aan instellingen, professionals en burgers, maar die anderzijds streng worden bewaakt.

De tweede lijn is horizontalisering. Dat wil zeggen dat instellingen en professionals zich veel meer gaan richten op burgers en op elkaar dan op de overheid. De instellingen leggen zodanig verantwoording af dat burgers actief betrokken raken bij de manier waarop deze functioneren. Bovendien worden instellingen en professionals veel meer dan voorheen onderling vergeleken.

WRR: vertrouwen organiseren

De WRR (2004) analyseert in het advies «Bewijzen van goede dienstverlening» de relaties tussen overheid, instellingen, professionals en burgers. Een kernpunt in die analyse is dat die relaties te veel worden gedomineerd door wederzijds wantrouwen. Volgens de raad wordt te veel nadruk gelegd op prestatie-indicatoren, op afrekenen en toezicht. Deze accenten werken averechts op het probleemoplossende vermogen en de creativiteit bij de professionals die in de primaire processen het werk moeten doen. De raad wil in plaats daarvan de nadruk leggen op vertrouwen dat moet worden opgebouwd. De raad pleit ervoor «checks and balances» te organiseren in de directe omgeving van het primaire proces. Hiertoe introduceert de raad vijf ontwerpprincipes, namelijk:

- kennisallianties en -netwerken organiseren;
- meer investeren in variatie en innovatieve praktijken;
- stimuleren dat cliënten en andere tegenspelers actief en betrokken zijn;
- meer aandacht besteden aan gepaste vormen van openbare (horizontale) verantwoording;
- een samenhangender, selectiever en soberder toezicht houden.

SER: ondernemerschap voor de publieke zaak

De SER (2005) neemt in het advies «Ondernemerschap voor de publieke zaak» eveneens afstand van een nadruk op prestatieprikkels en gedetailleerde middelenvoorschriften. De SER wil het ondernemerschap voor de publieke zaak centraal stellen. De overheid heeft

een systeemverantwoordelijkheid en geen verantwoordelijkheid voor de prestaties van individuele instellingen. Ondernemerschap voor de publieke zaak speelt volgens de SER in drie contexten: die van de individuele klanten, die van de samenleving en die van overheid en politiek. De SER pleit voor «maatwerk» voor de klant, ruimte voor de klant om eigen voorkeuren kenbaar te maken en aandacht voor diens rechtspositie. Uit het rapport blijkt bovendien dat de SER vindt dat maatschappelijke ondernemingen beter maatschappelijk ingebed moeten worden in hun directe omgeving. Het is noodzakelijk dat ze een actieve dialoog en verantwoordingsrelatie met de stakeholders onderhouden. Hieraan ontleent de maatschappelijke onderneming haar legitimiteit van handelen. Het is de taak van de politiek om aan te geven wat een publiek belang inhoudt en hoe dit het best geborgd kan worden. Ondernemerschap voor de publieke zaak heeft ruimte nodig. Deze ruimte wordt bereikt met enerzijds een betere horizontale verantwoording aan de stakeholders en anderzijds meer ruimte voor de klant om te kiezen en meer competitie tussen de aanbieders. Dit vereist dat de overheid zich vooral concentreert op haar systeemverantwoordelijkheid en meer afstand neemt van de feitelijke dienstverlening, die totstandkomt in communicatie over en weer tussen vraag en aanbod.

Kabinetsreactie op adviezen RMO, WRR en SER

In reacties (2003, 2005, 2005) op de adviezen van de RMO, WRR en SER heeft het kabinet de hoofdlijnen ervan onderschreven. Het besef is namelijk gegroeid dat een zeker ondernemerschap in de publieke sectoren gecombineerd kan en moet worden met het waarborgen van de bredere maatschappelijke belangen. De adviezen laten zien dat het eindpunt van die ontwikkeling bepaald nog niet bereikt is. Een gemeenschappelijk kenmerk van deze drie rapporten is dat ze kanttekeningen plaatsen bij de manier waarop de nationale overheid tot nu toe gestuurd heeft. In de rapporten doen de drie raden dan ook allemaal voorstellen voor een andere vorm van sturen, die beter past bij deze complexe dynamische samenleving. Dit wetsvoorstel sluit aan bij deze voorstellen. Daarbij is de praktijk soms weerbarstiger dan de leer. Een cultuur van vertrouwen en veranderingen in het bestuurlijk handelen wordt immers niet alleen gerealiseerd met een nieuwe wet. Dit vraagt veeleer om een lange adem en een permanente dialoog.

1.2.2 Andere verhouding tussen overheid, hogeronderwijsinstellingen en studenten

Wat betekent een dergelijke omslag voor de verhouding tussen overheid en hogeronderwijsinstellingen? De band tussen Staat en hoger onderwijs, die in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog nog intenser werd, is in alle westerse landen steeds meer gaan knellen. Vanaf de jaren tachtig heeft dat wereldwijd geleid tot een zoektocht naar een nieuwe verhouding tussen Staat en hoger onderwijs en naar nieuwe sturingsrelaties. Binnen Europa werd Nederland in dat opzicht zelfs een van de toonaangevende landen, nadat de nota «Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit» (1985, hierna: HOAK-nota) was verschenen. Hiermee werd instellingen meer ruimte geboden om hun maatschappelijke opdracht zelf in te vullen en daarbij sneller te kunnen anticiperen op de maatschappelijke ontwikkelingen. De HOAK-nota vormde de aanzet tot de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) die in 1993 van kracht is geworden.

Verhouding Staat-hoger onderwijs niet vanzelfsprekend

De relatie tussen de Staat en het hoger onderwijs heeft bepaald geen constante vorm en intensiteit. Sterker nog, universiteiten hebben eeuwenlang kunnen bestaan als zelfstandige instituties naast het kerkelijk en wereldlijk gezag. Toen de soevereine nationale staten zich ontwikkelden, begonnen ze een eigen staatshuishouding in te richten en een staats-

apparaat op te bouwen. De universiteiten, en iets later de hoogwaardige beroepsopleidingen, selecteerden competent personeel voor het staatsapparaat en andere kaderfuncties in de economie en leidden dit ook op. Omdat ze deze belangrijke rol vervulden, is het hoger onderwijs in vrijwel alle westerse landen daarom de eerste sector van het onderwijs die aan strakke nationale regelgeving werd gebonden.

Nederland vormt hierop echter een uitzondering. Pas kort na de vorming van het Koninkrijk der Nederlanden in 1815 komt de eerste nationale regelgeving voor het hoger onderwijs tot stand: het Organiek Besluit. Vanaf dat moment heeft de verhouding tussen Staat en hoger onderwijs zich steeds aangepast aan nieuwe maatschappelijke omstandigheden. Het hoger onderwijs wordt ook een zelfstandige kracht in de ontwikkeling van de nationale samenleving. Dat geldt op cultureel-politiek, op economisch-technologisch en op sociaal terrein.

Verworvenheden van het nationale hoger onderwijs

Het hoger onderwijs is een belangrijke kracht in de cultureel-politieke ontwikkeling in Nederland, omdat het een grote bijdrage heeft geleverd aan het ontstaan van een nationale, leidende bovenlaag in de samenleving. Deze is belangrijk geweest voor de manier waarop ons waardestelsel, ons rechts- en normbesef, onze cultuuruitingen en onze nationale identiteit zich hebben ontwikkeld, en voor onze plaats in Europa en de wereld.

Tegelijkertijd heeft het hoger onderwijs een vooraanstaande rol vervuld in de ontwikkeling van de nationale economie. Naarmate kennis belangrijker wordt voor de manier waarop ons land economisch functioneert, worden de kennisketen van fundamenteel naar toepassingsgericht onderzoek en de brug tussen wetenschap en techniek steeds belangrijker. Het hoger onderwijs gaat voorzien in de groeiende behoefte aan hoger personeel op steeds meer terreinen van de economie. Vooral in de afgelopen vijftig jaar is het percentage hoger opgeleiden in onze samenleving sterk gestegen. Dit heeft onmiskenbaar bijgedragen aan de economische groei en daarmee aan de welvaart van de Nederlandse bevolking als geheel.

Met dit laatste komen we bij de derde grote verworvenheid van het Nederlandse hoger onderwijs: het heeft bijgedragen aan de emancipatie van telkens andere groepen burgers. Hoger onderwijs was aan het begin van de 19de eeuw nog hoogst selectief en standsgebonden. Toen er steeds nieuwe vormen van hoger onderwijs en erop voorbereidend middelbaar onderwijs werden ontwikkeld, verschaften nieuwe groepen burgers zich gemakkelijker toegang en werden barrières voor deelname geslecht. Vooral het hbo heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. De toegankelijkheid van het hoger onderwijs heeft in het bijzonder na de Tweede Wereldoorlog veel aandacht gekregen. Deze cultureel-politieke, economisch-technologische en sociale rollen van het hoger onderwijs zijn steeds nauw met elkaar vervlochten binnen de context van de nationale samenleving.

Sturingsfilosofie: overheid minder centraal

Dit wetsvoorstel vervangt weliswaar de WHW, maar bouwt er tegelijkertijd op voort. Het goede van de WHW moet immers behouden blijven. De WHW, gebaseerd op de HOAK-nota, heeft zijn sporen verdiend. Deze wet gaf de instellingen autonomie en leidde tot een grote sprong voorwaarts in de kwaliteitszorg. Met de HOAK-nota verschoof het accent in bestuur en wetgeving van gedetailleerde sturing en regelgeving vooraf naar aandacht voor resultaten en kwaliteit achteraf. De relatie tussen overheid en instellingen blijft in de kern dan ook dezelfde: de overheid stuurt op afstand en de instellingen hebben een grote autonomie. In die zin bevat deze wet geen grote stelselwijziging. Maar de sturingsfilosofie wordt wel grondig bijgesteld in het verlengde van recente ideeën over sturen in de publieke sector en de vertaling die de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap daarvan heeft gegeven aan de Tweede Kamer in een recente brief over governance (juni 2005). Daarbij staat de overheid minder centraal dan voorheen. De overheid richt zich primair op het functioneren

van het stelsel en is niet verantwoordelijk voor individuele instellingen. Haar verantwoordelijkheden richten zich op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het stelsel. De overheid organiseert het speelveld waarop vragers en aanbieders elkaar treffen, stuurt minder rechtstreeks aan en is terughoudender in wat ze regelt. De relatie tussen overheid en instellingen is gebaseerd op vertrouwen (van «low trust» naar «high trust»), en de overheid houdt sober en selectief toezicht.

Instellingen als maatschappelijke ondernemingen

De inkomstenbronnen van universiteiten en hogescholen worden steeds diverser en de instellingen zijn daarmee minder afhankelijk van de overheid. Deze positie tussen markt en overheid komt ook tot uitdrukking in dit wetsvoorstel. Als «maatschappelijke ondernemingen» (zie hoofdstuk 6) worden instellingen aan de ene kant geacht zelfstandig in te spelen op de veranderende vraag van de studenten, vanuit de samenleving en vanuit de arbeidsmarkt. Aan de andere kant zijn het instellingen met een maatschappelijke opdracht, die in een bestuurlijke en financiële relatie tot de overheid staan.

Overigens zij in dit verband benadrukt dat het hoger onderwijs niet als een commerciële markt wordt beschouwd waar simpele vormen van marktwerking kunnen worden toegepast. Het is een goede zaak dat universiteiten en hogescholen gericht zijn op de vraag van de student, maar ze moeten niet gefixeerd zijn op expansie en marktaandeel. Studenten worden deels aangesproken als kritische, mondige burgers en worden gestimuleerd bewuste keuzen te maken. Tegelijkertijd zijn het jonge mensen die worden opgeleid in een kennismجتمع waar het ook gaat over normen en waarden en waarin oog is voor maatschappelijke en ethische aspecten van onderwijs en onderzoek. Daarbij zijn ook een brede, niet-functiegerichte opleiding en academische vorming belangrijk.

De interactie tussen de diverse sectoren en disciplines geven meerwaarde aan de instelling, waarbij het geheel meer is dan de som der delen. Ruimte voor ongebonden wetenschappelijk onderzoek en de verwevenheid van onderwijs en onderzoek zijn essentiële elementen van de universiteit. Universiteiten en hogescholen zijn dan ook geen toevallige aanbieders die zomaar kunnen worden ingeruild voor willekeurig welke andere aanbieder. De overheid hecht er groot belang aan dat er brede hoger-onderwijsinstellingen zijn die landelijk gespreid zijn en geworteld in een regionale kennisinfrastructuur en/of die kunnen bogen op een lange historische traditie. Universiteiten en hogescholen hebben niet alleen betekenis, omdat ze hoger opgeleiden leveren maar ook omdat ze functioneren als kennisinstelling waar onderwijs, onderzoek, innovatie en maatschappelijke dienstverlening nauw met elkaar verweven zijn.

Dit laat onverlet dat de kwaliteit en doelmatigheid van het stelsel erbij gebaat zijn als vraagsturing wordt gestimuleerd en dat er een positieve dynamiek kan ontstaan door nieuwe aanbieders toe te laten. In november 2004 is het kabinetsstandpunt «Open bestel» naar de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet kiest daarin voor experimenten om meer zicht te krijgen op de mogelijke effecten van de toetreding van nieuwe aanbieders. Als de experimenten daartoe aanleiding geven, zullen wet- en regelgeving te zijner tijd worden aangepast. Dit wetsvoorstel bevat geen bepalingen over het open bestel.

Student als vrager naar hoger onderwijs

Op tal van maatschappelijke terreinen – zowel profit als non-profit – bestaat er een grote druk om te individualiseren. Een groot deel van de bevolking is zo goed opgeleid dat ze op veel gebieden prima in staat is om haar leven zelf te organiseren. Mensen onttrekken zich steeds meer aan de traditionele sociaal-politieke arrangementen en willen zelf keuzes maken en hun persoonlijke voorkeuren en ambities tot uitdrukking brengen. Het

gaat dan om hun loopbaan, levensloop, regelingen in de sfeer van de sociale zekerheid, etcetera. De prestaties van de overheid en de publieke voorzieningen worden steeds kritischer bejegend. Deze maatschappelijke trends werken ook door in het keuze- en studiegedrag van studenten. De studentenpopulatie wordt steeds heterogener: deeltijd, duaal of voltijd; ruimte voor opleidingstrajecten die gericht zijn op excellente studenten; trajecten die zijn ingericht op basis van evc (erkenning van verworven competenties); diverse vormen van afstandsonderwijs; steeds meer studenten volgen een deel van hun opleiding in een ander land. In het algemeen geldt dat de technische mogelijkheden om aan individuele wensen tegemoet te komen sterk zijn toegenomen. De komende jaren zal e-learning naar verwachting op grotere schaal worden ingezet en eraan bijdragen dat leerwegen nog flexibeler worden. Dit alles leidt ertoe dat de vraag naar hoger onderwijs vanuit studenten steeds gevarieerder wordt.

Om in te spelen op de hiervoor beschreven maatschappelijke ontwikkelingen is in andere sectoren (gezondheidszorg, telecommunicatie, energie-sector, gezondheidszorg) beleid in gang gezet om de keuzevrijheid te vergroten en lagere drempels te creëren om van aanbieder te kunnen wisselen. In een recent onderzoek heeft het Cultureel Planbureau (CPB 2005) laten zien dat dit niet automatisch leidt tot een substantieel grotere mobiliteit. Niet iedereen heeft behoefte aan keuzevrijheid, sommigen spreken zelfs van keuzedwang. Meestal stapt maar een beperkte groep klanten daadwerkelijk over. Toch heeft dit veel effect op zowel de aanbieder als de vragende partijen. Alleen al het feit en het besef dat een vrager gemakkelijk kan overstappen naar een andere aanbieder, leiden tot een druk om vraaggericht te werken en om kwaliteit én service op een doelmatige manier te leveren.

Ook voor het hoger onderwijs is dit de bedoeling: door leerrechten te introduceren en de bekostiging voor instellingen daaraan te koppelen worden instellingen uitgedaagd om een goed aanbod te leveren, dat aansluit bij de diverse doelgroepen. Overigens hebben niet alle studenten behoefte aan veel keuzemomenten tijdens hun studie. Zelfs de keuze voor een studie na de middelbare school of de bacheloropleiding wordt in veel gevallen niet alleen genomen op basis van kwaliteitsargumenten. Vaak spelen andere overwegingen een rol als regionale nabijheid, sociale motieven of beschikbaarheid van huisvesting. Feit is wel dat als er één doelgroep in staat is om bewuste, kritische keuzes te maken, dit de hoger opgeleiden zijn. Zeker ook omdat het hoger onderwijs een «high-impact-goed» is. De keuze die de student maakt, kan relatief veel gevolgen voor hem hebben. Daarnaast geldt in het hoger onderwijs ook het hiervoor beschreven mechanisme dat een beperkte groep bewust kiezende studenten de gewenste druk en kwaliteitsprikkels in het systeem kan brengen.

In dit wetsvoorstel wordt hier op verschillende manieren rekening mee gehouden. Studenten die omvangrijkere delen van hun studie aan een andere instelling willen volgen, krijgen hiertoe de mogelijkheid. Ook studenten die er na verloop van tijd achter komen dat een instelling hen niet te bieden heeft wat ze ervan verwachtten, moeten niet het gevoel hebben dat ze tot het einde van het jaar gevangene van hun eerdere keuze zijn. Daarom is in het wetsvoorstel Financiering in hoger onderwijs (Kamerstukken II 2005–2006, 30 387, nr. 2), dat in deze nieuwe wet inhoudelijk ongewijzigd zal worden opgenomen, uitgegaan van leerrechten. Daarmee wordt niet beoogd dat alle studenten elk moment van opleiding wisselen.

Als een student niet overstapt, blijft hij of zij automatisch ingeschreven bij de eigen instelling. Wel is beoogd dat de studenten die daar behoefte aan hebben, de mogelijkheid krijgen een deel van hun studie elders te volgen.

Omgekeerd kunnen instellingen hierop inspelen door onderdelen aan te bieden die interessant zijn voor studenten van andere instellingen, omdat ze verschillen in inhoud, kwaliteit of didactische vormgeving. Instellingen worden hiertoe ook geprikkeld, doordat studenten die ze binnenhalen ook leerrechten met zich meebrengen, met bijbehorende bekostiging. Dit systeem kan echter alleen goed werken, als er goede en toegankelijke informatie over het onderwijsaanbod beschikbaar is die studenten gemakkelijk kunnen interpreteren. Daarnaast is het belangrijk dat de overstapkosten zo laag mogelijk zijn, in zowel financiële als niet-financiële zin (tijd, administratieve rompslomp). In hoofdstuk 2 gaan we hier nader op in.

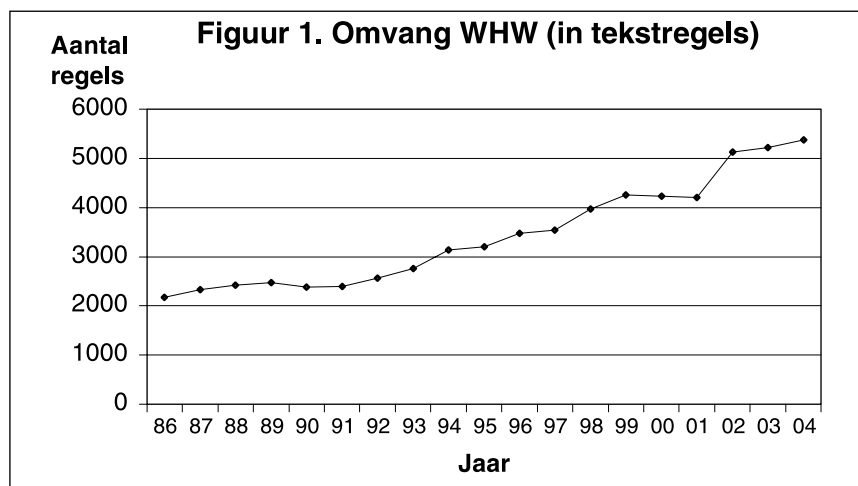
1.3 Andere manier van wetgeving

Er is nog een derde belangrijke reden om de bestaande wetgeving voor het hoger onderwijs te vervangen. Dat is het kabinetsbeleid om zaken minder uitvoerig en anders te regelen. Daarin past dit wetsvoorstel. De programma's «Andere overheid» (2003) en «Bruikbare rechtsorde»¹ (2003) bieden hiervoor de kaders. In de visie van het kabinet zullen burgers meer zelf moeten doen en minder op de overheid kunnen «leunen». De overheid moet op haar beurt duidelijk zijn over haar eigen rol en haar interventies daarop afstemmen. Tegelijkertijd moet ze burgers en organisaties meer ruimte bieden om naar eigen inzicht, zelfstandig en met minder overheidsinmenging te functioneren. Bovendien is wet- en regelgeving niet altijd het effectiefst. Andere mechanismen als zelfregulering of convenanten verdienen waar mogelijk de voorkeur. Waar wet- en regelgeving toch nodig is, moet die bij voorkeur minder voorschrijven en meer vrijheid bieden aan betrokkenen om zelf hun verantwoordelijkheden in te vullen.

De HOAK-nota en de WHW stonden sterk in het teken van de verhouding tussen de overheid en instellingen. In de nieuwe wet ligt daarop minder eenzijdig het accent en is er meer aandacht voor de positie van de student en andere stakeholders als partijen in het sturingsnetwerk. De overheid doet een groter beroep op maatschappelijke krachten. Instellingen worden verondersteld intensieve wisselwerking te hebben met direct belanghebbenden. De nieuwe wet zorgt er dan ook voor dat studenten als vragers naar hoger onderwijs een goede positie krijgen. Daarnaast stellen werkgevers in de profit- en non-profitsector hun eigen vraag naar hoger opleiden en onderzoekers. Hoewel de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en het onderzoek op de maatschappelijke vraag van groot belang is, is wet- en regelgeving hiervoor niet altijd noodzakelijk. Waar dat wel het geval is, besteden we hier in dit wetsvoorstel expliciet aandacht aan.

Als de verhoudingen kantelen, zoals hiervoor beschreven – overheid minder centraal, horizontalisering, minder regeldruk –, wordt het aantrekkelijk om met een schone lei te beginnen. Het is dan niet meer adequaat om het systeem op onderdelen te wijzigen. Door een nieuwe wet van de grond af aan op te bouwen kunnen de genoemde verhoudingen scherp in beeld worden gebracht en de «checks and balances» in het systeem in samenhang worden aangebracht. Daar komt bij dat de WHW in 2007 vijftien jaar bestaat, tegen die tijd negentig keer is gewijzigd en zal bestaan uit ruim vierhonderd artikelen. Als gevolg van al deze wijzigingen is de samenhang tussen onderdelen sterk verminderd en is de wet minder leesbaar geworden. In een recent advies van de Raad van de Economische Adviseurs (REA) (2004/2005) werd aan de hand van het voorbeeld van de WHW de ongewenste groei van wet- en regelgeving geïllustreerd:

¹ De nieuwe Wet op hoger onderwijs en onderzoek is een van de projecten in het programma «Bruikbare Rechtsorde» van het ministerie van Justitie. Het programma is erop ingericht om ministeries te faciliteren om wetgeving zodanig op stellen dat de regeldruk wordt verminderd en nieuwe regelgroei wordt voorkomen.



Bron: Raad van de Economische Adviseurs: De Jong en Witteloostuijn (2005)

Hoewel bij de gebruikte onderzoeksmethodiek wel enige kanttekeningen te plaatsen zijn, is de onderliggende boodschap duidelijk: de basis-methodiek van de WHW heeft zijn houdbaarheidsdatum bereikt. Om te voorkomen dat in de nabije toekomst opnieuw een dergelijk regelcomplex zal ontstaan, is het nodig de wet fundamenteel te herzien, een andere structuur te geven en een andere manier van wetgeving toe te passen. Doel is een bestendige wet, die alleen dat regelt wat noodzakelijk is om de publieke belangen te waarborgen. Zorgplichten¹ spelen hierbij een belangrijke rol.

Bijdrage van zorgplichten aan deregulering en bestendige wetgeving

Een zorgplicht is een bepaling waarin de wet aan een instelling de verantwoordelijkheid geeft om een bepaald belang te behartigen. De zorgplicht geeft daarbij aan welke doelen de instelling moet bereiken maar laat de instelling vrij in de manier waarop zij dat bereikt. Zorgplichten geven daarmee ruimte voor diversiteit tussen en profilering van de instellingen. Immers, de instellingen zullen passend in de eigen context invulling geven aan de wettelijke opdracht. Wij zien dit als een wenselijke ontwikkeling. Niet elke instelling is hetzelfde, niet elke student is hetzelfde. Zorgplichten dragen niet alleen bij aan deregulering maar ook aan het voorkomen van nieuwe regulering omdat de wet niet voor elke «nieuwe stap» aangepast hoeft te worden. De wet geeft een kader waarbinnen de instelling de gewenste wijzigingen zelf kan doorvoeren. Verder hoeft de wet ook niet meer voor allerlei uitzonderingssituaties extra regels te bevatten. Een zorgplicht laat voldoende ruimte voor allerlei specifieke situaties die zich kunnen voordoen. Wijzigingen in de uitvoering hoeven ook niet meer te leiden tot wijzigingen van de wet. Hierdoor draagt het gebruik van zorgplichten bij aan een bestendig wettelijk kader. In het eerder uitgebrachte rapport «Naar een Bruikbare Rechtsorde voor het hoger onderwijs» (Justitie 2004) is uitgewerkt waarom er in dit wetsvoorstel is gekozen voor zorgplichten op het gebied van de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek, de organisatie van de medezeggenschap en de bestuursorganisatie. Het rapport beschrijft de uitgangspunten, de bijbehorende vormgeving (welke onderwerpen in de vorm van zorgplichten en welke onderwerpen niet) en de bijdrage die deze zorgplichten leveren aan deregulering.

¹ In het kader van het programma «Bruikbare Rechtsorde» is in een gezamenlijke werkgroep van de ministeries van OCW en Justitie die «andere manier van wetgeving» toegepast op het hoger onderwijs en onderzoek. De rapportage daarover is in mei '05 naar de Tweede Kamer gestuurd. Het wetsvoorstel is mede hierop gebaseerd. Centraal in deze benadering staat het concept zorgplichten.

Voor het onderwijsveld is de term «zorgplicht» wellicht nieuw, maar in de wetgeving, jurisprudentie en juridische literatuur is het een gebruikelijk

begrip. Het komt bijvoorbeeld voor in het arbeidsomstandighedenrecht, de wegenverkeerswetgeving, het vervoersrecht, het verzekeringsrecht en het milieurecht. In de WHW kwam ook al een enkele zorgplicht voor, maar werd niet zo aangemerkt. Met dit wetsvoorstel krijgt de zorgplicht een duidelijke plaats binnen de hoger onderwijswetgeving.

Andere aanpak van het proces

Dit wetsvoorstel is op een zeer interactieve manier tot stand gekomen. Tot het laatste moment is intensief overleg gevoerd met alle belanghebbenden. Er is tweemaal een werkconferentie belegd waar een divers gezelschap heeft gediscussieerd over thema's uit de nieuwe wet (bestuurders, studenten, docenten, deskundigen en vertegenwoordigers van koepels). Daarnaast zijn er verschillende themabijeenkomsten geweest, is er op internet gedebatteerd en is er regelmatig bestuurlijk overleg gevoerd met de HBO-raad, de VSNU, Paepon, het ISO, de LSVb, het MKB-NL en de VNO-NCW. Deze interactieve aanpak kostte uiteraard tijd en energie, maar de meerwaarde ervan is evident. Daarmee is niet gegarandeerd dat alle partijen het met alle onderwerpen in het wetsvoorstel eens zijn. Wel betekent de betrokkenheid van de toekomstige «gebruikers» – ook op het niveau van wetsartikelen – bij de totstandkoming ervan dat er in onze ogen een wetsvoorstel voorligt dat aansluit bij de behoefte van de praktijk. In hoofdstuk 10 gaan we nader in op de manier waarop het wetsvoorstel tot stand is gekomen.

Harmonisatie van onderwijswetgeving

De hierboven beschreven andere manier van wetgeving voor het hoger onderwijs zal ook in andere sectorwetten zijn beslag krijgen. Eind vorig jaar hebben wij een brief aan de Tweede Kamer (7 november 2005) gestuurd waarin een verdere harmonisatie van de onderwijswetgeving werd aangekondigd. Fasering is daarbij onvermijdelijk. Wij zijn voornemens op korte termijn governanceregels in alle sectorwetten op te nemen, te beginnen bij het voorliggende wetsvoorstel voor het hoger onderwijs en onderzoek. Het is de eerste sectorwet waarin het governance-gedachtengoed in volle omvang is opgenomen, inclusief de zorgplichten. Daarmee vervult dit wetsvoorstel een «voorlopersrol». Wij willen andere sectorwetten ook aanpassen en daarbij zal niet gewacht worden tot deze opgaan in één kaderstellende wet. Een dergelijke kaderstellende wet zal overigens naast algemene bepalingen altijd sectorspecifieke bepalingen kennen. Met deze harmonisatieslag worden de bakens fundamenteel verzet. De belangrijkste opbrengst moet zijn dat de rechten van leerling en student centraal staan in een wettelijk transparant stelsel met veel minder voorschriften dan nu. Het mag duidelijk zijn dat de doelen van dit wetsvoorstel volledig sporen met die van de beoogde kaderstellende wet.

1.4 Hoofdpijnen en opbouw van het wetsvoorstel

Memorie van toelichting

De hoofdpijnen zoals hiervoor geschetst, komen terug in de opbouw van de memorie van toelichting en de uitwerking van de verschillende onderdelen:

- Vertrekpunt is de verantwoordelijkheid van de overheid voor de toegankelijkheid (hoofdstuk 3), de kwaliteit (hoofdstuk 4) en de doelmatigheid (hoofdstukken 5 en 6) van het stelsel.
- De student komt als belangrijke actor aan de orde in hoofdstuk 2: hij krijgt leerrechten, behoudt een volwaardige vorm van medezeggenschap, zijn rechtspositie wordt versterkt en de rechtsgang wordt vereenvoudigd.
- De instellingen krijgen meer ruimte om te innoveren (hoofdstukken 4 en 5) en om de eigen organisatie en het onderwijsproces in te richten.

Daarnaast zijn er meer mogelijkheden om – ook internationaal – samen te werken met andere instellingen.

- Instellingen als maatschappelijke ondernemingen, ingebed in een sluitend systeem van horizontale en verticale verantwoording en intern en extern toezicht (hoofdstuk 6).
- In het licht van de dynamiek rond onderzoek en innovatie worden ontwikkelingen bij hogescholen (ontwerp- en ontwikkeling/onderzoek gericht op beroepspraktijk) gefaciliteerd en wordt de basis gelegd voor gewenste aanpassingen in het onderzoeksbeleid (hoofdstuk 7).
- Wat betreft de academisch ziekenhuizen bevat dit wetsvoorstel geen grote verschuivingen ten opzichte van de WHW. Wel worden de bepalingen over samenwerkingsstructuren tussen academische ziekenhuizen en universiteiten in overeenstemming gebracht met de governancevoorstellen uit dit wetsvoorstel (hoofdstuk 8).
- Als een wetsvoorstel wordt ingediend, is het essentieel om ook grondig aandacht te besteden aan de effecten en handhaafbaarheid ervan (hoofdstuk 9).

Het onderhavige wetsvoorstel is het resultaat van discussies met vele partijen en van hun inbreng daarbij. De weerslag daarvan treft u aan in hoofdstuk 10. Ook gaan we in dit hoofdstuk in op de adviezen van de Onderwijsraad en de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.

Wetsvoorstel

De indeling van het wetsvoorstel vloeit hieruit voort:

- Als eerste formuleert het wetsvoorstel de eisen waaraan het onderwijs en onderzoek moeten voldoen. Een zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek is hierbij het vertrekpunt (hoofdstuk 2).
- De student komt daarna als belangrijke actor aan de orde (hoofdstuk 3): aangegeven wordt welke rechten en plichten horen bij de toegang tot en bij het volgen van onderwijs.
- Alle zaken die te maken hebben met de instellingen (hoofdstuk 4), zijn ook samengebracht: het gaat om het kader waarbinnen zij vrij zijn om hun eigen organisatie in te richten. Een zorgplicht voor goed bestuur is hiervoor de basis.
- In dit wetsvoorstel krijgen nog enkele organisaties een plaats die een rol spelen in het hoger onderwijs en onderzoek: het gaat om de academisch ziekenhuizen, KB en KNAW. De eisen die aan deze organisaties worden gesteld, zijn in de hoofdstukken 5 en 6 opgenomen.
- Daarna volgt een hoofdstuk waarin de basis wordt gelegd voor het bekostigingssysteem en de rekenschap die instellingen afleggen over de bekostiging die ze ontvangen (hoofdstuk 7).
- Hoofdstuk 8 bevat de instrumenten van de overheid om de bepalingen te handhaven en eventuele sancties op te leggen.
- Hoofdstuk 9 bevat de bepalingen die nodig zijn om het wetsvoorstel in te voeren en het overgangsrecht te regelen.
- Het wetsvoorstel sluit in hoofdstuk 10 af met de slotbepalingen.

2 DE STUDENT IN POSITIE

Studenten vormen de kern van het hoger onderwijs. Hoger onderwijs staat ten dienste van de vorming en ontwikkeling van studenten. Mede gelet op de ambities van de Nederlandse kennissamenleving wordt van de student als aanstaand kenniswerker veel verwacht. Om te beginnen mag een universiteit of hogeschool ervan uitgaan dat de student zich tijdens zijn vooropleiding goed heeft georiënteerd op een studie in het hoger onderwijs, en dat hij hiervoor bewust heeft gekozen. Verder wordt van de student verwacht dat hij bereid is om voldoende tijd aan de studie

te besteden, zodat er geen onnodige achterstand ontstaat. Daar staat tegenover dat de student veel van het hoger onderwijs mag verwachten. De kwaliteit van de opleidingen, docenten en voorzieningen moet de student een opleiding op hoog niveau garanderen, waarbij hem alle mogelijkheden worden geboden zich breed te ontwikkelen en te ontplooiën. Het onderwijs moet ook uitdagend zijn, de kennis verdiepen en de student goed voorbereiden op de uitoefening van een beroep. De student kan verwachten dat opleidingen differentiëren naar capaciteiten en behoeften, bijvoorbeeld door rekening te houden met eerder verworven kennis en werkervaring of door honoursprogramma's aan te bieden aan getalenteerde studenten. Als het goed is, maakt de opleiding de aanvankelijke motivatie van de student duurzaam. Verder moeten opleidingen appelleren aan doorzettingsvermogen, ethisch normbesef en academisch leiderschap; het hoger onderwijs is immers de «broedplaats» van onze intellectuele en wetenschappelijke voorhoede.

Met de voorstellen in dit wetsvoorstel worden verdergaande stappen gezet naar differentiatie en vraagsturing. Het perspectief daarbij is het eerder genoemde beeld van het hoger onderwijs als broedplaats van de kenniselite en de vakkrachten van morgen. De nieuwe generatie kenniswerkers moet niet alleen economische waarde hebben, maar ook in staat zijn het maatschappelijk debat van morgen te bepalen. Van hoger opgeleiden mag worden verwacht dat zij beschikken over een hoog kennisniveau, en een kritische, eigenzinnige houding hebben. Vanuit dat perspectief kan studeren geen nevenactiviteit zijn, maar moet de hele gemeenschap van hoger onderwijs, docenten, studenten en onderzoekers in het teken staan van vorming en bezieling. Primair is de student lid van de universiteitsrespectievelijk hogeschoolgemeenschap. Van studenten wordt ook verwacht dat zij een kritische betrokkenheid tonen bij de activiteiten die de instelling verricht en daarin vanuit een houding van medeverantwoordelijkheid participeren. Dat betekent ook dat de relatie tussen student en instelling geen vrijblijvende relatie is. Over en weer kunnen inspanningen en prestaties worden verwacht. Daarmee verschilt een student ook van een consument. Dat neemt niet weg dat, indien zich conflicten of geschillen voordoen, de positie van de student ten opzichte van de instelling helder moet zijn, ook in juridisch opzicht.

Kiezen voor en tijdens een opleiding

Ons hogeronderwijsbestel moet zodanig zijn ingericht dat de kwaliteit van opleidingen zo goed mogelijk is, en dat een student zich optimaal kan ontwikkelen en keuzes kan maken. Om dit te versterken zijn in 2002 de bachelor-masterstructuur en het accreditatiestelsel ingevoerd. Met het accreditatiestelsel is sterker gewaarborgd dat opleidingen kwaliteit hebben. De bachelor-masterstructuur heeft mogelijk gemaakt dat de student meer momenten heeft om in het hoger onderwijs in te stromen en om over te stappen naar een andere opleiding. Daarnaast is met de bachelor-masterstructuur een impuls gegeven om opleidingen te verbreden en met een «major-minorsystematiek» te werken. De opzet van het major-minormodel heeft het voordeel dat studenten zich kunnen oriënteren op verschillende met elkaar samenhangende disciplines, en daarmee ook verschillende kanten van hun talent kunnen ontwikkelen. Bij een dergelijke opzet heeft de student ook tijdens de bacheloropleiding mogelijkheden om uit te vinden waar zijn voornaamste interesse ligt. Het gevolg daarvan is dat er meer keuzemomenten ontstaan binnen de opleiding. Het gaat dan niet om wettelijk bepaalde momenten, maar om momenten waarop een student een weloverwogen keuze moet maken over hoe hij zijn opleiding inricht.

De mogelijkheden van het bachelor-masterstelsel om het hoger onderwijs te differentiëren, zijn nog lang niet uitgeput. Om hierop voort te borduren

en om meer recht te doen aan de student als actief middelpunt komt de student centraal te staan in de bekostiging van het hoger onderwijs. In dat verband is voorgesteld om leerrechten te introduceren. Meer vraagsturing in de bekostiging zal de instellingen prikkelen om betere kwaliteit te leveren en studenten voldoende keuzemogelijkheden te bieden. De student krijgt middelen in handen om zijn keuzemomenten te bekrachtigen. Doordat de bekostiging van de hogeschool of universiteit de student volgt, zullen instellingen moeite moeten doen om studenten niet alleen binnen te halen, maar ook vast te houden.

Overstappen naar een andere opleiding

Studenten moeten eenvoudig kunnen overstappen naar een andere opleiding of instelling zonder al te veel administratieve rompslomp. Vanaf eind 2006 wordt Studielink geïntroduceerd. Studielink is een gemeenschappelijk instrument voor het hoger onderwijs dat alle instellingsadministraties en de Informatie Beheer Groep met elkaar zal gaan verbinden. Hierdoor zal een infrastructuur ontstaan waarin zij gegevens doeltreffend kunnen uitwisselen. Aanmeldingen en inschrijvingen gaan via Studielink verlopen. Concreet betekent dit voor een student dat hij zich op eenvoudige wijze kan in- en uitschrijven, als hij een halfjaar onderwijs wil volgen bij een andere instelling.

Studielink draagt er verder in het algemeen aan bij dat hogere eisen aan de informatievoorziening van instellingen niet gepaard gaan met meer administratieve lasten voor instellingen en studenten. Het is juist de bedoeling dat deze lasten verminderd worden en dat de dienstverlening aan studenten wordt verbeterd.

Grenzen aan vraagsturing

De invoering van de leerrechten heeft samen met hierna nog te noemen maatregelen tot doel ervoor te zorgen dat het hoger onderwijs aan de verwachtingen van de student voldoet. Daaraan zijn uiteraard wel grenzen. De behoeften van werkgevers en het oordeel van de onderwijsprofessionals zijn medebepalend. Alle betrokkenen bepalen en bewaken in dialoog de maatschappelijke betekenis, de samenhang en het niveau van de opleiding. Een opleiding moet in dat verband worden opgevat als een samenhangend onderwijspakket dat leidt tot een eindkwalificatie die voldoet aan vakinhoudelijke, beroeps- en internationaal gevalideerde niveaueisen. De examencommissies, waarvan de rol in dit wetsvoorstel wordt versterkt, en de NVAO hebben de taak dit te waarborgen. Deze borging zal – samen met het gegeven dat de leerrechten begrensd zijn, en dus niet lichtvaardig worden verzilverd – voorkomen dat er ondermaatse opleidingstrajecten ontstaan, doordat studenten te vaak switchen. Bovendien kent keuzevrijheid ook voor de deelnemers zelf zijn grenzen. Niet elke student heeft er behoefte aan zijn of haar opleiding op individuele basis in te richten. Dat is ook niet nodig. Waar het om gaat is dat verwachtingen van student en instelling beter gematcht worden en dat de student in een zodanige positie wordt gebracht dat hij de opleiding ertoe kan aanzetten om diversiteit, hoogwaardige kwaliteit en service te leveren.

Positie student versterken

In dit wetsvoorstel wordt de positie van de student versterkt. Naast de introductie van leerrechten¹, worden daartoe de volgende voorstellen gedaan:

- meer transparantie over inhoud en kwaliteit van opleidingen;
- helderheid over rechten en plichten;
- betere rechtsbescherming voor de student;
- volwaardige medezeggenschap.

¹ De introductie van leerrechten vindt plaats via een eigenstandig wetsvoorstel dat inhoudelijk aansluit op voorliggend wetsvoorstel.

Om te beginnen is het belangrijk dat de student in zijn studiekeuzep proces wordt ondersteund door betere informatievoorziening. Daarop gaan we in

paragraaf 2.1 nader in. Als er *transparante informatie* beschikbaar is, helpt dit studenten om een studiekeuze te maken die past bij hun capaciteiten en interesses, die inspeelt op hun leerstijl en die hen voorbereidt op een maatschappelijke rol die ze ambiëren. Deze adequate, onafhankelijke en vergelijkende informatie heeft betrekking op de inhoud en kwaliteit van het hoger onderwijs. Door de momenteel nog geringe differentiatie tussen de opleidingen in het hoger onderwijs is de betekenis van informatie over verschillen in kwaliteit beperkt. Daarom is ook de vraag naar vergelijkende studiekeuze-informatie beperkt. Samen met het streven naar meer differentiatie wint informatie over verschillen aan belang. Verstreking van goede studiekeuze-informatie zal de differentiatie bevorderen: het vlieg-wiel gaat sneller draaien.

Dit wetsvoorstel bevat een informatieplicht voor de instellingen om relevante informatie te leveren voor de studiekeuze. Het gaat hier niet alleen om informatie aan de student bij de keuze voor de bachelor- of masteropleiding, maar ook om informatie die relevant is voor keuzemomenten tijdens de opleiding.

In paragraaf 2.2 gaat het over de *rechten en plichten* van de student. Als die rechten en plichten duidelijk zijn, weten studenten waar zij aanspraak op kunnen maken en wat er van hen wordt verwacht. Ook aan studenten kunnen immers eisen worden gesteld om tot succesvol onderwijs te komen. Helderheid over rechten en plichten versterkt de betrokkenheid van instellingen en studenten op elkaar en voorkomt vrijblijvendheid. In aanvulling daarop biedt de wet instelling en student de mogelijkheid om individuele afspraken te maken.

Studenten investeren in hun persoonlijke ontwikkeling met tijd, geld en energie. De leerrechten van de student zijn eindig. Zij moeten er dan ook op kunnen rekenen dat ze goed worden voorgelicht over wat hun gedurende de studie te wachten staat. De student moet ervan uit kunnen gaan dat als een onderwijsinstelling niet waarmaakt wat zij beloofd of afgesproken heeft, hij verhaal kan halen en adequaat zal worden gecompenseerd. Nieuw in deze wet is de vereenvoudigde rechtsgang voor studenten, onderscheiden naar een interne en externe procedure. Daarop gaan we in paragraaf 2.4 nader in.

Zorgplicht medezeggenschap

Studenten zijn ook lid van de kennisgemeenschap die de instelling vormt. Van hen wordt meer verwacht dan alleen onderwijs volgen. Studenten bevorderen het maatschappelijk en intellectueel klimaat binnen de instelling door actief bij te dragen aan het academisch debat, door feedback op het onderwijs te geven en door bij te dragen aan de kennisopbouw binnen de instelling, bijvoorbeeld door leeronderzoeken. Bij een dergelijke inbedding in de organisatie is studentendeelname aan medezeggenschaps- en adviesorganen van groot belang. Het mes snijdt daarmee aan twee kanten. De vorming van de student wordt verbreed tot buiten het curriculum. Tegelijkertijd is medezeggenschap essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs. Een goede positie in de medezeggenschap geeft studenten de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van het onderwijs dat zij volgen. In paragraaf 2.3 werken we dit thema verder uit. In deze wet wordt een zorgplicht voor *volwaardige medezeggenschap* aan de instellingen gegeven; bovendien is een aantal instemmings- en adviesrechten gedefinieerd.

Nieuw ten opzichte van de WHW

1. De instelling is verplicht (aanstaande) studenten te voorzien van transparante informatie, vanwege het belang van een goede studiekeuze van (aanstaande) studenten.
2. Met het oog op een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen instelling en student heeft de instelling een plicht voor het bieden van informatie aan studenten over hun rechten en plichten. Dit kan ook worden ingevuld door een op maat gesneden afspraak tussen een instelling en een individuele student.
3. De instelling heeft een zorgplicht voor volwaardige, goede en effectieve medezeggenschap. Daarmee vervallen de huidige voorschriften over de inrichting en procedures, om studenten, personeel en bestuur de ruimte te geven om het proces zo in te richten dat dit het best past bij de organisatie en cultuur van de instelling. Deze zorgplicht wordt aangevuld met wettelijk bepaalde instemmings- en adviesrechten. Deze bevoegdheden zijn ten opzichte van de WHW niet wezenlijk anders.
4. In het licht van de eigen verantwoordelijkheid van de instelling voor de inrichting van de bestuursorganisatie wordt ook voor hogescholen keuzevrijheid voor gedeelde of ongedeelde medezeggenschap geïntroduceerd.
5. Om de klachten en geschillenprocedure voor studenten transparant en toegankelijk te maken, wordt de interne behandeling van klachten en geschillen integraal geregeld. Er is één laagdrempelig loket waartoe de student met een klacht of geschil zich kan wenden, waarbij is gewaarborgd dat die onafhankelijk wordt beoordeeld. Ook de externe procedure is vereenvoudigd: één rechtsgang voor alle geschillen (op grond van deze wet of daarop gebaseerde regelingen). Hiervoor is het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs bevoegd.
6. Als de instellingen hun plichten niet nakomen, is een van de mogelijke gevolgen dat de instelling een schadevergoeding uitkeert aan de student.

2.1 Transparante informatie over het hoger onderwijs

Het kiezen van een opleiding in het hoger onderwijs is een ingrijpend moment in het leven van een aankomend student. Deze keuze bepaalt in belangrijke mate in welke richting hij of zij zich tijdens en na de studie zal ontwikkelen. Bij die keuze is essentieel dat transparante informatie beschikbaar is. Dit stelt studenten in staat om een keuze te maken die past bij hun capaciteiten, die inhoudelijk aansluit bij hun interesses en die inspeelt op hun leerstijl. Een goed gekozen studie bereidt hen voor – al dan niet via een vervolgopleiding – op een maatschappelijke rol die hun bevalt. Gemotiveerd en gericht studeren is bovendien leuker en levert meer op. Hoe beter de studiekeuze, hoe minder studenten tussentijds veranderen van studie, en hoe minder studenten uitvallen. Als de studenten goed kiezen, wordt bovendien de opleidingscapaciteit van hogeronderwijsinstellingen beter benut en presteren zowel studenten als instellingen beter.

Hoewel instellingen zelf ook belang hebben bij objectieve, transparante informatie, bestaat er spanning tussen de behoefte aan vergelijkingsinformatie bij studenten enerzijds en de marketinginspanningen van de instellingen anderzijds. Daarom is het wenselijk dat de overheid hierin een rol speelt. De overheid is ervoor verantwoordelijk dat de informatie die nodig is om opleidingsmogelijkheden te kunnen vergelijken voor aanstaande studenten beschikbaar komt. De informatie over opleidingsmogelijkheden moet inzichtelijk, controleerbaar, betrouwbaar en transparant zijn verzameld, bewerkt en gepresenteerd. Wie zich algemeen wil oriënteren op het onderwijsaanbod, vindt voldoende informatie in allerlei private bronnen (websites, gidsen). Juist vergelijkingsinformatie komt echter niet vanzelf tot stand, ook doordat instellingen een tweede belang hebben (imago, marketing).

De hogeronderwijsinstellingen zijn ervoor verantwoordelijk dat zij hun (aanstaande) studenten van zowel bachelor- als masteropleidingen voorzien van deugdelijke informatie over de opleiding die zij overwegen te gaan volgen. Daarnaast zijn ze er samen met andere organisaties¹ voor verantwoordelijk dat relevante vergelijkingsinformatie in samenhang wordt ontsloten. In de wetgevingsnotitie «Naar een nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek» is aangegeven dat het recht op transparante informatie voor studenten wordt vastgelegd. Het *recht* van (aanstaande) studenten op deze informatie vormt de spiegel van de *plicht* van instellingen (en andere organisaties) om relevante informatie te leveren. Zowel het recht als de plicht opnemen levert dubbele regelgeving op zonder wezenlijke toegevoegde waarde. In dit wetsvoorstel is de verantwoordelijkheid opgenomen van de instellingen voor deze informatievoorziening. Zo is vastgelegd welke partij studenten kunnen aanspreken. Het effect hiervan is dat hun rechtspositie sterker wordt.

Deze plicht strekt zich uit over diverse soorten informatie. Voor sommige informatie (slaagkansen, rendementen) moeten gegevens gestandaardiseerd worden verzameld, voor andere informatie (opleidingsconcept, speciale voorzieningen) is dit niet nodig en kan de instelling zelf vorm en inhoud bepalen. Uitgangspunt is dat de te leveren informatie slechts wordt gespecificeerd voorzover dit nodig is om instellingen en opleidingen te vergelijken. Beoogd wordt deze informatie toegankelijk te maken voor uiteenlopende doelgroepen studenten, waaronder buitenlandse studenten, studenten met een functiebeperking, doorstromers van een bachelor- naar een masteropleiding en studenten die gaan studeren in het kader van een «Leven lang leren».

Het Kwaliteitscollege Studiekeuze Informatie heeft een eerste voorstel uitgewerkt voor een gegevensset die als noodzakelijk wordt beschouwd voor de studiekeuze. Het gaat hierbij om informatie over verschillende aspecten van het onderwijs zoals: toegankelijkheid, instroom en studentenpopulatie, onderwijs (inhoudelijk en resultaat), voorzieningen en doorstroombmogelijkheden (waaronder arbeidsmarktsucces). Een belangrijke factor hierin is de waardering van de werkgevers voor afgestudeerden. Onbekend is wat werkgevers zelf vinden van afgestudeerden van verschillende opleidingen. Daarom zal een benchmark voor tevredenheid van werkgevers ontwikkeld worden. Ook op tal van andere punten komt er betere informatie over opleidingen beschikbaar, zoals over de inrichting van het onderwijsprogramma, over de internationale oriëntatie van opleidingen, over de kwaliteit van de docenten en over de kwaliteit van begeleiding.

De betrokken organisaties van studenten en instellingen bepalen voor welke gegevens standaardisatie en specificatie is vereist. Hierover is een bestuurlijke afspraak gemaakt met de betrokken organisaties. Als deze afspraak conform de vastgelegde ambitie ook wordt uitgewerkt dan is nadere regelgeving overbodig.

2.2 Rechten en plichten in de relatie tussen student en instelling

De relatie tussen student en instelling is een tweezijdige: over en weer bestaan rechten en verplichtingen. Het is heel belangrijk dat deze rechten en plichten duidelijk zijn. Studenten moeten weten waarop zij aanspraak kunnen maken en instellingen moeten studenten kunnen aanspreken op hun inzet, prestaties en gedrag.

In dit wetsvoorstel worden de rechten en verplichtingen over en weer van student en instelling op drie niveaus verankerd:

- Allereerst definieert de wet de rechten die zijn verbonden aan de inschrijving van de student. Het gaat daarbij om het recht om het

¹ Informatie bronnen:

– IB-Groep: CROHO: voor informatie over het opleidingsaanbod
– Cf: Eén Cijfer HO: voor informatie over deelname en rendement
– ROA: voor meer kwalitatieve onderzoeksgegevens over arbeidsmarktsucces
– NVAO: voor deskundigenoordelen, en
Choice: voor studentenvoordelen.

bekostigde onderwijs van de instelling te volgen en het recht om gebruik te maken van de faciliteiten die de instelling biedt. In feite gaat het daarbij om de basisrechten van de student die de wet in algemene zin definieert.

- Om in de praktijk rechten en verplichtingen meer betekenis te geven is het belangrijk dat deze gespecificeerd worden. Daarbij moet echter ruimte zijn om de specificatie aan te laten sluiten bij het profiel van de instelling. Daarom bevat het wetsvoorstel – in aanvulling op de globale, wettelijke rechten die inschrijving als student met zich meebrengt – de verplichting voor instellingen om te definiëren wat studenten van de instelling kunnen verwachten. Concrete voorbeelden zijn de beschikbare faciliteiten voor studiebegeleiding, de norm voor het aantal contacturen, de maximale correctietermijn voor tentamens en examens, en de vervangingsregels bij ziekte van docenten. Deze rechten en plichten worden – zoals hiervoor al is aangegeven – bewust niet in de wet geformuleerd, omdat de instelling deze zelf moet invullen en omdat de voorwaarden zullen variëren, afhankelijk van het profiel en de onderwijskundige keuzes van de instelling. De rechten en plichten zullen concreet en operationeel geformuleerd moeten zijn, zodat studenten weten waar ze aan toe zijn en ze de instelling zonodig kunnen aanspreken, als deze haar verplichtingen niet nakomt. Omgekeerd kan de instelling ook formuleren wat ze van de student verwacht. Studeren mag immers geen vrijblijvende activiteit zijn. Van studenten mag verwacht worden dat zij verantwoordelijk omgaan met de investeringen die de instellingen en de overheid in het onderwijs doen. Zo kunnen instellingen van studenten vragen dat zij aanwezig zijn en zich inzetten. Bovendien moet duidelijk zijn wat de consequenties zijn, als een student zich niet aan deze vereisten houdt. Zo kunnen in het onderwijs- en examenreglement eisen worden gesteld voor deelname aan examens en tentamens. Bovendien kan de examencommissie studenten bij fraude of plagiaat het recht ontzeggen om één of meer door de examencommissie aan te wijzen tentamens of examens aan de instelling af te leggen, gedurende een door de examencommissie te bepalen termijn van ten hoogste één jaar. Daarbij kan de student in ernstige situaties ook permanent van deelname aan de opleiding worden uitgesloten. In dit wetsvoorstel worden verder de mogelijkheden gehandhaafd om studenten die onvoldoende studieprestaties leveren, bindend te verwijzen. De bestaande mogelijkheden om studenten van de instelling of opleiding te verwijderen, worden aangescherpt (zie hoofdstuk 3). De bedoelde rechten en plichten zullen ook onderwerp zijn van medezeggenschap.
- Het hoger onderwijs zal zich in toenemende mate richten op de individuele studenten en maatwerk moeten leveren. Dat zal ook gevolgen hebben voor de afspraken die instellingen en studenten maken over het onderwijsprogramma, en voor de inspanningen van de instelling en de verplichtingen die de student op zich neemt. Zo kan de instelling in aanvulling op de algemene rechten en plichten individuele afspraken maken met de student. Denkbaar is dat dergelijke afspraken worden gemaakt in aanvulling op een persoonlijk ontwikkelingsplan. Hiermee wordt het commitment van beide partijen bij het afgesproken onderwijstraject groter en leveren zij over en weer meer inspanningen. Studenten moeten de instelling direct kunnen aanspreken op het naleven van de afspraak en andersom. Ook voor deze afspraken geldt wat we in paragraaf 2.4 melden over rechtsbescherming.

Studenten met functiebeperking

Studenten met een functiebeperking vormen een belangrijke groep in het hoger onderwijs. De rechten en plichten in de relatie tussen deze student en de instelling met betrekking tot de gevolgen van een functiebeperking hebben sinds 2003 hun basis in de Wet gelijke behandeling op grond van

handicap of chronische ziekte. In deze wet is aanpassing van hoger onderwijs gewaarborgd. Deze wet verplicht instellingen om voldoende doeltreffende aanpassingen te realiseren, zodat een student met een functiebeperking onderwijs kan volgen (mits dit geen onevenredige belasting voor de instelling vormt). De wet geeft beide partners bovendien het recht om daarover een onafhankelijk oordeel te vragen aan de Commissie Gelijke Behandeling en zo nodig een gerechtelijke uitspraak. Als het onderwijs aangepast moet worden als gevolg van een functiebeperking, dan is onverkort van toepassing wat we hiervoor stelden over de algemene specificatie van rechten en plichten op instellingsniveau en de individuele specificatie ervan tussen student en instelling. Het ligt voor de hand dat de informatieplicht zich ook zal uitstrekken tot informatie over aangepast onderwijs. Voor het plan van aanpak om belemmeringen in het hoger onderwijs terug te dringen voor studenten met een functiebeperking verwijzen wij naar de brief van 11 juli 2005 aan de Tweede Kamer.

2.3 Zorgplicht voor medezeggenschap

In het hoger onderwijs is het goed gebruik om niet alleen de werknemers van de organisatie te betrekken bij de besluitvorming, maar ook studenten een duidelijke plaats te geven. In de periode voor de invoering van de WHW was de positie van personeel en studenten in afzonderlijke wetten geregeld. In de Wet op het wetenschappelijk onderwijs was de bestuursorganisatie voor de universiteiten geregeld¹, terwijl voor de hogescholen de wetgeving die gold voor de rest van het onderwijs het uitgangspunt was.

In de WHW zijn deze bepalingen nagenoeg ongewijzigd overgenomen. Hoewel met de wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB) in 1997 de universitaire bestuursorganisatie werd gemoderniseerd, is de omvang van deze bepalingen nog steeds aanzienlijk. Wij hebben ons intensief beraden op de vraag of er in dit wetsvoorstel nog regels voor de bestuursorganisatie moeten worden opgenomen, en zo ja hoe, en hoe inspraak van studenten en personeel kan worden gegarandeerd. Daarbij ligt het voor de hand specifieke regels op te nemen voor inspraak van studenten, omdat de bepalingen uit de Wet op de ondernemingsraden (WOR) alleen betrekking hebben op het personeel. Het onderwerp «medezeggenschap van studenten» is ook tijdens de discussie over de wetgevingsnotitie intensief aan de orde geweest. Ons standpunt daarbij is dat medezeggenschap in het hoger onderwijs een belangrijke rol vervult en dat de inbreng van studenten daarin niet kan worden gemist. Sterker: als de «checks and balances» worden aangescherpt zoals de WRR (2004) heeft bepleit, speelt medezeggenschap en inbreng van studenten een belangrijke rol om het bestuur van de onderwijsinstelling scherp en zelfkritisch te houden en de belangen van studenten ook in de bestuurlijke processen te kunnen waarborgen.

Medezeggenschap van personeel en studenten moet in de eerste plaats een bijdrage leveren aan kwaliteit en doelmatigheid van het bestuur. Dit kan door adviezen, overwegingen en inzichten van personeel en studenten te betrekken in de bestuurlijke afwegingen, voordat besluiten worden genomen. Medezeggenschap van direct betrokkenen is daarnaast essentieel om intern de kwaliteit van de instelling te bewaken, vooral waar zij zich richt op de vormgeving van het systeem van interne kwaliteitszorg en het voorgenomen beleid naar aanleiding van de uitkomsten daarvan. Dat medezeggenschap zich met name ook moet richten op het primaire proces en de kwaliteit van het onderwijs, wordt breed erkend. De medezeggenschap over de opleidingskwaliteit komt vooral tot uiting als moet worden geadviseerd over de onderwijs- en examenregeling en de uitvoering daarvan.

¹ Vanaf de jaren tot de invoering van de herziene WWO in 1986 was de bestuursorganisatie opgenomen in de Wet universitaire bestuurshervorming.

Zoals opgemerkt, is de methodiek van inspraak en medezeggenschap voor de hogescholen, de universiteiten en de open universiteit nu nog verschillend geregeld. Dat is het resultaat van de historische ontwikkeling van deze drie onderdelen van het hoger onderwijs. Voor zowel hogescholen als universiteiten is de medezeggenschap recentelijk geëvalueerd.

Medezeggenschap in het hbo

In het voorjaar van 2002 werd onderzocht (IOWO, 2002) hoe medezeggenschap in het hbo functioneerde. Op 16 juli 2002 werd een standpunt naar de Tweede Kamer gestuurd. Het onderzoek ging uit van een tweeledige doelstelling: 1) hiaten wegwerken in de kennis over medezeggenschap in de hogescholen en 2) inzicht geven in enkele actuele, specifieke ontwikkelingen in de medezeggenschap in het hbo zoals flexibilisering, afnemende participatie van studenten, experimentele vormen van medezeggenschap, gedeelde en ongedeelde medezeggenschap.

Het algemeen oordeel over het functioneren van de medezeggenschap en de medezeggenschapstructuur in het hbo is neutraal. Er werd vooral positief geoordeeld over inhoudelijke taakverdeling, interne samenwerking en bevoegdheden van de medezeggenschapsraad. Ook de communicatie tussen raden en besturen of directies verloopt redelijk tot goed. Aandachtspunt is de geringe belangstelling van vooral studenten voor medezeggenschap. Ook is er onvoldoende contact met de achterban, die overigens ook nauwelijks belangstelling heeft voor het functioneren van de raden, of zich daarbij betrokken voelt. Tot slot worden medezeggenschapsraden niet optimaal tijdig en (in iets mindere mate) volledig voorzien van informatie. Verder besteedden de onderzoekers aandacht aan de keuze voor een ongedeelde of gedeelde medezeggenschapstructuur. Studenten zijn doorgaans voorstander van ongedeelde medezeggenschap. Een aantal bestuurders heeft echter een voorkeur voor een gedeelde structuur. Het personeel neemt hierover een wisselend standpunt in.

De onderzoekers geven aan dat in hogescholen over het geheel genomen de behoefte bestaat om medezeggenschap instellingsspecifiek in te richten. Om aan deze behoefte te voldoen is ervoor gekozen om ook de hogescholen de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor een ongedeelde of gedeelde medezeggenschap. De onderzoekers geven verder aan dat er bij de studenten een duidelijke behoefte bestaat om hun positie wettelijk te verankeren¹. Ten slotte bestaat er volgens de onderzoekers behoefte aan om het toezicht te versterken op (het functioneren van) centrale en decentrale medezeggenschapsorganen.

Medezeggenschap bij de universiteiten

Met de MUB werd in 1997 de universitaire bestuursorganisatie gemoderniseerd. Deze wet was erop gericht de kwaliteit van de besluitvorming binnen de instelling te verbeteren, de kwaliteit van de primaire processen te verhogen, de bestuurskracht te versterken en de universiteit meer zelfstandigheid te geven. Een operationele basis voor de evaluatie vormen de doelstellingen zoals die in het kader van de MUB zijn omschreven: invoering integraal management, heldere verantwoordingsrelaties, volwaardige medezeggenschap, effectieve besluitvorming, en meer autonomie van de instellingen.

In 2002 werd een eerste tussenbalans opgemaakt op basis van zelfevaluaties van universiteiten met het rapport *Bezinning op de MUB*, een tussenbalans. Daaruit bleek dat het beoogde integraal management weliswaar is gerealiseerd, maar dat er meer aandacht nodig is voor de manier waarop de medezeggenschap functioneert. In de gedachtewisseling met de Tweede Kamer werd benadrukt dat het vooral een kwestie is van bestuurscultuur hoe de medezeggenschap is vormgegeven, en niet zozeer van het geldend wettelijk kader. De universiteiten werd daarom gevraagd op specifieke punten verbeteracties te ondernemen en daarover tijdig te rapporteren. Die rapportages zijn ontvangen in het najaar van 2003 en zijn vervolgens betrokken in de evaluatie van de MUB.

Naar aanleiding van een verzoek van de Tweede Kamer om een standpunt over het functioneren van de MUB werd een bredere evaluatie van de MUB aangekondigd. Daarbij werden de operationele doelstellingen van de MUB als uitgangspunt genomen. Het evaluatieonderzoek werd in juni 2005 afgerond met het onderzoeksrapport «Gezonde spanning».

¹ Ieder zijn zeg. Over medezeggenschap in het hbo, pagina 7.

Wat draagt de medezeggenschap nu bij aan de beleidsontwikkeling? Daarover verschillen de meningen binnen de onderscheiden groepen. Het beeld van bestuurders en raads- en commissieleden verschilt niet substantieel. Ongeveer de helft van de leden van de medezeggenschap acht zich voldoende in staat het beleid op hoofdlijnen te controleren. Hoewel veel medewerkers en studenten niet precies weten wat medezeggenschapsraden doen, vindt toch een ruime meerderheid dat haar belangen voldoende worden behartigd. Een meerderheid vindt dat zij voldoende invloed heeft op het onderwijs. Studenten zijn positiever dan het personeel over de mogelijkheden om de besluitvorming te beïnvloeden. Meer dan de helft van de bestuurden – vooral studenten – heeft geen interesse in de bestuurlijke gang van zaken. Het grote merendeel zegt ook niet bereid te zijn om zitting te nemen in bestuursorganen. Als hoofdreden wordt aangegeven dat het te veel tijd kost.

Over de bestuurscultuur binnen de Nederlandse universiteiten kan worden geconcludeerd dat de universitaire gemeenschap deze grosso modo positief beoordeelt. Voor de bestuurlijk actieven geldt dat in het bijzonder de bestuurders (college van bestuur, decanen en raad van toezicht) de bestuurlijke attitude zonder meer als goed kwalificeren. De overige bestuurlijk actieve actoren zijn meer verdeeld in hun oordeel, maar zijn niet van mening dat er sprake is van een slechte attitude. De bestuurden vellen eveneens in meerderheid een positief oordeel. Het medezeggenschapstelsel dat is gekozen, heeft weinig invloed op de antwoorden van de respondenten.

Overleg over de positie van medezeggenschap in de WHOO

Bij de voorbereiding van dit wetsontwerp is verschillende keren overlegd met koepelorganisaties, studentenorganisaties en andere betrokkenen bij bestuur en medezeggenschap in het hoger onderwijs. Een interdepartementale werkgroep van de ministeries van OCW, Justitie, Financiën en VWS heeft zich verder gebogen over de volgende vraag: in hoeverre kan de regeldruk worden beperkt met alternatieve reguleringsmodellen en het gedachtegoed van de nota «Bruikbare rechtsorde». Daarbij heeft deze werkgroep ook aandacht geschonken aan de mogelijkheid om een zorgplicht te introduceren voor de medezeggenschap in het hoger onderwijs. De studenten brachten een gezamenlijk standpunt uit: «Een goede raad». Dit voorstel legde er vooral de nadruk op dat minimale instemmings- en adviesbevoegdheden wettelijk gewaarborgd moesten blijven bij de medezeggenschap. Ook voor de desbetreffende vakbonden is dit een belangrijk punt. Deze organisaties blijken verdeeld over het vraagstuk van de keuzevrijheid voor het stelsel van de medezeggenschap.

Naar een regeling in het wetsvoorstel

Naar aanleiding van de evaluaties en de discussies over de wetgevingsnotitie hebben wij ons standpunt bepaald over de vormgeving van medezeggenschap. Daarbij hanteren wij de volgende uitgangspunten:

1. Er wordt een zorgplicht geformuleerd die wordt aangevuld met een basisset advies- en instemmingsrechten. Deze advies- en instemmingsrechten sluiten grotendeels aan bij de rechten zoals die ook al in de WHW zijn geformuleerd. Buiten deze basisset die door de wet geregeld is, hebben instellingen ruimte om bevoegdheden nader te bepalen. De huidige reglementen voldoen aan de normen van de WHOO; er is géén aanpassing nodig bij de invoering van dit wetsvoorstel. Alleen als men er zelf behoefte aan heeft, is er de vrijheid in onderling overleg wijzigingen door te voeren.
2. Er bestaat keuzevrijheid voor het medezeggenschapstelsel. Het is niet nodig om verschillende regelingen te hebben voor hogescholen en universiteiten. Dit draagt er meteen toe bij dat hogescholen en universiteiten kunnen samenwerken zonder tegen onpraktische systeemverschillen in de wetgeving aan te lopen.
3. Voor geschillen over medezeggenschap moet een eenvoudige en laagdrempelige procedure beschikbaar zijn. Alle geschillen over mede-

- zeggenschap zullen in de toekomst daarom nog slechts door één onafhankelijke instantie worden behandeld. Tegen de uitspraak staat beroep open bij de rechter.
4. Naar analogie van de regels in andere wetten wordt gegarandeerd dat medezeggenschapsorganen goed worden geïnformeerd door het bestuur van de organisatie en dat vertegenwoordigers van personeel en studenten geen nadeel van hun lidmaatschap ondervinden in hun werk of studie. In dit wetsvoorstel is bovendien een onderzoeksrecht voor de medezeggenschapsraad opgenomen.
 5. De raden van toezicht als beoogd in het nieuwe wettelijke kader krijgen een nadrukkelijke rol in het interne systeem van «checks and balances» van een instelling. Zo zullen zij naast het toezicht op bestuur en beheer van de instelling ook toezicht houden op de kwaliteit van het proces van medezeggenschap binnen de instelling (zie hoofdstuk 6). De leden van de Raad van Toezicht moeten onafhankelijk functioneren. Artikel 4.3 bepaalt dat de benoeming van de leden van de Raad van Toezicht geschiedt op basis van vooraf kenbaar gemaakte profielen. Deze openbaarmaking is met het oog op de transparantie van de benoemingsprocedures, en kan tevens een middel zijn om belanghebbenden, zoals de medezeggenschapsraad de mogelijkheid te geven te reageren op de profielschetsen. Verder kan de wijze van benoeming worden geregeld in het bestuursreglement. De medezeggenschapsraad heeft hierop instemmingsrecht.

2.4 Rechtsbescherming studenten

In deze paragraaf besteden we in onderdeel 2.4.1 eerst uitgebreid aandacht aan hoe instellingen klachten en geschillen intern moeten behandelen: de interne procedure. Daarna geven we in onderdeel 2.4.2 aan wat de gang van zaken is, als een externe instantie moet oordelen over een geschil: de externe procedure.

2.4.1 Interne procedure

Dit wetsvoorstel geeft, in vergelijking met de huidige WHW, een beperkt aantal voorschriften, waardoor de instelling meer ruimte krijgt om het onderwijs naar eigen inzicht in te richten.

De student krijgt te maken met een instelling die aan minder regels is gebonden, waardoor zijn positie zou kunnen verslechteren. Daarom is de instelling wettelijk verplicht om de student rechtsbescherming te bieden in de vorm van een goede interne procedure om klachten en geschillen te behandelen. In eerste instantie is er een interne procedure, omdat het probleem binnen de organisatie is ontstaan en het voor de hand ligt daar eerst een oplossing te vinden.

Daarnaast is er nog een andere reden om de rechtsbescherming van de student anders te regelen. In de huidige wet is een veelheid aan bepalingen opgenomen die de positie van de student moet beschermen. In de praktijk blijkt dat voor de student echter geen eenvoudige zaak daarin zijn weg te vinden. Voordat de student met een geschil naar een instantie kan gaan, moet hij zich realiseren of de instelling waar hij studeert een bijzondere of openbare instelling is, moet hij bekijken of de instelling in zijn specifieke geval een handeling in privaatrechtelijke zin of een besluit in bestuursrechtelijke zin heeft genomen, moet hij nagaan waarop het geschil betrekking heeft om te kunnen bepalen welke instantie bevoegd is en moet hij nagaan binnen welke termijn hij zijn klacht aanhangig moet maken. Ook bestaat bij een aantal instellingen de mogelijkheid een klacht te laten beoordelen door een ombudsfunctionaris of is er een andere procedure die specifiek voor de eigen instelling in het leven is geroepen.

Dit maakt het er voor studenten al met al niet eenvoudiger op om hun recht te halen; in sommige gevallen zal het hen zelfs doen besluiten de zaak op zijn beloop te laten en geen gebruik te maken van de mogelijkheden die de wet biedt. Daarmee wordt de rechtsbescherming zoals de wetgever die voor ogen stond, in de praktijk niet geboden. Aan die situatie komt met dit wetsvoorstel een einde.

Randvoorwaarden

Voor de manier waarop klachten en geschillen worden behandeld, geldt een aantal randvoorwaarden:

- De procedure is laagdrempelig;
- De procedure is zorgvuldig en transparant;
- De procedure is gericht op praktische oplossingen waarvan bemiddeling ook deel uitmaakt;
- De procedure is onafhankelijk, om belangenverstrengeling te voorkomen;
- De regeling is opgenomen in het bestuursreglement;
- De regeling is duidelijk bekendgemaakt door het college van bestuur;
- Over de uitvoering van de regeling wordt jaarlijks verantwoording afgelegd in het jaarverslag.

Met de geformuleerde randvoorwaarden wordt tegemoetgekomen aan de behoefte van studenten aan een «ombudsfunctie» binnen de eigen instelling, waarvan vooral de laagdrempeligheid en het oogmerk van een praktische oplossing exponenten zijn.

Laagdrempelig: één loket

Als een student eenmaal heeft besloten een kwestie voor te leggen, moet hij niet zijn hoofd hoeven breken over de vraag naar wie hij moet of hoe de procedure is. Daarom wordt elke instelling verplicht om een «loket» te hebben waar studenten en aanstaande studenten een geschil of een klacht kunnen voorleggen. Daarmee wordt niet bedoeld dat er maar één fysieke plaats is waar een student terecht kan. Veel instellingen bestaan uit meerdere gebouwen of verzorgen onderwijs op meerdere locaties. Als een student letterlijk maar bij een loket terecht zou kunnen, zou hij veel moeite moeten doen om zijn klacht of geschil op de juiste plaats te krijgen. Dan wordt afbreuk gedaan aan het beginsel van laagdrempeligheid. De éénloket-gedachte heeft betrekking op de bevoegdheid van de persoon of instantie die de klacht of het geschil door de student voorgelegd krijgt. Die persoon of instantie bepaalt hoe en door wie de klacht of het geschil verder zal worden behandeld en zet de procedure daarvoor in werking.

Algemene wet bestuursrecht en procedure behandeling klachten en geschillen

De instelling zorgt ervoor dat studenten en aanstaande studenten klachten en geschillen op een toegankelijke manier kunnen voorleggen.

Op de behandeling van klachten is titel 9.1 van de Awb van toepassing. Dit betekent dat de instelling een keuze moet maken tussen één persoon die deze taak op zich neemt of een commissie die zich daarmee gaat bezighouden. Bij de keuze die de instelling maakt, staat voorop dat de constructie waarborgt dat de belangen van de student optimaal worden behartigd. Ook zal bij de te maken keuze de aard van de instelling worden meegewogen of kan – met mogelijk enige aanpassing – worden voortgebouwd op de bestaande situatie. Een instelling die slechts één soort opleiding verzorgt en op één locatie is gevestigd, zal het meeste baat hebben bij één klachtenbehandelaar, terwijl voor een instelling die verschillende opleidingen verzorgt een commissie, waarin meerdere «bloedgroepen» van de instelling vertegenwoordigd zijn, het meest functioneel is.

Als het gaat om geschillen, zijn de hoofdstukken 6 en 7 en artikel 8.4, onderdeel e van de Awb van toepassing. Deze twee hoofdstukken hebben betrekking op bezwaar en beroep. Artikel 8.4 onderdeel e heeft betrekking op de beoordeling van het kennen en kunnen van een kandidaat of leerling die terzake is getoetst, danwel de inhoudelijke vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering op toetsing.

Op de bepalingen die in die hoofdstukken zijn opgenomen, is in dit wetsvoorstel een aantal uitzonderingen gemaakt, zoals:

- voor de behandeling van geschillen is de instelling verplicht om een adviescommissie die adviseert over geschillen in het leven te roepen;
- de eisen die aan de leden van deze adviescommissie worden gesteld, zijn zwaarder. Naast het feit dat de voorzitter van deze adviescommissie een externe onafhankelijke moet zijn, dienen ook de overige leden functioneel onafhankelijk te zijn;
- deze adviescommissie kan een minnelijke schikking tot stand brengen;
- deze adviescommissie kan schadevergoeding toekennen;
- het advies dat deze adviescommissie uitbrengt;
- de te hanteren termijnen. Deze is voor een geschillenprocedure ten hoogste tien weken.

In de artikelsgewijze toelichting wordt hierop nader ingegaan.

Voor de wijze waarop de behandeling van geschillen vorm wordt gegeven, zal naar verwachting veelvormigheid ontstaan. Er kan één adviescommissie zijn, bestaande uit verschillende kamers, die ieder een bepaald soort geschillen behandelt: algemene geschillen, geschillen over bindende studieadviezen, geschillen over besluiten van de examencommissie. Ook andere opties zijn denkbaar.

Behandeling van geschillen en klachten

Nadat «het loket» de zaak in behandeling heeft genomen, stelt «het loket» vast of er sprake is van een klacht of een geschil. Het gaat daarbij om klachten en geschillen van studenten en aanstaande studenten. Studenten zijn direct belanghebbend bij zaken, die binnen de instelling spelen. Toch kan het nodig zijn dat iemand, die nog niet aan een instelling studeert zijn klacht of geschil binnen die instelling kan voorleggen aan een geschillencommissie. Het kan bijvoorbeeld gaan om een persoon, die een masteropleiding wil gaan volgen en geen bewijs van toelating krijgt. Ook aan deze persoon moet rechtsbescherming geboden worden. Daarom wordt de aanstaande student met zoveel woorden in de wet genoemd als persoon die een klacht of geschil kan voorleggen.

Er wordt vanuit gegaan dat de instelling de behandeling van klachten en geschillen zodanig vorm geeft, dat voldaan wordt aan de eerder genoemde randvoorwaarden als laagdrempeligheid, gericht op praktische oplossingen, waarvan bemiddeling deel uitmaakt. Juridisering van de relatie tussen student en instelling, waarbij een klacht of geschil direct leidt tot een «zaak» die met alle formele regels daaromtrent wordt behandeld, doet afbreuk aan dat principe en is dus niet wat wij nastreven.

De voorkeur gaat er naar uit dat de instelling een regeling treft, die erop gericht is in meer informele sfeer tot een oplossing te komen. Dat betekent dat een student bij een klacht zich eerst wendt tot de persoon op wie de klacht betrekking heeft of zich wendt tot de persoon die daar gezien zijn positie het meest voor in aanmerking komt. Als een klacht erg gevoelig ligt of een gesprek met de betrokkenen weinig zinvol is – bijvoorbeeld als de klacht betrekking heeft op ongewenste intimiteiten – ligt het voor de hand dat de student direct naar «het loket» gaat.

Beslissingen examencommissie en examinator

Het wetsvoorstel legt het college van bestuur de verplichting op een examencommissie in te stellen voor elke opleiding of groep van oplei-

dingen. Het is belangrijk dat de examencommissie of examinator onafhankelijk van het college van bestuur functioneert. De examencommissie heeft verschillende soorten taken. Allereerst stelt zij vast of de student de benodigde kennis, inzicht en vaardigheden heeft om te kunnen afstuderen. De examencommissie geeft daarmee een inhoudelijke beoordeling van het «kennen en kunnen» van de student. Ook heeft de examencommissie als taak tussentijdse toetsen en examens op goede wijze te organiseren, vrijstelling te verlenen van het afleggen van een tussentijdse toets en verstrekt zij een getuigschrift aan een student. Deze laatste werkzaamheden hebben te maken met het functioneren van de instelling. Een examinator heeft als taak tussentijds toetsen af te nemen. Zijn rol is die van beoordelaar van de kennis, inzicht en vaardigheden van de student (kennen en kunnen).

Net zoals onder de WHW zal er geen beoordeling door een ander orgaan (intern noch extern) plaats kunnen vinden op het gebied van «kennen en kunnen». Daarmee is de weg van het voorleggen van een geschil over het kennen en kunnen in enge zin, afgesloten. Als bijvoorbeeld een student bijvoorbeeld ontevreden is over een laag cijfer bij een tussentijdse toets, kan hij daarvoor niet naar de geschillencommissie. Hier zijn immers de deskundigheid van en de beoordeling door de examinator aan de orde, terwijl deze niet verder ter discussie kunnen staan. Een student kan bijvoorbeeld wel naar de adviescommissie die adviseert over geschillen gaan als de tussentijdse toets zonder gebruik van hulpmateriaal is afgenomen, terwijl van te voren was aangekondigd dat het een open-boek toets zou zijn of als de accommodatie ongeschikt blijkt om zo'n toets te kunnen doen.

In de WHW kan een student tegen een beslissing van de examencommissie of de examinator beroep (niet zijnde beslissingen ten aanzien van «kennen en kunnen») aantekenen bij het college van beroep voor de examens. Dit wetsvoorstel brengt zoals eerder gezegd de diverse rechtsgangen uit de WHW zo veel mogelijk bij elkaar; eenvoudig om een geschil of klacht voor te leggen, eenduidigheid, snelheid en geen «gedoe» voor de student. In dat kader is de taak van het college van beroep voor de examens in dit wetsvoorstel neergelegd bij de adviescommissie die adviseert over geschillen. In die commissie dient dus gewaarborgd te zijn dat de leden voldoende ervaring hebben met examineren.

De procedure die wordt gevolgd als een student een probleem heeft met een beslissing van de examencommissie of examinator, is gelijk aan de procedure die wordt gevolgd bij een «gewoon» geschil. Een belangrijk verschil betreft de uitspraak die de adviescommissie die adviseert over geschillen doet: een advies aan de examencommissie in plaats van aan het college van bestuur. Daarmee wordt gewaarborgd dat de onafhankelijke positie van de examencommissie niet in het gedrang komt. In gevallen van een geschil naar aanleiding van een beslissing van de examencommissie wordt de heroverweging naar aanleiding van het advies van de adviescommissie gelegd bij de instantie die de beslissing in eerste instantie heeft genomen, de examencommissie. Voor beslissingen van door de examencommissie benoemde examinatoren geldt dat de examencommissie een beslissing neemt op het geschil na het advies van de geschillencommissie.

Het advies aan de examencommissie kan – zoals hierboven uiteengezet – geen betrekking hebben op het kennen en kunnen in enge zin. De adviescommissie zal daarom veelal in haar advies opnemen dat de kwestie wordt terugverwezen naar de beoordelende persoon, aangevuld met de uitspraak dat de student door laatstgenoemde in de gelegenheid gesteld moet worden (een onderdeel van) de tussentijdse toets, het examen, toelatingsonderzoek of aanvullend onderzoek over te doen. Dan ligt de kwestie weer bij de examencommissie of examinator, die dan het kennen

en kunnen van de student opnieuw beoordeelt, met inachtneming van het advies van de geschillencommissie.

Het feit dat ingeval van een geschil over beslissingen van de examencommissie, een advies wordt gegeven aan de examencommissie leidt ertoe dat als een student beroep aantekent bij het college van beroep voor het hoger onderwijs, de examencommissie als partij optreedt. Dat doet enigszins afbreuk aan de eindverantwoordelijkheid van het college van bestuur voor de gang van zaken binnen de instelling, waarvan de kwaliteit van het onderwijs deel uitmaakt. Dit weegt echter niet op tegen het voordeel van een geschillenprocedure, waarin de onafhankelijkheid van de examencommissie optimaal voorop staat. Bovendien staat de student zo in alle gevallen tegenover de verantwoordelijke voor de genomen beslissing.

Er wordt vanuit gegaan dat de instelling er zorg voor draagt dat de communicatie tussen de examencommissie en de student goed is. Binnen een instelling bestaan meerdere examencommissies. Wil een student op een laagdrempelige en transparante manier een geschil ter behandeling voorleggen, dan is het voor hem van belang dat hij de juiste examencommissie aanspreekt.

Studenten met een functiebeperking

Een specifieke groep studenten die een beroep kan doen op de regeling, is de groep studenten met een functiebeperking. De rechten en plichten van deze studenten staan – net als van de overige studenten – in het onderwijs- en examenreglement (OER). De aanpassingen in het onderwijs die voor studenten met een functiebeperking mogelijk zijn of worden getroffen, kunnen op twee manieren worden vastgelegd. In de eerste plaats kan een instelling in het onderwijs- en examenreglement vastleggen welke aanpassingen er voor deze groep studenten mogelijk zijn of worden getroffen. In de tweede plaats kunnen student en instelling individuele afspraken maken. Dit zal gebeuren als het onderwijs- en examenreglement onvoldoende of onvoldoende specifiek zijn aangepast om de individuele student met een functiebeperking in staat te stellen goed te kunnen studeren.

Als de student met de instelling niet tot overeenstemming komt over individuele afspraken, als de instelling die afspraken niet nakomt of handelt in strijd met wat voor deze groep studenten is vastgelegd in het OER, dan kan de student zich wenden tot het loket om klachten of geschillen voor te leggen. Naast de interne procedure kan de student zijn probleem ook nog voorleggen aan de Commissie Gelijke Behandeling. Die commissie gaat na of de instelling handelt in strijd met de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

Besluitvorming en schadevergoeding

Na de behandeling van een geschil geeft de adviescommissie die adviseert over geschillen haar advies aan het college van bestuur of de examencommissie. Tevens kan de commissie adviseren de student een schadevergoeding te geven. Daarvoor is om een aantal redenen gekozen. Het college van beroep voor het hoger onderwijs kent de student reeds geruime tijd een schadevergoeding toe. Het ligt voor de hand die mogelijkheid ook te bieden als een student aan de interne geschillencommissie een geschil voorlegt. Zou deze mogelijkheid voor de interne procedure niet bestaan, dan moet de student zich voor een schadevergoeding wenden tot het college van beroep voor het hoger onderwijs. Dit is omslachtig en niet in overeenstemming met het principe dat het probleem moet worden opgelost waar het is ontstaan: binnen de instelling. De tweede mogelijkheid, te weten de gang naar de civiele rechter draagt

evenmin bij aan de principes van laagdrempeligheid en een effectieve oplossing binnen een redelijke termijn.

De gang naar het college van beroep voor het hoger onderwijs en de civiele rechter zijn dus weinig effectief in vergelijking met een procedure bij de interne commissie en niet in het voordeel van (de rechtspositie van) de student.

De introductie van leerrechten, waar voor de student en direct financieel belang aan verbonden is, pleit er tevens voor in de interne procedure het geven van een schadevergoeding op te nemen.

Verder schept deze bepaling duidelijkheid over de vraag of het betalen van een schadevergoeding aan een student voor de instelling een rechtmatige besteding van de rijksbijdrage is.

Opnemen in bestuursreglement en bekendmaking

De wijze waarop de instelling uitvoering geeft aan de behandeling van klachten en de vormgeving en werkwijze van de adviescommissie die adviseert over geschillen, moet de instelling opnemen in het bestuursreglement. Hierin legt de instelling de uitwerking van zijn zorgplicht voor goed bestuur neer. Dat de regeling in het bestuursreglement wordt opgenomen, geeft aan hoeveel waarde wij hechten aan de manier waarop klachten en geschillen worden behandeld. Omdat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft op het bestuursreglement, zijn de studenten en het personeel betrokken bij hoe de klachten- en geschillenprocedures worden vastgesteld. In het verlengde hiervan zorgt de instelling voor een goede bekendmaking, en doet zij elk jaar verslag van het aantal klachten en geschillen dat is voorgelegd en van de manier waarop deze zijn behandeld.

2.4.2 Externe procedure

College van beroep voor het hoger onderwijs

Naast de interne klachten-geschillenprocedure is de externe rechtsgang een belangrijk onderdeel van de rechtsbescherming van de student. De interne commissie heeft de functie om in eerste instantie een probleem te onderzoeken en daarover een advies aan het college van bestuur of de examencommissie te geven, de externe rechter doet in tweede instantie een uitspraak.

Voor beide procedures geldt dat de student snel moet kunnen weten wat hem te doen staat. Als hij eerst moet uitzoeken wat de bevoegdheid is van de externe instantie, loopt de behandeling van zijn zaak daardoor vertraging op. Bij dat laatste is de instelling noch de student gebaat. Alle partijen zijn wel gebaat bij een transparante procedure bij één externe instantie die direct toegankelijk is, waaraan alle geschillen kunnen worden voorgelegd (die dus altijd bevoegd is) en die snel een uitspraak kan doen. Deze instantie komt in plaats van de verschillende instanties die zich in de oude situatie bogen over geschillen tussen student en instelling. Dat waren het college van beroep voor het hoger onderwijs, het college van beroep voor het bijzonder onderwijs, de burgerlijke rechter en de bestuursrechter. Na een positief advies van de Raad voor de Rechtspraak (2005) is ervoor gekozen dat alle geschillen die zich afspelen binnen het kader van dit wetsvoorstel, worden voorgelegd aan het college van beroep voor het hoger onderwijs. De keuze voor dit college komt voort uit het feit dat studenten dit als laagdrempelig ervaren en het college in redelijk korte tijd een beslissing neemt. Tevens speelt een rol in de afgelopen jaren goede ervaringen zijn opgedaan met het college van beroep voor het hoger onderwijs.

Het college van beroep voor het hoger onderwijs is, zoals eerder gezegd, bevoegd een uitspraak te doen over een geschil. Het maakt ook geen verschil meer of de student een opleiding volgt aan een openbare of bijzondere instelling. Het is niet de openbare- of bijzondere status van de

instelling, die bepalend is voor de vraag of het college van beroep bevoegd is, maar de vraag of het geschil voortvloeit uit dit wetsvoorstel. Als die vraag positief wordt beantwoord, is het college van beroep voor het hoger onderwijs bevoegd.

Burgerlijke rechter

Naast dit college blijft de burgerlijke rechter bevoegd in geschillen die civielrechtelijk van aard zijn. Op grond van artikel 112 van de Grondwet geldt dat het een student of (het college van bestuur van) de instelling altijd vrij staat ervoor te kiezen een geschil aan de burgerlijke rechter voor te leggen. Vanzelfsprekend moet dat geschil dan wel privaatrechtelijk van aard zijn. Alleen dan is de burgerlijke rechter bevoegd.

3 TOEGANG TOT HET HOGER ONDERWIJS

De behoeften van studenten aan onderwijs en daarmee de ambities voor een studieloopbaan van studenten worden steeds diverser. Om hierop te kunnen inspelen moet het onderwijs de ruimte hebben om opleidingen vraaggericht, gedifferentieerd en uitdagend te maken. Het overheidsbeleid is erop gericht studenten maximaal te laten participeren, het rendement te verhogen en het hoger onderwijs excellent te maken. Dit beleid is hoofdzakelijk ingegeven door drie constatering.

De eerste constatering is dat de deelname aan het hoger onderwijs al geruime tijd geen gelijke tred houdt met de behoefte aan kenniswerkers op de Nederlandse arbeidsmarkt. Als gevolg van de vergrijzing verlaten oudere hoger opgeleiden het arbeidsproces. Daarbij is de structurele groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland laag. Het is daarom noodzakelijk om het potentieel van de (aanstaande) beroepsbevolking beter te ontwikkelen en te benutten. De doorstroom van het voortgezet onderwijs naar het hoger onderwijs kan niet of nauwelijks worden verhoogd. De deelname kan dan ook vooral worden uitgebreid door de instroom vanuit het middelbaar beroepsonderwijs en de instroom van werkenden of werkzoekenden die op grond van hun vooropleiding of (door werkervaring ontwikkelde) competenties tot hoger onderwijs kunnen worden toegelaten. Voor de doorstroom vanuit het mbo naar het hbo is het belangrijk dat ROC's en hogescholen samenwerken. In dergelijke samenwerkingsverbanden kunnen leerwegen binnen het mbo en het hbo beter op elkaar worden afgestemd, waardoor ook de doorstroom naar het hbo wordt bevorderd.

De tweede constatering is dat het rendement van ons onderwijs zich, internationaal vergeleken, in de middenmoot bevindt (Organization for Economic Co-operation and Development/OECD, 2005). Een van de middelen om het rendement te verhogen, naast de studiekeuze te verbeteren, is studenten selectief toe te laten en te verwijzen, zodat de juiste student eerder op de juiste plaats terecht komt, zowel aan het begin als tijdens de opleiding. Beoogd is dus niet om studenten af te wijzen voor het hoger onderwijs, maar om hen een opleiding te laten volgen die bij hen past en waarin zij succesvol kunnen zijn. Ook korte programma's kunnen hier wellicht een rol vervullen (zie paragraaf 4.6).

De mogelijkheid om te kunnen selecteren en verwijzen wordt belangrijker naarmate ons hoger onderwijs gedifferentieerder wordt. Het wordt steeds gebruikelijker om naast de reguliere opleiding programma's aan te bieden met een zwaardere studielast of met een meer multidisciplinair karakter. Deze programma's doen meer dan de reguliere opleiding een beroep op de capaciteiten en motivatie van de student.

De derde constatering is dat meer toptalent een noodzakelijke voorwaarde is om onze kennissamenleving te kunnen ontwikkelen. Opeenvolgende

rapporten (o.a. SER, 2005, Innovatieplatform, 2004) bevestigen dit. Er is grote behoefte aan mensen die kunnen uitblinken op hun vakgebied, zich verantwoordelijk voelen om de samenleving te verbeteren en die sleutelposities kunnen vervullen in de wetenschap, het bedrijfsleven en de non-profitsector. Het hoger onderwijs vervult een cruciale rol als het erom gaat deze mensen te vormen. Binnen onze universiteiten en hogescholen heerst echter nog te weinig een cultuur waarin uitzonderlijk talent tijdig wordt herkend en voldoende wordt uitgedaagd. Een positieve, recente ontwikkeling die eraan kan bijdragen dat deze tendens wordt gekeerd, is dat het aantal universitaire honoursprogramma's sterk is uitgebreid sinds de bachelor-masterstructuur is ingevoerd. Dat neemt niet weg dat er moet worden nagedacht hoe de overheid kan stimuleren om het hoger onderwijs in Nederland uitdagender en inspirerender te maken en meer topopleidingen te ontwikkelen¹.

Vanuit dit perspectief kijken we in dit hoofdstuk nader naar de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De WHW biedt de instelling al mogelijkheden om te selecteren en te verwijzen. Deze mogelijkheden worden in dit wetsvoorstel enigszins uitgebreid. Daarbij gaat het er enerzijds om het toegangsrecht van studenten aan te scherpen, vooral waar het de doorstroming betreft vanuit het mbo naar het hbo en de instroom in het wo met een eerste jaar hbo. Daarover gaat paragraaf 3.1. Anderzijds wordt het instellingen mogelijk gemaakt om bepaalde categorieën studenten toe te laten of te verwijzen naar opleidingen of onderdelen van opleidingen. Dit komt aan de orde in paragraaf 3.2.

In dit wetsvoorstel zijn nog geen wijzigingen opgenomen in verband met selectie voor de bachelor- en masterfase of flexibele toelating van studenten zonder wettelijk vereiste vooropleiding. Wel zijn in de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing (2005) mogelijkheden opgenomen om met selectie en toelating te experimenteren, evenals de mogelijkheid om te experimenteren met collegegeldverhoging. Pas nadat die experimenten zijn geëvalueerd, wordt besloten of de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek definitief wordt aangepast op de genoemde onderwerpen. Deze evaluatie verschijnt uiterlijk in juni 2007. In het onderhavige wetsvoorstel wordt dus over deze onderwerpen nog niets geregeld. Wél is het wetsvoorstel zodanig opgesteld dat de resultaten van de experimenten snel kunnen worden meegenomen in de vorm van een wetswijziging. Besluiten daarover worden pas genomen na de beoogde datum waarop het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt (1 september 2007). Voorkomen moet worden dat er per september 2007 een gat valt voor experimenten waarvan uit de evaluatie blijkt dat het wenselijk is deze voort te zetten. Daarom is dit in de Nota van Wijziging bij het wetsvoorstel financiering hoger onderwijs en in het overgangsrecht van voorliggend wetsvoorstel mogelijk gemaakt. Na de (verlengde) experimenten kan dan met een wetswijziging een definitief arrangement voor selectie en collegegeldverhoging worden geregeld.

Met dit wetsvoorstel worden de voornemens in het Wetsvoorstel financiering in het hoger onderwijs bestendigd (Kamerstukken II 2005–2006, 30 387). In dit wetsvoorstel zijn voorstellen opgenomen die erop gericht zijn leerrechten in te voeren, de collegegeldsystematiek aan te passen, het profileringsfonds in te voeren en de bepalingen voor in- en uitschrijving aan te passen. Deze voornemens zijn in dit wetsvoorstel inhoudelijk onverkort overgenomen.

¹ Ook in Europees verband wordt deze noodzaak erkend, zie het bericht van de EC Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy, 2005.

Nieuw ten opzichte van de WHW

1. Niet-verwante doorstroom mbo-hbo kent een relatief laag rendement. Daarom zullen in een ministeriële regeling nadere eisen worden opgenomen. De mbo-student die aan deze eisen voldoet, heeft toegangsrecht tot de desbetreffende hbo-sector of hbo-opleiding. Als hij niet aan deze nadere eisen voldoet, is er sprake van toelaatbaarheid. De hogeschool beoordeelt dan of de student beschikt over de kennis en vaardigheden die met de nadere eisen zijn bedoeld.
2. Studenten die na een eerste jaar hbo naar een wo-opleiding overstappen, vallen relatief vaak uit. Daarom geldt toelaatbaarheid in plaats van een toegangsrecht. De instelling kan met een toelatingsonderzoek bepalen of zo'n student wordt toegelaten tot de opleiding.
3. Om verschillende programma's binnen een opleiding te faciliteren wordt bindende verwijzing ook mogelijk tijdens het eerste jaar.
4. Studenten die structurele overlast veroorzaken, kunnen van de instelling worden verwijderd. Bij stellig verwachte beroepsongeschiktheid kan een student blijvend worden geweerd van de opleiding tot dat beroep.

3.1 Toegangsrecht en toelaatbaarheid tot de opleiding, doorstroom

Toegangsrecht

Uitgangspunt in de huidige WHW en dit wetsvoorstel is het geclausuleerde toegangsrecht tot het hoger onderwijs voor studenten met de wettelijk vereiste vooropleiding. Geclausuleerd wil hierbij zeggen dat er vooropleidingseisen gesteld (kunnen) worden. In specifieke gevallen kunnen ook aanvullende eisen worden gesteld. Ook in de huidige WHW geldt er geen algemeen toegangsrecht voor het hoger onderwijs. Er bestaat hiervoor een aantal overwegingen:

- De eerste en belangrijkste overweging is dat het in bepaalde gevallen zeer inefficiënt zou zijn om toegangsrecht te geven voor een opleiding wanneer het van tevoren duidelijk is dat bepaalde categorieën studenten die (zonder extra inspanningen) niet zullen halen. De student verliest hierdoor tijd en de instelling (en daarmee de samenleving) betaalt veel onnodige kosten. Dit gaat ten koste van de kwaliteit en het rendement van het onderwijs.
- De tweede overweging is dat – waar tegenover een beperking van het toegangsrecht sprake is van toelaatbaarheid – het studenten duidelijk maakt hoe groot hun kansen zijn om uiteindelijk het diploma te halen. Wanneer studenten door (lacunes in) hun vooropleiding minder kansen hebben een diploma te halen, moet dit lang van tevoren duidelijk zijn. Zo kan de student beter zijn eigen verantwoordelijkheid nemen voor zijn leerloopbaan. Hiertegenover is de instelling vervolgens wél verplicht om heldere informatie te geven over de eisen die aan opleidingen worden gesteld. Dit laatste dwingt des te meer omdat er bij toelaatbaarheid tot op zekere hoogte verschillen tussen instellingen mogelijk zijn. Een student moet dus op basis van transparante en toegankelijke informatie de studieroute kunnen kiezen die voor hem mogelijk is en die het aantrekkelijkst is.
- De derde overweging waarom er geen algemeen toegangsrecht is voor hoger onderwijs volgt deels uit de tweede. Toelaatbaarheid dwingt de instellingen zeer nauwkeurig om te gaan met studenten die zich melden zonder dat ze voldoen aan de vereiste diploma-eisen of aan nadere dan wel aanvullende eisen. De instelling moet de individuele student duidelijk kunnen maken of, en zo ja hoe, hij de deficiënties kan inhalen voordat hij zich inschrijft, of in het eerste jaar. Dit kan door middel van een toelatingsonderzoek, mogelijk in combinatie met de erkenning van elders verworven competenties (evc). Instellingen moeten onderling ook goed samenwerken om bijvoorbeeld mogelijk te

maken dat bepaalde tekortkomingen in het voortraject reeds tijdens de vooropleiding worden opgeheven.

Toelaatbaarheid

Naast het geformuleerde toegangsrecht vormt ook toelaatbaarheid een centraal element in de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Toelaatbaarheid wil zeggen dat de instelling de beslissing neemt of de student tot een opleiding wordt toegelaten. Toelaatbaarheid kan daarbij gezien worden als een aanvulling op het toegangsrecht van studenten. Ook bij toelaatbaarheid geldt een clausulering. De wet bepaalt welke studenten toelaatbaar zijn en welke beleidsruimte de instelling heeft bij de beslissing een student toe te laten.

Numerus fixus

Als er meer studenten zich willen inschrijven voor een opleiding dan er opleidingsplaatsen zijn, wordt er een numerus fixus ingesteld. Om toegelaten te worden tot numerus-fixusopleidingen gelden directe plaatsings- en lotingsprocedures, die decentraal worden opgesteld. Omdat er experimenten lopen met vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing, wordt de huidige regeling van de toelating tot numerus-fixusopleidingen vooralsnog gehandhaafd. Wel zijn in dit wetsvoorstel de wettelijke bepalingen verhelderd. Procedurele bepalingen zullen grotendeels worden opgenomen in lagere regelgeving. Pas nadat de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing (najaar 2007) is geëvalueerd, wordt besloten of de wet wordt aangepast op het punt van selectie aan de poort.

3.1.1 Toegangsrecht en toelaatbaarheid tot de bachelorfase

Vo-ho

Het wettelijk geregelde toegangsrecht en de toelaatbaarheid ten aanzien van de doorstroom van voortgezet onderwijs naar hoger onderwijs (vo-ho) verandert in dit wetsvoorstel niet. Een student heeft recht op toegang tot de bachelorfase met de volgende wettelijk vereiste vooropleiding:

- een vwo-diploma voor het wetenschappelijk onderwijs;
- een havo-diploma voor het hoger beroepsonderwijs.

Bij ministeriële regeling wordt dit toegangsrecht beperkt door nadere eisen. Een student moet aan de nadere eisen hebben voldaan vóórdat hij aan de opleiding begint. Dit geldt niet voor de daarvoor uitgezonderde opleidingen. Voldaan hebben aan de nadere eisen betekent dat de student een vo-examen heeft afgelegd in het desbetreffende profiel (met de vereiste vakken), of dat hij naar het oordeel van de instelling zijn deficiënties heeft weggewerkt voordat de opleiding begint. Er is dus sprake van toelaatbaarheid voor studenten die wel een havo- of vwo-diploma hebben, maar niet het tweedefaseprofiel gedaan hebben, dat voor de opleiding vereist is. (Een uitzondering geldt voor numerus-fixusopleidingen. Voor deze opleidingen zijn studenten niet toelaatbaar als zij niet het vereiste tweedefaseprofiel bezitten).

Als de uitoefening van de beroepspraktijk hierom vraagt, blijft het mogelijk om bij ministeriële regeling aanvullende eisen (die niet of niet in voldoende mate onderdeel zijn van het voortgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs) aan de student te stellen.

Mbo-hbo

Doorstroom vanuit het mbo naar het hbo is heel belangrijk om te bevorderen dat meer studenten aan het hoger onderwijs deelnemen, maar die doorstroom moet wel succesvol zijn, en uitval moet worden voorkomen. Hierbij kan helpen dat studenten goed voorgelicht worden en dat mbo- en

hbo-instellingen hun opleidingsprogramma's en studieloopbaanbegeleiding goed op elkaar afstemmen. Door samenwerkingsafspraken is voor mbo-gediplomeerden die doorstromen naar een verwante hbo-opleiding, vaak ook een kortere leerroute mogelijk.

Het rendement van mbo'ers is, vijf jaar na aanvang van de studie, ongeveer 5 procent hoger dan dat van havisten. Wel is gebleken dat studenten die niet-verwant doorstromen vanuit mbo naar hbo, een lager studierendement hebben dan de studenten die verwant doorstromen. Uit een aantal voorbeelden van de HBO-raad blijkt, dat bij doorstroom van mbo naar hbo binnen de eigen sector het diplomarendement na acht jaar op 65 tot 72 procent ligt. Bij doorstroom buiten de eigen sector is dit rendement 5 tot 20 procent lager. Het verschil is groter naarmate de sectoren meer uiteenlopen¹. Overigens stroomt het merendeel van de studenten door binnen dezelfde sector, waarbij dit aantal wel iets afneemt².

Gezien bovengeschetste ontwikkeling is in dit wetsvoorstel een mogelijkheid opgenomen om de doorstroom mbo-hbo nader te reguleren middels een ministeriële regeling. Uitgangspunt bij de vormgeving van de regeling is dat studenten die verwant doorstromen van het mbo naar het hbo toegangsrecht hebben. Uit deze regeling zal blijken bij welke doorstroomvarianten het toegangsrecht geldt en bij welke varianten toelaatbaarheid. Bij toelaatbaarheid beoordeelt de hogeschool dan of de student beschikt over de kennis en vaardigheden die hij voor de beoogde hbo-opleiding nodig heeft.

Regelingen nadere eisen

De regelingen van de nadere eisen zullen zo robuust mogelijk worden vormgegeven, voor mbo-hbo bijvoorbeeld op het niveau van de sector. Hiertoe zal in overleg met betrokken partijen worden verkend hoe het beste rekening kan worden gehouden met voldoende doorstroommogelijkheden en slaagkansen voor de studenten enerzijds, en zo min mogelijk uitvoeringslasten voor de instellingen én de overheid anderzijds.

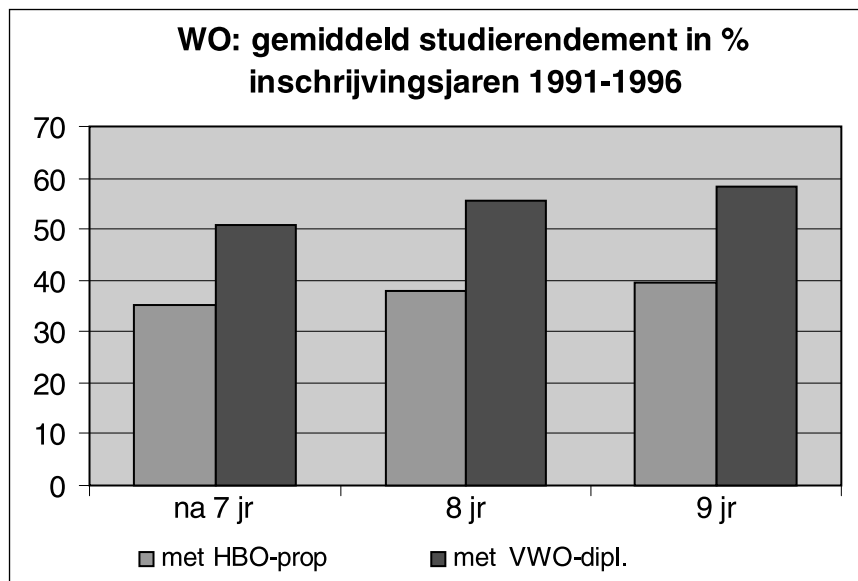
Eerste jaar Hbo-wo

Toelaatbaarheid zal in de nieuwe wet ook gelden voor studenten met een eerste jaar hbo-opleiding zonder vwo-vooropleiding. Omdat de verplichting om een propedeutisch examen af te nemen in het hbo is vervallen (zie paragraaf 4.4), geldt de toelaatbaarheid voor studenten die een vergelijkbare fase van 60 studiepunten in het hbo hebben afgerond. Deze studenten kunnen worden toegelaten als zij voldoen aan vergelijkbare eisen en beschikken over vergelijkbare vaardigheden waarop de nadere eisen voor de desbetreffende wo-opleiding betrekking hebben. Dit is op deze manier aangescherpt, omdat gebleken is dat studenten die het eerste jaar van de hbo hebben behaald na een havo- of mbo-vooropleiding relatief veel uitvallen uit het wetenschappelijk onderwijs; het studierendement van deze studenten is vergeleken bij dat van studenten met een vwo-diploma gemiddeld 15 procent lager³. Studenten die het eerste jaar van een hbo-opleiding hebben behaald na een vwo-vooropleiding, houden op grond van hun vwo-diploma toegangsrecht tot het wetenschappelijk

¹ Bron: HBO-raad, Smets+ Hover+.

² In 1999 stroomde 80 procent van de mbo-ers verwant door, in 2003 was dit nog ruim 70 procent. Bron: HBO-raad, Smets+ Hover+.

³ Studierendement in het wo van studenten met een hbo-propedeuse (bron: VSNU):
In jaar opleiding (1991 t/m 1996) heeft van de studenten na 7 jaar gemiddeld 35.1 procent een doctoraal diploma.
In jaar opleiding (1991 t/m 1995) heeft van de studenten na 8 jaar gemiddeld 38.0 procent een doctoraal diploma.
In jaar opleiding (1991 t/m 1994) heeft van de studenten na 9 jaar gemiddeld 39.6 procent een doctoraal diploma.
Studierendement in het wo van studenten met een vwo-einddiploma:
In jaar opleiding (1991 t/m 1996) heeft van de studenten na 7 jaar gemiddeld 50.7 procent een doctoraal diploma.
In jaar opleiding (1991 t/m 1995) heeft van de studenten na 8 jaar gemiddeld 55.5 procent een doctoraal diploma.
In jaar opleiding (1991 t/m 1994) heeft van de studenten na 9 jaar gemiddeld 58.4 procent een doctoraal diploma.



Overige gehandhaafde regelingen in deze wet

- In dit wetsvoorstel geldt nog steeds dat er een bijzondere beperking op het toegangsrecht is met de numerus fixus. Daar is voor de instelling de mogelijkheid aan verbonden om zelf te selecteren via de zogenoemde decentrale toelating.
- Ook het algemene inschrijvingsrecht voor de Open Universiteit Nederland voor iedereen die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt blijft bestaan. Er worden, net als in de WHW, geen vooropleidingseisen gesteld om tot deze instelling te worden toegelaten.
- De volgende categorieën studenten hebben geen toegangsrecht, maar zijn wel toelaatbaar:
 - studenten die een opleiding willen volgen waarvoor aanvullende eisen gelden;
 - studenten van 21 jaar en ouder zonder vereiste vooropleiding. Zij kunnen worden toegelaten op grond van een toelatingsonderzoek (colloquium doctum). Omdat de erkenning van elders verworven competenties (evc) belangrijk is om de instroom van werkenden en werkzoekenden in het hoger onderwijs te stimuleren (zie paragraaf 4.6), ligt het voor de hand dat dit toelatingsonderzoek gekoppeld wordt aan een evc-procedure.

Toelating masteropleiding en promotie

Voor de toelating tot de masteropleiding van het wetenschappelijk onderwijs worden in dit wetsvoorstel geen wijzigingen opgenomen ten opzichte van de bestaande wettelijke bepalingen. Dit betekent dat ook bij doorstroom van bachelor naar master er sprake is van toegangsrecht en toelaatbaarheid. Gehandhaafd blijft het uitgangspunt dat elke student met een wo-bachelordiploma het recht heeft door te stromen naar een aansluitende masteropleiding van dezelfde instelling of – in bijzondere gevallen – een andere instelling. Voor de overige masteropleidingen geldt toelaatbaarheid en mag de instelling zelf studenten selecteren op grond van kennis, inzicht en vaardigheden die kunnen zijn verworven bij afronding van een bacheloropleiding bij diezelfde instelling of elders. Voor niet-aansluitende masteropleidingen moet de student van de instelling de mogelijkheid krijgen om tekortkomingen weg te nemen en alsnog aan de toelatingseisen te voldoen.

De Inspectie van het Onderwijs heeft in haar rapport *Bama ontkiemt* (Inspectie, 2005) haar zorgen geuit over vooral de overstap van hbo-studenten naar een wo-masteropleiding. Er zouden vaak strenge toelatingseisen zijn en langdurige schakelklassen. In de beleidsreactie op dit rapport, die naar de Tweede Kamer is gestuurd (2005), geven wij aan dat voorkomen moet worden dat het beeld ontstaat dat schakelklassen altijd nodig zijn. Goede afspraken tussen onderwijsinstellingen kunnen hierbij helpen. Ook hier geldt dat transparantie en heldere informatie over de instroomeisen van de master de student moeten ondersteunen om zijn leerloopbaan vorm te geven. Daarbij is ook de mogelijkheid belangrijk om elders verworven competenties te erkennen en een toelatingsonderzoek te doen. Als de bachelor-masterstructuur wordt gemonitord, zal de inspectie daarom specifiek aandacht besteden aan de doorstroom van hbo-bachelor naar wo-master.

Voor de toegang tot de promotie ten slotte bevat dit wetsvoorstel geen wijzigingen van de bestaande wettelijke bepalingen.

Toelating internationale studenten

De internationale mobiliteit neemt toe en dit raakt direct aan het onderwerp toelating van studenten. Internationale studenten kennen doorgaans het Nederlandse systeem niet en hebben daarom behoefte aan specifieke informatie.

De koepelorganisaties hebben het voortouw genomen om te komen tot een gedragscode «Internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs». De code gaat over de omgang van instellingen met buitenlandse studenten. Informatievoorziening is daarbij een belangrijk onderdeel. In de code staat onder andere welke informatie in welke taal beschikbaar moet zijn voor de internationale student. De code zal naar verwachting in mei 2006 worden vastgesteld en in werking treden. Instellingen die de code onderschrijven, komen in aanmerking voor bijvoorbeeld centrale beurzenprogramma's en promotionele activiteiten van het hoger onderwijs door de overheid.

Bij de toelating van internationale studenten speelt de vooropleiding een rol. Op 11 april 1997 is de tekst van het Verdrag van Lissabon vastgesteld. Dit verdrag regelt welke kwalificaties voor hoger onderwijs worden erkend in de Europese regio. Vervolgens is voor alle lidstaten die de tekst hebben ondertekend, de procedure tot ratificatie gestart. Ratificering van dit verdrag houdt voor Nederland in dat Nederlandse instellingen in principe studenten uit de verdragslanden moeten toelaten tenzij de Nederlandse instelling kan aantonen dat de buitenlandse student niet beschikt over een buitenlands diploma dat in eigen land toegang geeft tot een opleiding in het hoger onderwijs dan wel niet voldoende kennis, inzicht en vaardigheden heeft om de opleiding met succes te kunnen afronden. Dat wordt in dit wetsvoorstel geregeld.

3.2 Toegangsrecht binnen de opleiding

Ook binnen de opleiding kan er behoefte zijn om studenten geen algemeen toegangsrecht toe te kennen. De mogelijkheden van het bindend studieadvies en de bindende verwijzing na het eerste jaar van de bacheloropleiding blijven daarom gehandhaafd. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld daaraan nog de volgende twee mogelijkheden toe te voegen:

- De instelling kan, in geval het eerste jaar van de bacheloropleiding verschillende programma's bevat, beslissen om de student de toegang tot bepaalde programma's te weigeren (bindende verwijzing tijdens het eerste jaar).
- De instelling kan een student onder bepaalde voorwaarden blijvend van de opleiding verwijderen (judicium abeundi).

We lichten deze voorstellen hieronder nader toe.

Bindende verwijzing tijdens het eerste jaar

Soms worden in het eerste jaar van de bacheloropleiding naast het reguliere opleidingsprogramma ook honoursprogramma's aangeboden voor extra gemotiveerde en getalenteerde studenten. Deze wet geeft de instelling de mogelijkheid om daarbij bindende verwijzing toe te passen, niet alleen na, maar ook tijdens het eerste jaar. Voorwaarde daarbij is wel dat er tijdens het eerste jaar van een bepaalde opleiding verschillende programma's worden aangeboden. Op die manier heeft de instelling de mogelijkheid om studenten na het eerste trimester of semester te selecteren voor specifieke opleidingsprogramma's. De student die wel opteert voor een dergelijk programma maar niet wordt geselecteerd, kan terugvallen op de mogelijkheid het reguliere opleidingsprogramma te volgen. Het instellingsbestuur stelt in verband met deze bindende verwijzing nadere regels vast, die worden opgenomen in de onderwijs- en examenregeling.

Judicium abeundi

Op dit moment bestaat de mogelijkheid om studenten – als ordemaatregel – van de instelling te verwijderen voor ten hoogste één jaar. Dit wetsvoorstel maakt het bovendien mogelijk om studenten in bijzondere gevallen blijvend van de instelling of opleiding te verwijderen.

Bij deze mogelijkheid gaat om een student die structureel gedrag vertoont dat niet in overeenstemming is met de normen en waarden van de toekomstige beroepsuitoefening. Bijvoorbeeld gedrag van studenten aan opleidingen tot BIG-beroepen (zoals studenten in de opleiding tot het beroep van arts), dat aanleiding zou zijn voor een zaak bij het tuchtcollege als het tuchtrecht van de beroepsgroep van toepassing zou zijn geweest op het handelen van de student.

Daarnaast is permanente verwijdering van de instelling mogelijk als een student ordemaatregelen overtreedt en structurele overlast veroorzaakt, die belemmerend werkt voor het onderwijsproces. Het gaat daarbij niet om onvoldoende inzet of prestaties van studenten. Permanente verwijdering is een zwaar instrument dat in verhouding moet staan tot de zwaarte van de overlast. Ondergetekenden stellen voor de mogelijkheden tot verwijdering te verruimen, omdat in bijzondere gevallen de mogelijkheid tot het tijdelijke verwijderen noch de algemene strafrechtelijke bepalingen (inclusief rechterlijke maatregelen) voldoen.

Op een besluit van het college van bestuur om een student te verwijderen kan de reguliere rechtsgang van bezwaar en beroep volgen. Het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs is hiervoor bevoegd.

Algemeen studieadvies

In dit wetsvoorstel wordt het algemene studieadvies geschrapt. Deze nu bestaande verplichting betreft een onderdeel van de studiebegeleiding dat kan worden overgelaten aan de instelling. Het bindend studieadvies aan het einde van het eerste jaar blijft, zoals we al opmerkten, gehandhaafd.

4 KWALITEIT VAN HET ONDERWIJS

Universiteiten en hogescholen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Het zijn professionele organisaties bij uitstek, die zelf kunnen en moeten bepalen welke kwaliteitsnormen ze hanteren. Die kwaliteitsnormen moeten aansluiten bij nationale en internationale standaarden, bij de stand van de ontwikkeling op de onderscheiden kennisgebieden én bij de missie en het profiel van de instelling. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het hoger onderwijs wordt in dit wetsvoorstel vormgegeven door een zorgplicht.

Zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs

Met de formulering van een zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs legt de wetgever de uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van de instellingen vast. De zorgplicht is in dit wetsvoorstel in algemene termen geformuleerd en bevat dus geen gedetailleerde normen. Het college van bestuur heeft daarmee de ruimte om, rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheden van de professionals, hier zelf invulling aan te geven. Voor een deel is er sprake van codificatie van een bestaande praktijk: we leggen de eindverantwoordelijkheid van het college van bestuur voor goed onderwijs en onderzoek nu uitdrukkelijk in de wet vast.

Die eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs betekent geen vrijbrief. In het verticale toezicht wordt de basiskwaliteit gewaarborgd via de accreditatie. Vanaf begin jaren negentig kwamen in het Nederlandse hoger onderwijs voor het eerst gesystematiseerde en extern gevalideerde oordelen beschikbaar over de kwaliteit van opleidingen. Pieken en dalen werden publiek zichtbaar en dat heeft het debat binnen en buiten de onderwijsinstellingen gestimuleerd. In lijn met Europese initiatieven is in 2002 het accreditatiesysteem ingevoerd. Via dit systeem borgt de overheid de kwaliteit van bestaande en nieuwe opleidingen. Op dit moment wordt de eerste ronde doorlopen. Daarbij is inmiddels al gebleken dat in ieder geval de huidige invulling, waarbij alle opleidingen afzonderlijk worden geaccrediteerd, aanzienlijke bureaucratische lasten met zich meebrengt. In paragraaf 4.2 komen de discussies aan de orde die over dit onderwerp zijn gevoerd, evenals de voorstellen in dit wetsvoorstel waartoe de discussie heeft geleid.

In de horizontale lijn wordt verwacht dat men in debat blijft met en verantwoording aflegt aan belanghebbenden: studenten, werkgevers en andere maatschappelijke partijen. Met de invoering van leerrechten worden instellingen meer dan voorheen uitgedaagd om een kwalitatief hoogwaardig en doelmatig hoger onderwijs te realiseren. Door in de financiering van het onderwijs de studerende centraal te stellen en hem uit te dagen scherpere keuzes te maken zullen opleidingen kwalitatief beter worden. In hoofdstuk 2 is aangegeven hoe de WHOO de student hierin verder ondersteunt onder meer door te zorgen voor transparante studiekeuzeinformatie en een betere rechtsbescherming.

De relatie tussen de arbeidsmarkt en het hoger onderwijs is essentieel. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, wordt immers van het hoger onderwijs een belangrijke bijdrage verwacht aan de innovatie in de economie, en daarmee aan de groei ervan. Dit vereist dat instellingen anticiperen op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij. Dit geldt vanzelfsprekend voor de universiteiten, omdat kennis beter dan nu moet worden benut ten behoeve van innovatie in het bedrijfsleven en de publieke sector. Dat geldt in nog sterkere mate voor het hoger beroepsonderwijs, dat zijn identiteit ontleent aan het functioneren in de context van een beroep of beroepsgroep. Paragraaf 4.3 bevat de voorstellen die hiermee samenhangen.

De zorgplichtbepaling brengt met zich mee dat de instelling continu aanspreekbaar is op de kwaliteit van het onderwijs, en niet – zoals in de huidige situatie – alleen in het kader van een periodieke kwaliteitsbeoordeling. Dit wil overigens niet zeggen dat elke willekeurige belanghebbende op elk moment alle informatie op kan vragen. Zij doen dat via de met dit wetsvoorstel gegeven mechanismen. Studenten via instemming op dan wel advies over het onderwijs- en examenreglement, personeel via de voorstellen over het personeelsbeleid en de maatregelen die daaruit voortvloeien, werkgeversorganisaties via gezamenlijke afstemming van onderwijs op de arbeidsmarkt. Voor het college van bestuur, de medezeggenschapsraad en de werkgeversorganisaties werkt het basis-

beginsel van goede kwaliteit van het onderwijs aldus als een kader waarbinnen partijen opereren.

De professional

Kwaliteit van het onderwijs valt en staat met de kwaliteit van docenten en onderzoekers. Deze moet gewaarborgd zijn, en daarnaast moeten professionals binnen de instelling de ruimte krijgen om op niveau hun vak uit te oefenen. Over die speelruimte vinden de laatste jaren uitvoerige discussies plaats. Daarbij gaat het niet alleen om het onderwijs, maar om de gehele publieke sector. Opvallend in die discussies is het veelvuldig tot uitdrukking gebrachte gevoel van miskennis van de beroepseer en het vakmanschap. Professionals in publieke sectoren klagen vaak dat zij te weinig waardering krijgen en vastlopen in regels en structuren. Dit hoofdstuk begint dan ook met een paragraaf (4.1.) over de professional.

Wettelijke kaders

Behalve de onderwijsinstellingen heeft ook de overheid een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het hoger onderwijs, namelijk daar waar standaarden worden gesteld, waarmee het Nederlandse hoger onderwijs nationaal en internationaal transparant en van herkenbare kwaliteit is. Dit stelt eisen aan het wettelijk kader voor het hoger onderwijs:

- Er zijn wettelijke voorschriften om het hoger onderwijs in te richten. Deze zijn zo beperkt mogelijk met het oog op de gewenste variëteit en worden gemotiveerd vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor het hoger onderwijs (paragraaf 4.4).
- Zowel de Inspectie van het Onderwijs (2002/2003) als de Onderwijsraad (2004) hebben zich kritisch uitgelaten over de manier waarop op dit moment in het hoger onderwijs wordt geëxamineerd en getoetst. Omdat de graden die verleend worden een voldoende niveau moeten hebben, waarop de maatschappij en de arbeidsmarkt moeten kunnen rekenen (civiel effect) wordt in dit wetsvoorstel een aantal voorschriften aangescherpt. Dit komt terug in paragraaf 4.5.
- Om in het kader van «een leven lang leren» het (weer gaan) studeren aantrekkelijker te maken wordt de erkenning van Elders Verworven Competenties (EVC) gestimuleerd. Tevens wordt in dit wetsvoorstel een voorziening getroffen voor de Associate degree waar in de studie-jaren 2006–2007 en 2007–2008 pilots voor starten (paragraaf 4.6).
- Om het hoger onderwijs internationaal herkenbaarder te maken, bevat dit wetsvoorstel een nieuw voorstel voor titulatuur (paragraaf 4.7).
- Gelet op het toenemend aantal internationale samenwerkingsverbanden hebben universiteiten en hogescholen te kennen gegeven dringend behoefte te hebben aan ruimte in de wet om gezamenlijke graden af te kunnen geven. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dergelijke «joint degrees» mogelijk te maken (paragraaf 4.8). Daarnaast wordt voorgesteld dat een Nederlandse instelling onder voorwaarden in het buitenland Nederlandse graden kan verlenen (paragraaf 4.9).

Nieuw ten opzichte van de WHW:

1. Instellingen krijgen een zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs, en zijn daardoor altijd aanspreekbaar op hun verantwoordelijkheid voor kwalitatief hoogwaardig hoger onderwijs.
2. Het perspectief op langere termijn voor accreditatie is volledige onderwijsaccreditatie op instellingsniveau. De eerste ronde van accreditatie wordt afgemaakt volgens de huidige systematiek van opleidingsaccreditatie. Om de administratieve lasten te beperken wordt o.m. de hersteltermijn (na verlies van accreditatie) verbeterd en de volgorde van de toets nieuwe opleiding en de macrodoelmatigheidstoets wordt omgedraaid.
3. Het onderscheid tussen initieel en postinitieel onderwijs wordt minder belangrijk en wekt vooral verwarring over de status van opleidingen. Het onderscheid tussen voltijd en

duaal wringt met de huidige praktijk in het hoger onderwijs. Beide onderscheiden komen daarom te vervallen.

4. Om de kwaliteit van de examinering en daarmee het civiel effect van de graden/titels en de opbrengst van het hoger onderwijs beter te waarborgen, worden de onafhankelijke positie en taak van de examencommissie versterkt.

5. Om de internationale herkenbaarheid van de graden van hbo-opleidingen te vergroten worden de toevoegingen *of Arts of of Science* ook mogelijk bij de graadverlening voor hbo-opleidingen. Bij hbo-opleidingen wordt het vakgebied of het beroepenveld altijd toegevoegd. Dit ter onderscheid van de graden van wo-opleidingen, waar het toevoegen van het vakgebied of beroepenveld niet verplicht is.

6. Om beter in te kunnen spelen op de vraag van de student en met het oog op de verdergaande internationalisering van het hoger onderwijs wordt het – onder voorwaarden – mogelijk voor twee (of meer) instellingen om gezamenlijk een opleiding aan te bieden. Dat geldt ook voor een Nederlandse en een buitenlandse instelling.

7. Het wordt onder voorwaarden mogelijk dat een Nederlandse instelling een Nederlandse graad verleent in het buitenland.

4.1 De professional ruimte geven

De maatschappij verandert en daarmee verandert ook de positie van het onderwijs en onderzoek. Inspelen op de verschillen tussen studenten vraagt om maatwerk en nauwe samenwerking tussen docenten onderling en tussen docenten en studiebegeleiders. Studenten krijgen meer mogelijkheden om hun eigen leerproces vorm te geven. Vooral in het hbo wordt op dit moment veel gewerkt met vormen van competentiegericht en probleemgestuurd onderwijs. Maar ook daarbij blijft het belangrijk vak- en wetenschappelijke kennis over te dragen. Het onderzoek aan de universiteiten en het onderzoek gericht op de beroepspraktijk aan hogescholen zijn onmisbaar om de samenleving te innoveren.

Spil in dat proces zijn de medewerkers binnen de universiteit en hogeschool, die direct zijn betrokken bij onderwijs en onderzoek. Er wordt meer dan ooit van hen gevraagd. Daarom is het zo essentieel dat zij betrokken, flexibel en kwalitatief goed zijn. Cruciale vraag voor dit wetsvoorstel is dan ook op welke wijze voldoende recht kan worden gedaan aan de centrale positie van docenten, onderzoekers, lectoren, tutoeren, etc. Hoe kan de academische vrijheid gewaarborgd worden? Moeten er minimale kwaliteitseisen voor onderwijsgevend in de wet worden opgenomen? Hoe kan bevorderd worden dat er voldoende speelruimte is in het primaire proces van onderwijs en onderzoek?

In het onderwijs is evenals in andere publieke sectoren – mede onder invloed van overheidsbeleid – het accent in de aansturing van professionals sterk komen te liggen op controleren en afrekenen op resultaten. Volgens de WRR leidt deze ontwikkeling tot verspilling van kennis, talent en geld, middelmatige prestaties, bureaucrativering van verhoudingen en een verstikkende stapeling van toezicht en verantwoording. Bovendien leidt het accent op toezicht volgens de WRR af van waar het echt om zou moeten gaan: goed onderwijs en onderzoek. Ook de Raad van State wijst in het jaarverslag 2005 op de schadelijke effecten van de «bureaucratisch-bedrijfsmatige logica» op de prestaties in de publieke sector. In plaats van het huidige stelsel van «georganiseerd wantrouwen» bepleit de WRR dan ook een systeem dat recht doet aan het «mensenwerk» binnen de publieke sector en dat de positie van de daarin werkzame professionals versterkt. Centrale principes in dat systeem zijn onder meer: investeren in innovatie, meer kennisuitwisseling tussen beleid en praktijk, organiseren van kritische tegenkrachten en een sober toezicht.

Toepassing van deze principes op het hoger onderwijs leidt ertoe dat de overheid haar regeldruk aanzienlijk moet terugbrengen. Met dit wetsvoorstel gebeurt dat dan ook. De ruimte die aldus ontstaat zal uiteindelijk vrijheid moeten bieden in het primaire proces van onderwijs en onderzoek. Het past niet in de filosofie achter dit wetsvoorstel om vanuit de overheid direct in te grijpen in de interne organisatie van het hoger onderwijs. Dat verhoudt zich slecht met het vertrouwen dat de overheid heeft in de universiteiten en hogescholen en de daar werkzame professionals. Om die reden worden de bepalingen over de interne organisatiestructuur van instellingen dan ook uit de wet geschrapt. In plaats daarvan is gezocht naar een vormgeving van de verhoudingen tussen overheid, besturen en professionals, die ertoe kan leiden dat vanuit de eigen verantwoordelijkheid van genoemde partijen optimaal wordt bijgedragen aan het realiseren van goed onderwijs en onderzoek. Dit is als volgt tot uitdrukking gebracht:

- De academische vrijheid blijft een toetssteen voor zowel universiteiten als hogescholen. De vrijheid in het geven van onderwijs geeft de docent de vrijheid om op zijn vakgebied die wetenschappelijke opvattingen te verkondigen, die naar zijn mening de juiste zijn, en geeft hem de bevoegdheid om inhoud en methode van het door hem te geven onderwijs te bepalen. Dit recht is niet onbeperkt. De docent werkt in het kader van het door het college van bestuur vastgestelde onderwijs- en examenreglement en zijn onderwijs dient er ook op gericht te zijn om op didactisch verantwoorde wijze studenten verder te brengen in de opleiding. De vrijheid in het beoefenen van de wetenschap houdt de vrijheid van de wetenschapsbeoefenaar in om zelf het onderzoeksthema te initiëren en bij het verrichten van onderzoek eigen inzichten te volgen. Ook hier geldt wel dat het thema moet passen binnen het door de instelling vastgestelde onderzoeksbeleid.
- Aanvullend op de academische vrijheid wordt in dit wetsvoorstel vastgelegd dat het college van bestuur kwaliteit en betrokkenheid van het personeel binnen de instelling stimuleert en een dusdanig beleid voert dat het personeel dat direct betrokken is bij onderwijs en onderzoek voldoende ruimte heeft voor de uitoefening van hun beroep.
- De kwaliteit van het onderwijspersoneel is een essentieel criterium bij de accreditatie van opleidingen. Expliciet is voorgeschreven dat in het door de NVAO te hanteren accreditatiekader de kwaliteit van het onderwijspersoneel een volwaardig en afzonderlijk aspect van kwaliteit dient te zijn en niet zoals nu het geval is een onderdeel van een aspect. Dat betekent dat elke opleiding op dit onderdeel tenminste voldoende moet scoren om accreditatie te verwerven.
- Tegelijkertijd moeten de lasten van de accreditatie voor instellingen en bij docenten fors teruggebracht worden, zodat docenten en onderzoekers minder tijd en energie kwijt zijn met verantwoording en bureaucratie en meer tijd kunnen besteden aan doceren en onderzoeken. In het wetsontwerp worden de criteria voor accreditatie zodanig aangepast dat de output van het onderwijs -en niet de processen en procedures - in de accreditatie centraal staan. In paragraaf 4.2 gaan we daar nader op in.
- Op langere termijn wordt toegewerkt - zie eveneens paragraaf 4.2 - naar een manier van accrediteren die fundamenteel minder belastend is: onderwijsaccreditatie op instellingsniveau.
- Daarnaast zal in overleg met de onderwijsorganisaties een benchmark bureaucratie worden ontwikkeld waarmee per instelling de verhouding tussen overhead en primair proces vergeleken kan worden. Niet om te normeren - elke instelling bevindt zich immers in een andere situatie en positie -, maar om de ontwikkelingen te volgen en het lerende vermogen van instellingen zelf op dit punt te versterken.
- Een aantal sleutelposities in onderwijs en onderzoek, zoals de hoogleeraren, lectoren (nieuw ten opzichte van de WHW), de examencommissies

sie en het college voor promoties, wordt in de wet geregeld en de positie van de examencommissie wordt versterkt.

4.2 Accreditatie

4.2.1 Ervaringen met accreditatie

Accreditatie waarborgt de kwaliteit van het onderwijs op een betrouwbare en onafhankelijke manier en vormt het sluitstuk van de interne kwaliteitszorg waar elke instelling zelf verantwoordelijk voor is. Door accreditatie krijgt een opleiding een onafhankelijk keurmerk, waardoor de afnemers van het onderwijs – studenten, werkgevers en andere maatschappelijke partijen in binnen- en buitenland – ervan verzekerd zijn dat deze opleiding voldoet aan de kwaliteitsvereisten zoals vastgelegd in de wet en het accreditatiekader. Accreditatie is nog jong. De wetgeving inzake accreditatie is in 2002 afgerond. Het Nederlandse Accreditatieorgaan (NAO) is begin 2003 operationeel geworden; de accreditatiekaders zijn in mei 2003 goedgekeurd. De NAO is bij internationaal verdrag van september 2003 omgezet in de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). In de loop van 2004 zijn de eerste accreditaties verleend aan bestaande opleidingen. Het is nog te vroeg om het definitieve beeld op te maken over de werking van het systeem. Ook in andere Europese landen zijn de kwaliteitszorg- en accreditatiesystemen nog volop in ontwikkeling. Wel is het zaak om de vinger aan de pols te houden en snel bij te sturen als er in de uitvoering nadelen naar voren komen. De huidige systematiek van accreditatie, waarin elke opleiding afzonderlijk moet worden beoordeeld en geaccrediteerd, veroorzaakt hoge administratieve lasten voor de instellingen en levert belemmeringen op voor de vernieuwing van het onderwijs. Dit wetsvoorstel bevat daarom enkele maatregelen die tot doel hebben om de lasten van accreditatie te beperken zonder het stelsel als zodanig aan te tasten. Tegelijkertijd is een ontwikkelingstraject voor de langere termijn uitgezet.

Administratieve lasten

Uit onderzoek blijkt dat de externe kosten van accreditatie zijn verdubbeld ten opzichte van de situatie voor accreditatie (Inspectie 2005). De interne lasten, de inspanningen binnen de instelling die nodig zijn om accreditatie te verwerven, zijn hierbij niet meegenomen. Duidelijk is dat ook de interne lasten hoog zijn; veel personen bij een opleiding zijn gedurende een lange periode bezig zijn om de zelfevaluatie van een opleiding tot stand te brengen, als eerste stap om accreditatie te verwerven. Om het toegenomen risico van verlies van accreditatie tegen te gaan, wordt bij veel instellingen de ondersteunende staf uitgebreid met deskundigen op het terrein van kwaliteitszorg, zowel op centraal niveau als op het niveau van faculteit of afdeling.

Bureaucratisering

Het gaat niet alleen om de kosten en werkbelasting. De ervaringen wijzen ook op ongewenste vormen van bureaucratiesering. Aan verlies van accreditatie zijn zware sancties verbonden, nl. het verval van erkenning en bekostiging van de opleiding. Dit gegeven legt een zware druk op het systeem. De besluitvorming in het accreditatiesysteem stelt hoge eisen aan formele informatie en argumentatie. Meer dan voorheen wordt groot belang gehecht aan de bewijslast, met als gevolg dat de aandacht vooral uitgaat naar meetbare grootheden. Bij veel colleges van bestuur, leidinggevenden op het middenniveau en docenten bestaat onzekerheid over de accreditatie en over de vraag wat er nodig is om een goed resultaat te boeken.

Veel betrokkenen signaleren dat bij accreditatie aan de randvoorwaarden van het onderwijs een groot gewicht wordt toegekend, zoals b.v. de

vereisten wat betreft organisatie en kwaliteitszorgsystemen. De inhoudelijke beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs dreigt daardoor op de achtergrond te raken. Het accent op kwaliteitsborging en kwaliteitszorgsystemen heeft tot gevolg dat er veel aandacht uitgaat naar «planning en control cycli». Deze tendens kan een betekenisloze administratieve organisatie uitlokken. De zware consequenties verbonden aan accreditatie lokken een defensieve opstelling uit bij instellingen en opleidingen. De rol van de panels is ingekaderd door het accreditatiekader en instructies van de VBI. Er is minder ruimte voor het «timmermansoog» van de externe deskundigen. In het oude stelsel ging een belangrijke kwaliteitsimpuls en inspiratie uit van de inhoudelijke beoordeling door gezaghebbende *peers*. In het accreditatiestelsel is de verbeterimpuls preventief van aard geworden; zwakke punten moeten zijn weggewerkt voordat het panel komt. Het ijkpunt voor accreditatie is de basiskwaliteit. In de beleving van veel opleidingsbesturen en docenten zijn er geen positieve prikkels verbonden aan accreditatie, het gaat om het vermijden van negatieve gevolgen. De voor accreditatie vereiste formats hebben voor de docenten weinig intrinsieke relevantie.

Het accreditatiestelsel is complex ingericht. Er zijn veel actoren in het spel: NVAO, VBI, panels en de instellingsbesturen. De verschillende actoren zijn nog op zoek naar hun eigen rol; over de precieze afbakening van taken en verantwoordelijkheden bestaat nog de nodige onzekerheid. Dit roept extra lasten en bureaucratie op voor instellingen en opleidingen.

Er zijn dus voldoende redenen om de systematiek van accreditatie goed te bezien op ongewenste effecten, en deze waar nodig aan te passen, echter zonder de essentie ervan los te laten. Om het vertrouwen in het Nederlands hoger onderwijs te garanderen, is het van essentieel belang dat elke opleiding afzonderlijk eenmaal volgens de huidige systematiek wordt geaccrediteerd. Daarna, na 2009, ontstaat er ruimte om minder belastende vormen van accreditatie te introduceren voor die instellingen die voldoen aan de hoogste eisen van kwaliteit en zorgvuldigheid.

4.2.2 Plan van aanpak

In zijn brief van 26 september 2005 aan de Tweede Kamer kondigt de staatssecretaris een plan van aanpak aan om het systeem van accreditatie te verbeteren en de administratieve lasten te beperken. Het plan bevat voornemens voor de korte, middellange en lange termijn. Voor de korte termijn heeft in het voorjaar van 2006, op initiatief van de staatssecretaris OCW, een bijeenkomst plaatsgevonden met alle betrokken partijen waar verbeteracties zijn geïnventariseerd om de ondervonden administratieve lastendruk te verminderen. Deze verbeteracties, die alle binnen de huidige wet- en regelgeving kunnen worden gerealiseerd, worden momenteel met instemming en betrokkenheid van alle betrokken partijen zo snel mogelijk geoperationaliseerd.

Verbreiding opleidingen

In de wetgevingsnotitie is voorgesteld een hoger niveau te kiezen voor het object van accreditatie: het domein in plaats van de opleiding. Uit de discussie tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel is echter duidelijk geworden dat deze doelstellingen eenvoudiger en beter kunnen worden bereikt door de huidige opleidingen te verbreden. Daarom is er van afgezien om in het wetsontwerp het domein op te nemen als aangrijpingspunt voor accreditatie. De instellingen bepalen de vorm en inhoud van de opleidingen; het is dus ook aan hen om te bepalen hoe breed een opleiding is. De brancheorganisaties HBO-raad, VSNU en PAEPON vervullen een stimulerende en coördinerende rol als het erom gaat de opleidingen uit het aanbod onderling op elkaar af te stemmen. Voor een goed verloop van dit herstructureringsproces is duidelijkheid omtrent de randvoor-

waarden vereist. De regeling hiervoor is opgenomen in de beleidsregel «Doelmatigheid hoger onderwijs».

In dit wetsvoorstel zijn de volgende maatregelen opgenomen om de accreditatie te vereenvoudigen.

Herstelperiode voor opleidingen die hun accreditatie zijn verloren

De huidige wet biedt instellingen een beperkte mogelijkheid zich te herstellen nadat ze hun accreditatie zijn verloren. Overwogen is dat deze zware regeling kan ontmoedigen om scherpe oordelen over de kwaliteit van het onderwijs uit te spreken en contraproductief kan werken op de inspanningen van de instelling om de kwaliteit te herstellen. Dit wetsvoorstel bevat daarom een ruimere mogelijkheid tot herstel, waarbij overigens wel de gezonde prikkelwerking behouden blijft en geen concessies worden gedaan aan de kwaliteitseisen die gelden voor het hoger onderwijs.

Volgorde kwaliteitstoets-doelmatigheidstoets wordt omgedraaid

De huidige volgorde van de toets nieuwe opleiding (kwaliteitstoets) door de NVAO en de macrodoelmatigheidstoets door de minister leidt tot onnodige administratieve lasten bij de instelling. Een instelling moet immers veel investeren voor de toets nieuwe opleiding. Als dan de macrodoelmatigheidstoets negatief uitvalt, zijn deze inspanningen voor niets geweest. Zonder afbreuk te doen aan het vereiste karakter van elk ervan, wordt daarom in dit wetsvoorstel de volgorde van beide toetsen omgedraaid.

Proportioneel toetsen

Accreditatie heeft betrekking hebben op meerdere aspecten van onderwijskwaliteit; deze zijn benoemd in artikel 8.3 van dit wetsvoorstel. Maar niet alle aspecten hebben hetzelfde gewicht. In de uiteindelijke afweging dient de kwaliteit van de output (aspecten als niveau van de opleiding en de opbrengsten van het onderwijs) evenals de kwaliteit van de docenten zwaarder mee te wegen dan de kwaliteit van de processen en procedures. De nieuwe formulering van de voorschriften met betrekking tot het accreditatiekader maakt het mogelijk dat de NVAO de belangrijkste criteria meer gewicht geeft en in zijn werkwijze het uitgangspunt van proportionaliteit toepast. De NVAO kan de intensiteit van het accreditatieonderzoek bepalen afhankelijk van de concrete situatie waar het om gaat.

Lange termijn

De maatregelen die hiervoor zijn behandeld kunnen, als zij tot wet worden, op korte termijn in werking treden. Voor de langere termijn zijn echter meer structurele maatregelen wenselijk om de administratieve lasten te beperken. De regering heeft het voornemen om op termijn, nadat de eerste ronde van accreditatie is doorlopen, volledige onderwijsaccreditatie op het niveau van de instelling (instellingsaccreditatie) mogelijk te maken. In eerdergenoemde brief van september 2005 is een schets van dit systeem gegeven. Voordat we concreet ingaan op deze voornemens voor de langere termijn nemen we eerst de internationale context in beschouwing.

4.2.3 Internationale context

Accreditatie is, tegelijk met de bachelor-masterstructuur, ingevoerd met het oog op het totstandkomen van de Europese onderwijsruimte. Vormen van accreditatie op instellingsniveau bestaan al in verschillende landen. Het nationale systeem van accreditatie moet goed aansluiten bij de ontwikkelingen in Europa.

Nederland en Vlaanderen

Met oog voor het belang van internationale samenwerking hebben de Nederlandse en Vlaamse regering het systeem van accreditatie gezamenlijk opgezet. De daarvoor benodigde regelingen zijn vastgelegd in het Vlaams-Nederlands verdrag inzake accreditatie van 2003. Ook bij de verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel zullen Vlaanderen en Nederland gezamenlijk optrekken, met inachtneming van het verschil in fasering van invoering.

Ontwikkelingen op het Europees vlak

Het systeem van accreditatie is tot stand gekomen binnen de Europese context. Het belang van accreditatie voor de internationale erkenning van het Nederlands hoger onderwijs en voor het tot stand komen van een Europese ruimte voor hoger onderwijs stond hierbij centraal. Het onderwijsbeleid en de kwaliteitszorg behoren uitdrukkelijk tot de competentie van de nationale overheden. Het hoger onderwijs in Europa is heel divers, en dat geldt ook voor de nationale systemen van kwaliteitszorg en accreditatie. In het kader van het Bolognaproces streven de betrokken Europese overheden ernaar meer samen te werken en de onderwijssystemen beter vergelijkbaar te maken. Dat is ook het streven bij de implementatie van kwaliteitszorgsystemen in de deelnemende landen. In Bolognaverband hebben de betrokken overheden – inmiddels 45 in getal – afspraken gemaakt over de eisen die aan kwaliteitszorgsystemen moeten worden gesteld (Berlijn 2003, Bergen 2005). Een nationaal kwaliteitszorgsysteem voor het hoger onderwijs moet in ieder geval omvatten:

- een duidelijke toedeling van de verantwoordelijkheden van de betrokken instituties;
- evaluatie van programma's of instituten (interne evaluatie, externe review, deelname van studenten en publicatie van resultaten);
- een systeem van accreditatie, certificering of vergelijkbare procedures;
- internationale deelname, samenwerking en netwerking.

Dit alles betekent dat landen veel ruimte hebben het systeem van kwaliteitszorg en accreditatie nationaal in te vullen maar dat ze in toeneemende mate rekening moeten houden met de Europese ontwikkelingen.

Nationale accreditatiesystemen in Europa

Anders dan in de VS is accreditatie een recent verschijnsel in Europa. In veel landen staan accreditatiesystemen *naast* de bestaande besturingsystemen; vaak betreffen ze alleen de nieuwe instellingen en nieuwe opleidingen. Accreditatie van opleidingen is de heersende benadering. De Europese landen met een systeem waarin instellingen object van accreditatie zijn, zijn te vinden in Scandinavië (Zweden en Noorwegen, beide alleen ten behoeve van verandering van de status van een instelling), Oostenrijk, Zwitserland, Centraal_ en Oost-Europa. Het Verenigd Koninkrijk kent weliswaar geen instellingsaccreditatie in de strikte zin van het woord, maar heeft zijn externe kwaliteitszorg wel op het instellingsniveau gericht en dient daarom hier vermeld te worden. Ook in Frankrijk bestaat een voorziening voor geregelde evaluatie van instellingen. In veel landen wordt de bestaande praktijk van programma accreditatie gekritiseerd vanwege de hoge lasten die daaraan voor de instellingen zijn verbonden. Vaak wordt een vorm van instellingsaccreditatie als aantrekkelijk alternatief gezien. In het VK is vanwege de belasting van de voorheen gebruikelijke programma-evaluaties in 2001 besloten om het accent naar instelling-saudits te verleggen. In Zweden heeft een dergelijke verandering enkele jaren later plaatsgevonden. In Duitsland wordt gediscussieerd over vermindering van de evaluatiedruk door instellingsaccreditatie als oplossing op termijn maar ook al als proefproject («proceskwaliteit») en als tussenstap door al binnen de huidige regelgeving over te gaan tot evaluatie van clusters van opleidingen per instelling met gezamenlijke beoordeling van gedeelde elementen, zoals bijv. de kwaliteitszorg.

Als we de externe kwaliteitszorgsystemen in Europa vergelijken, valt in de eerste plaats op dat het Nederlandse stelsel integraal bij wet is geregeld en omvattend van aard is. Veel aspecten van accreditatie zijn dwingend bij wet voorgeschreven: procedure en tijdschema, criteria, taak en positie van de NVAO, gevolgen van accreditatie, toets nieuwe opleidingen en toets macrodoelmatigheid. Er zijn veel actoren in het spel: naast het accreditatieorgaan vervullen visiterende en beoordelende instanties (VBI) en de Onderwijsinspectie taken in de kwaliteitszorg van het Nederlands hoger onderwijs. Samenvattend kan worden gezegd dat het Nederlands accreditatiesysteem relatief zwaar is aangezet. Omdat er voor is gekozen zware rechtsgevolgen direct aan accreditatie te verbinden, is een gedetailleerde wettelijke regeling noodzakelijk. In andere landen zijn ook consequenties verbonden aan accreditatie, maar deze worden doorgaans indirect, – niet als direct gevolg van het besluit van het accreditatieorgaan –, en pas na een langere periode van overleg en herstel toegepast. Er is daardoor meer ruimte om verbeterprocessen binnen de instellingen te stimuleren.

4.2.4 Op weg naar volledige onderwijsaccreditatie op instellingsniveau

De regering heeft het voornemen om het op termijn mogelijk te maken dat de instellingen volledige onderwijsaccreditatie kunnen verwerven, nadat zij hebben aangetoond aan zware vereisten te voldoen. Er is ruimte voor een vereenvoudigde vorm van accreditatie als het vertrouwen er is dat alle opleidingen ten minste voldoen aan de vereisten van basiskwaliteit en dat met oog op de externe legitimiteit van toetsing en beoordeling de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissies zijn gewaarborgd. Er moet het vertrouwen zijn dat de instelling de verantwoordelijkheid neemt om de onderwijskwaliteit structureel te waarborgen. Om het vertrouwen in het Nederlands hoger onderwijs te garanderen, is het van essentieel belang dat elke opleiding afzonderlijk eenmaal volgens de huidige systematiek wordt geaccrediteerd. Daarna, na 2009, ontstaat er ruimte om minder belastende vormen van accreditatie te introduceren voor die instellingen die voldoen aan de hoogste eisen van kwaliteit en zorgvuldigheid. Het systeem volledige onderwijsaccreditatie zoals dat voor ogen staat betekent dat aan een instelling vrijstelling wordt verleend voor de wettelijke verplichtingen tot de accreditatie van afzonderlijke opleidingen. De status van volledige onderwijsaccreditatie geldt voor een bepaalde periode. Na verloop van de termijn kan de status, na toetsing, opnieuw worden toegekend. De status vervalt als de onderwijsaccreditatie niet opnieuw kan worden verleend of als tussentijds blijkt dat de instelling niet voldoet aan de voorwaarden. In dat geval treden de normale verplichtingen voor de accreditatie van afzonderlijke opleidingen weer in werking.

Een nadere verkenning van het systeem van volledige onderwijsaccreditatie is te vinden in de brief van de staatssecretaris OCW aan de Tweede Kamer van juni 2006. Daarin wordt ook een stappenplan geschetst om het mogelijk te maken dat het nieuwe systeem voor 2010 operationeel kan zijn. Uitgangspunt is immers dat de eerste ronde van accreditatie volledig wordt afgewerkt in de huidige vorm. De regering heeft het voornemen om in de loop van 2007 een concreet voorstel voor een wettelijke regeling voor volledige onderwijsaccreditatie op instellingsniveau aan de kamer aan te bieden.

4.3 Afstemming onderwijs op arbeidsmarkt

Kwalitatief hoogwaardig beroepsonderwijs staat dicht bij de praktijk. Hogescholen zijn kennisinstellingen die voorzien in een kennisbehoefte van bedrijven en non-profitsectoren in hun regio. Zij ontwikkelen nieuwe kennis en wisselen kennis uit met de beroepspraktijk door samenwer-

kingsverbanden, stages en afstudeeropdrachten van studenten en contract-onderzoek. Maar hogescholen hebben bovenal de functie aantrekkelijk onderwijs te bieden, dat kennis bevat die relevant en «state of the art» is, en die aansluit bij de behoefte van en ontwikkelingen in de beroepspraktijk. Ook voor bepaalde opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs is het belangrijk dat het bedrijfsleven en non-profitsectoren hun bezigheden adequaat op elkaar afstemmen. Dit is goed voor de kwaliteit en de doelmatigheid van het onderwijs. Uitgangspunt van deze wet is daarom dat de invloed van bedrijfsleven en non-profitsectoren op de onderwijs-programmering van beroepsopleidingen en, waar relevant ook van wo-opleidingen, effectief en transparant moet zijn.

Afhankelijk van het type onderwijs zal er altijd een balans gevonden moeten worden tussen enerzijds de specifieke eisen van een beroepsgroep en anderzijds verdieping, algemene duurzame competenties en kennis die breder inzetbaar is. Die afstemming zal bovendien zodanig moeten worden vormgegeven dat deze past bij de aard van de instelling en het onderwijs. Er zal dan ook niet worden gestreefd naar een uniforme structuur. Dit zou ook niet passen in de filosofie van dit wetsvoorstel. Voorgesteld wordt langs de volgende lijnen te werken:

1. Instellingen actieve rol

Het wetsvoorstel voorziet in een artikel (2.7) dat ingaat op de afstemming met de arbeidsmarkt. Voor opleidingen die voorbereiden op een specifiek beroep moeten instellingen de relevantie en actualiteit regelmatig afstemmen met de relevante branche of beroepsgroepen. Dit houdt onder meer in dat instellingen die afstemming invullen op een structurele en systematische manier. Uitgangspunt daarbij is dat de instelling zelf kiest en expliciet maakt op welke markt of werkveld zij zich wil richten, bijvoorbeeld aansluitend bij regionale zwaartepunten. De partijen waarmee de instelling afstemming zoekt, moeten representatief zijn voor het werkveld. Instellingen moeten daarnaast inzichtelijk maken wat de inbreng van het werkveld is en wat ze met deze inbreng hebben gedaan. De NVAO ziet er in het kader van de kwaliteitszorg op toe dat deze plicht wordt nageleefd.

2. Gezamenlijke afstemming

Naast afstemming op instellingsniveau is de afstemming per sector of vakgebied belangrijk. Dit maakt het hoger onderwijs transparanter en biedt het georganiseerde bedrijfsleven heldere aanspreekpunten. Zo werkt de HBO-raad aan gezamenlijke afstemming met het werkveld door middel van domeincompetenties. Ook de universiteiten werken in bepaalde sectoren op landelijk niveau aan afstemming op beroepsvereisten (voorbeeld: raamplan geneeskunde). Het past niet in het kader van deze wet om een overlegstructuur voor gezamenlijke afstemming voor te schrijven. In plaats daarvan is in de wet aangegeven wat van instellingen op dit punt wordt verwacht. Instellingen worden geacht het overleg te voeren met de gezamenlijke werkgevers, waar mogelijk samen met instellingen die dezelfde of vergelijkbare opleidingen verzorgen. Aan de onderwijs- en werkgeverskoepels is gevraagd het initiatief te nemen voor de vorm van dit overleg. In dit kader hebben VNO-NCW, MKB-Nederland, de VSNU en de HBO-raad een convenant gesloten. Met dit convenant hebben de partijen voldaan aan hun overlegverplichting waar het gaat om gezamenlijke afstemming. De betrokken partijen hebben hiermee over en weer elkaars rol en belang erkend en zijn een daarbij passende afstemmingsvorm overeengekomen. Het convenant heeft alleen betrekking op het bekostigde onderwijs. Werkgeversorganisaties hebben aangegeven de intentie te hebben ook afstemming te zoeken met niet-bekostigde instellingen/opleidingen.

3. Horizontale verantwoording

Naast verticaal toezicht via accreditatie is de relatie met het werkveld ook onderwerp van horizontale verantwoording. Dit vergt wel dat zowel de instelling als de stakeholders een actieve inbreng hebben. Het is aan de instelling om te bezien welke stakeholders hier van belang zijn afhankelijk van de missie en het profiel van de instelling. Hierbij is ook het onderzoek van belang naar de mogelijkheid van een externe procedure voor stakeholders (zie paragraaf 6.3).

4.4 Wettelijke randvoorwaarden

Zoals we hiervoor al hebben aangegeven, bevat dit wetsvoorstel een beperkt aantal wettelijke voorschriften voor de manier waarop het hoger onderwijs moet worden ingericht. Het gaat om een aantal randvoorwaarden dat in feite het kader bepaalt voor de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs. De overheid stelt deze randvoorwaarden vanuit haar eigen verantwoordelijkheid voor het hoger onderwijs. Deze randvoorwaarden bevatten overigens geen belangrijke aanpassingen ten opzichte van het huidige wettelijke kader. Hierna zetten we op een rij welke elementen worden gehandhaafd (subparagraaf 4.4.1) en welke voorschriften worden geschrapt (subparagraaf 4.4.2).

4.4.1 Elementen die worden gehandhaafd

Opleiding blijft aangrijpingspunt voor sturing

In de afgelopen periode is uitvoerig gediscussieerd over de vraag of het opleidingsbegrip dat is opgenomen in de huidige wetgeving, een adequate basis kan blijven vormen voor de wetgeving van het hoger onderwijs in de toekomst. Zoals in paragraaf 4.2.1. is aangegeven is er in dit wetsvoorstel van afgezien domeinen te introduceren. Wel zal de ruimte voor instellingen worden vergroot door hanteerbare procedures te maken om opleidingen te verbreden en door de administratieve lasten te verminderen.

Binariteit in het hoger onderwijs

In dit wetsvoorstel wordt de binariteit van het hoger onderwijs gehandhaafd in de zin van het onderscheid tussen eindkwalificaties van het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Dit onderscheid wordt breed in de samenleving herkend en belangrijk gevonden.

Bachelor-masterstructuur

Omdat deze internationaal herkenbaar is, is de bachelor-masterstructuur een belangrijk kenmerk van het Nederlandse hoger onderwijs. De afgelopen jaren is de bachelor-masterstructuur voortvarend ingevoerd. Nederland sluit daarbij goed aan bij de ontwikkelingen in Europa in de richting van een Europese hogeronderwijsruimte.

In mei 2005 is in Bolognaverband het overkoepelende raamwerk van kwalificaties voor het hoger onderwijs aangenomen tijdens de ministersconferentie in Bergen (Noorwegen). Hiermee wordt vastgelegd waartoe een opleiding in het Europese hoger onderwijs moet opleiden: wat een afgestudeerde moet kennen en kunnen. Het raamwerk is gebaseerd op drie cycli – bachelor, master en doctor – met voor landen de mogelijkheid van een tussenkwalificatie in de eerste cyclus. Vanuit de Nederlandse onderwijs- en beroepspraktijk komen signalen dat er een toenemende behoefte is aan een dergelijke tussenkwalificatie. Een tussentijds uitstrooimoment in het hbo speelt in op de toegenomen dynamiek en flexibiliteit in het onderwijs en de beroepsuitoefening. Met ingang van studiejaar 2006–2007 zal worden gestart met een beperkt aantal experimenten met korte programma's. Een dergelijk programma vormt onderdeel van een hbo-bachelorprogramma (zie paragraaf 4.6).

Studielast en cursusduur

De wet bepaalt de studielast van onderwijstrajecten die leiden tot een getuigschrift. Het gaat daarbij om de bepaling van de nominale studielast. De studielast vormt een belangrijke parameter waarmee de leerrechten van studenten kunnen worden bepaald. Bij de bepaling van de studielast wordt een onderscheid gemaakt tussen wo- en hbo-bachelor en masteropleidingen, waarbij de studielast wordt uitgedrukt in ECTS-studiepunten. In de huidige situatie hebben wo-masteropleidingen in principe een lengte van een jaar, waarbij bij wet of algemene maatregel van bestuur ook een hogere studielast kan worden vastgesteld. Deze systematiek geeft de mogelijkheid om de studielast op een hoger niveau vast te leggen, als daarvoor een gereede aanleiding is. Op dit moment heeft de overheid vooral een hogere studielast vastgelegd voor de geneeskundige opleidingen, voor de meeste natuurwetenschappelijke en technische opleidingen, voor de educatieve masters en voor de onderzoeksmasters die de NVAO heeft beoordeeld.

Bovendien bestaat de mogelijkheid voor instellingen om een langere cursusduur vast te stellen, waarbij de instelling de verplichting heeft een voorziening voor het levensonderhoud voor studenten te treffen (profileringsfonds). Bij de voorbereiding van deze wet is overwogen om verlenging van de masteropleiding op een andere manier mogelijk te maken, gelet op de constatering dat een eenjarige masteropleiding in internationale context als minimum wordt beschouwd. Omdat tegelijkertijd moet worden voorkomen dat opleidingen met overheidsmiddelen worden verlengd zonder dat daar een gegronde reden voor bestaat, hebben wij besloten de huidige systematiek te handhaven om masteropleidingen te verlengen. Dat wil zeggen dat voorstellen voor een hogere studielast kunnen worden gehonoreerd op grond van bijzondere, zwaarwegende argumenten. Over elke aanvraag zal het advies van de NVAO worden gevraagd. De bepaling dat een hogere studielast alleen op 120 studiepunten kan worden bepaald, wordt verruimd. Ook een studielast van 90 studiepunten is mogelijk.

Overwogen is of het wenselijk zou zijn een semestersysteem wettelijk verplicht in te voeren, omdat leerrechten worden geïntroduceerd en omdat studenten mobieler worden. Een dergelijke wettelijke bepaling zou echter tot ongewenste belemmeringen kunnen leiden waar het gaat om de inrichting van het onderwijs. Daarom is afgezien van een dergelijke bepaling. De afwegingen op grond waarvan een instelling ervoor kiest het onderwijs op een bepaalde manier in te richten, zijn wel onderwerp van medezeggenschap.

Beroepsvereisten

In lijn met de huidige wetgeving bepaalt deze wet dat als een opleidingstraject opleidt tot een beroep waarvoor beroepsvereisten gelden, aan die vereisten moet worden voldaan.

4.4.2 Voorschriften die worden geschrapt

Categorie postinitiële opleidingen

In 2002 zijn in de BaMa-wetgeving postinitiële masteropleidingen als een aparte categorie aangeduid. Met het oog op transparantie was het doel hiervan dat ook opleidingen geaccrediteerd konden worden die tot dan toe niet binnen het bereik van de WHW vielen. In de praktijk bleek deze categorie echter tot verwarring te leiden:

- De traditionele betekenis van «postinitieel» duidt op het karakter van de opleiding waarbij het onderwijs is gericht op studenten die al in het bezit zijn van een masterdiploma, en die al werkervaring hebben op het desbetreffende vakgebied. Maar door de bachelor-masterstructuur

in te voeren, is het onderscheid op dit punt vervaagd. Nadat ze hun bachelorgraad hebben behaald, kunnen studenten immers ook besluiten om pas een masteropleiding te gaan volgen nadat ze een aantal jaren werkervaring hebben opgedaan.

- Daarnaast betekende de aanduiding «postinitieel» dat het opleidingen betrof die niet door de overheid worden bekostigd. Het bekostigingsbesluit bepaalde dan het karakter van de opleiding als initieel of postinitieel. Zo konden hbo-masteropleidingen via een aanmerkingbesluit worden «omgezet» van een postinitieële in een initiële masteropleiding.

Om aan deze onduidelijkheden een einde te maken, wordt in dit wetsvoorstel het onderscheid tussen postinitieële en initiële masters geschrapt.

Hiermee wordt het wettelijk kader belangrijk vereenvoudigd.

Dat de categorie «postinitieële opleidingen» wegvalt betekent niet dat de grenzen van de overheidsverantwoordelijkheid verschuiven. De overheid zal in het kader van het macrodoelmatigheidsbeleid een beslissing nemen over de bekostiging van nieuwe masteropleidingen.

Onderscheid voltijd-duaal

Het bestaande onderscheid tussen voltijds en duale opleidingen wordt geschrapt om de regelgeving volgens streven te vereenvoudigen. Duale opleidingen kunnen immers als vorm van voltijdonderwijs worden aangeboden. Instellingen hebben zo meer ruimte zélf te bepalen hoe zij hun opleidingen aanbieden, afhankelijk van de vraag van studenten en de situatie in de regio. Doordat dit onderscheid wordt geschrapt, vervalt ook de aparte registratie in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO).

Een ander argument om het wettelijk onderscheid tussen voltijdopleidingen en duale opleidingen op te heffen is dat deze vormen in de praktijk steeds meer naar elkaar toegroeien. Steeds meer opleidingen bevatten duale elementen, en het streven is deze duale component in de toekomst alleen maar te vergroten. In het kader van «een leven lang leren» vragen studenten alleen maar meer om maatwerk. Deze vereenvoudiging heeft geen consequenties voor de studiefinanciering. De eventuele aanspraken op studiefinanciering zijn voor beide onderwijsvormen gelijk. Het collegegeld wordt gefixeerd op het wettelijk collegegeld.

Hbo-propedeuse

In het wetsvoorstel wordt de verplichting tot een propedeutisch examen in het hbo geschrapt. Evenals in het wo nu al het geval is, zal een propedeutisch examen mogelijk zijn. In de wetgeving voor de bachelor-masterstructuur is destijds de verplichting tot een propedeutisch examen in het wo geschrapt. In diezelfde wetgeving is de hbo-propedeuse gehandhaafd omdat het rechtsgevolgen had voor studenten als ze toegelaten wilden worden tot bacheloropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs (zie paragraaf 3.1.1). Nu dit rechtsgevolg vervalt, is het niet meer nodig een propedeutisch examen in het hbo te verplichten. Een student uit het hbo kan nu toegelaten worden tot het wo als hij de eerste fase heeft afgerond van een door de hogeschool bepaald hbo-programma, met een omvang van 60 studiepunten.

Hoewel een propedeutisch examen in het hbo niet meer verplicht is, blijven de functies van de eerste fase van een bacheloropleiding – oriënteren, verwijzen en selecteren gehandhaafd. Dit is ook aangegeven voor de wo-bacheloropleidingen, bij de invoering van de bachelor-masterstructuur en het vervallen van de verplichting van een propedeutisch examen in het wo.

4.5 Examencommissie

In deze paragraaf geven we eerst een aantal argumenten uit onderzoek en uit de praktijk waaruit volgt dat het gewenst is dat de positie van de examencommissie versterkt wordt. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop de positie van de examencommissie in dit wetsvoorstel versterkt is.

Adviezen Onderwijsraad en inspectie

De Inspectie van het Onderwijs en de Onderwijsraad hebben de afgelopen jaren kritische rapporten uitgebracht over de examinering in het hoger onderwijs. Dit is een belangrijke aanleiding om de taak en positie van de examencommissie te versterken.

De Onderwijsraad (2004) en de Inspectie van het Onderwijs (2002/2003) constateren dat de examinering en toetsing¹ in het hoger onderwijs op dit moment in veel gevallen te weinig kwaliteitsgarantie bieden en niet transparant genoeg zijn. Ook de NVAO herkent dit in zijn reactie op het Onderwijsraadadvies. Over de taak van de examencommissie en haar rol bij de kwaliteit van de examens stelt de inspectie vast dat examencommissies nu in de praktijk vooral getuigschriften afgeven, vrijstellingen geven en klachten behandelen over examens. Ze besteden weinig aandacht aan kwaliteitsborging en kwaliteitsbeleid rond examens en toetsen. Ook uit een brede enquête van de inspectie blijkt dat examencommissies zelf vinden dat de kwaliteit van examinering en toetsing veel meer aandacht verdient. Over de samenstelling van examencommissies merkt de inspectie op dat in een aantal gevallen de wet niet wordt nageleefd, bijvoorbeeld doordat naast docenten ook bestuursleden of andere managers in de examencommissie zitten. De Onderwijsraad concludeert dat examinering een «opleidingsafhankelijke aangelegenheid is met weinig kwaliteitsborging en een geringe betrokkenheid van externe deskundigen». In het licht van nieuwe ontwikkelingen, zoals opleidingen die verbreed worden, maar ook onderwijskundige vernieuwingen, zou hierin verbetering moeten komen, zo vindt de Onderwijsraad. In 2006 heeft de inspectie bovendien een onderzoek gepubliceerd over de betrouwbaarheid van de getuigschriften in het hoger onderwijs. Op basis van 16 casestudies bij opleidingen met een verhoogd risicoprofiel heeft de inspectie geconcludeerd dat de naleving van de kwaliteit rondom de afgifte van getuigschriften beter kan. In de beleidsreactie die in februari 2006 aan de Tweede Kamer is aangeboden, wordt ingegaan op de aanbevelingen van de inspectie, waarvan een aanzienlijk deel is verwerkt in dit wetsvoorstel.

Andere argumenten om de examencommissie te versterken

Naast genoemde rapporten zijn er nog meer argumenten om de examencommissie te versterken. In de eerste plaats ontwikkelt het hoger onderwijs zich in de richting van meer variëteit en maatwerk in het onderwijsproces. Zo vindt een verschuiving plaats naar minder maar *bredere opleidingen*. Zoals aangegeven in paragraaf 4.2 wordt in het hbo en wo het opleidingsaanbod opnieuw geordend om de accreditatielast te verlichten.

In de tweede plaats krijgt met dit wetsvoorstel de evc-procedure een nadrukkelijke plaats in het hoger onderwijs. Door de erkenning van elders verworven competenties (evc) te stimuleren (zie paragraaf 4.6) neemt naar verwachting het aantal flexibele leerroutes toe. De examencommissie is binnen de instelling verantwoordelijk om een dergelijke procedure op te zetten en vrijstellingen te verlenen in het kader van evc.

In de derde plaats worden de keuzemogelijkheden voor studenten verder uitgebreid, doordat leerrechten worden geïntroduceerd (zie hoofdstuk 2). In de vierde en laatste plaats krijgen veel examencommissies een zwaardere taak doordat het hoger onderwijs zich steeds internationaler oriënt-

¹ In de memorie wordt gesproken over «toetsing». Daarmee worden tussentijdse toetsen en tentamens aangeduid.

eert. Dat kan betekenen dat vaker vrijstellingen verleend moeten worden aan buitenlandse studenten, maar in dit wetsvoorstel wordt de ruimte ook groter voor (internationale) samenwerking tussen opleidingen.

De combinatie van deze factoren vraagt erom de examencommissie te versterken. Het is immers de examencommissie die beoordeelt of het niveau van de afgestudeerde conform het gestelde eindniveau is. Bij een traditionele opleiding is dat een betrekkelijke standaardprocedure. Als gevolg van de geschetste ontwikkelingen wordt deze taak echter complexer. Studenten zullen vaker een op maat gesneden onderwijs-traject volgen, waarbij het aan de examencommissie is te beoordelen – zowel vooraf als de vrijstellingen worden verleend, als aan het eind van de rit – of een samenhangend onderwijspakket heeft geleid tot het gewenste bachelor- of masterniveau.

Taakverschuiving van procedure naar kwaliteit

Er is dus alle reden om zorgvuldig te kijken welke positie de examencommissie moet innemen. Om de onafhankelijkheid te waarborgen is het wenselijk instellingen te verplichten, zoals ook in de WHW verplicht was, een examencommissie in te stellen. Bovendien draagt een sterke en onafhankelijke examencommissie eraan bij dat de professional een stevige positie inneemt binnen de instelling. De examencommissie bestaat immers uit professionals.

Hierna volgen de drie belangrijkste aspecten die in het wetsvoorstel zijn opgenomen over de examencommissie.

1. Onafhankelijk en deskundig

Het wetsvoorstel geeft aan dat de examencommissie onafhankelijk en deskundig is. Het is aan de instelling om dit in te vullen.

Vanuit het oogpunt van transparantie en onafhankelijkheid is het aan te bevelen dat een examencommissie gebruikmaakt van externe deskundigheid. Dat kan bijvoorbeeld door een extern lid op te nemen of een externe deskundige te consulteren. Daarmee wordt de externe legitimiteit van toetsing bovendien vergroot. Een wettelijke verplichting hiertoe is niet opgenomen. Daarvoor zijn de opleidingen te verschillend.

Het is niet aan te bevelen dat personen met een managementfunctie, die verantwoordelijk zijn voor de financiële toestand van de instelling, zitting hebben in de examencommissie. De onafhankelijkheid en transparantie kunnen daarmee in het geding komen.

Om het onafhankelijke karakter van de examencommissie ten opzichte van het college van bestuur te bevestigen, is er daarnaast een speciale regeling getroffen geschillen over toetsen en examens op te lossen (zie paragraaf 2.4.1).

2. Taak

De taak van de examencommissie verschuift. Tot nu toe was de examencommissie vooral verantwoordelijk voor het vaststellen van regels, die een goede gang van zaken rond toetsing waarborgen: examinatoren aanwijzen, toetsen en examens organiseren en coördineren. In de WHW stelt de examencommissie optioneel richtlijnen en beoordelingsnormen (voor tentamens) vast¹. In de nieuwe wet is een taak van de examencommissie om, binnen het kader van het OER, richtlijnen en beoordelingsnormen voor toetsen en examens vast te stellen. Daarbij kan gedacht worden aan eisen aan de vorm van toetsing, of aan de aansluiting op eventuele eindtermen. Op deze manier vult de examencommissie haar verantwoordelijkheid in om deskundig, onafhankelijk en transparant te toetsen en te examineren. Het ligt voor de hand dat de examencommissies door de instelling betrokken worden bij het formuleren van examenbeleid. Om invulling te kunnen geven aan hun inhoudelijke taak is het immers van belang dat de examencommissies niet alleen het examen-

¹ Artikel 7.12, vierde lid stelt dat de examencommissie richtlijnen en aanwijzingen kan geven aan de examinatoren om de uitslag te beoordelen en vast te stellen. De toelichting bij de WHW legt dit uit als «bindende instructies van algemene, onderscheidenlijke concrete aard» en stelt: «De examencommissie kan dus beoordelingsnormen vaststellen die de examinatoren in acht moeten nemen».

beleid van de instelling uitvoert, maar ook in de gelegenheid worden gesteld actief mee te denken over de manier waarop het examenbeleid wordt vormgegeven. Er zijn verschillende vormen denkbaar. De instelling kan examencommissies raadplegen bij instellingsbreed examenbeleid. Denk daarbij aan een hogeschool die competentiegericht examineren voor de hele instelling wil doorvoeren. Ook kan een examencommissie door het bestuur (of door een decaan of opleidingsdirecteur) worden betrokken bij de formulering van de wijze waarop toetsen en examens voor een bepaalde opleiding worden afgenomen in een onderwijs- en examenreglement.

De examencommissie draagt verder verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de toetsing en examinering door aan het eind van een opleidings-traject vast te stellen of een student het gewenste eindniveau heeft bereikt. Het gewenste eindniveau betekent dat het voldoende is om een graad te behalen. Dat kan de examencommissie doen door vast te stellen of de student tussentijdse toetsen met goed gevolg heeft afgelegd. Dat kan ook – en dit is aan te bevelen voor de transparantie en om het eindniveau te waarborgen – door een examen af te nemen in de vorm van een eindtoets¹. De suggestie, onder andere van de Onderwijsraad, om in het hoger onderwijs een centrale eindtoets wettelijk te verplichten, nemen wij niet over. Een van bovenaf opgelegd examen voor alle studenten staat op gespannen voet met de variëteit in het hoger onderwijs en met de autonomie van de hogeronderwijsinstellingen.

Aangezien de examencommissie vaststelt of het eindniveau voldoende is om een graad toe te kennen, en bovendien tot taak heeft het getuigschrift uit te reiken, is het goed denkbaar dat het de examencommissie is die formeel de graad verleent. Waar het college van bestuur in de WHW exclusief deze verantwoordelijkheid had, kan met dit wetsvoorstel het bestuur deze verantwoordelijkheid desgewenst overdragen aan de examencommissie.

3. Minder en globalere voorschriften

Het aantal voorschriften wordt minder en globaler, om instellingen ruimte te bieden voor eigen invulling. Zo worden de bepalingen in de WHW over de samenstelling van de examencommissie (leden zijn belast met het verzorgen van onderwijs) vervangen door een algemene omschrijving dat de examencommissie moet bestaan uit deskundige en onafhankelijk functionerende leden. De bepaling over fraude wordt aangepast. De student kan in ernstige gevallen (plagiaat) permanent van de opleiding worden uitgesloten door het college van bestuur, op voorstel van de examencommissie. De bepaling dat een examencommissie voor een opleiding of groep van opleiding wordt ingesteld blijft gehandhaafd. Dat de taak van de examencommissie zwaarder wordt, kan wel aanleiding zijn om één examencommissie voor verschillende opleidingen in te stellen.

Ten slotte moet de examencommissie evc-procedures vaststellen (zie paragraaf 4.6) en zorgdragen voor toetsen (assessments) voor evc-kandidaten.

Examinering is een onderdeel van de kwaliteit van het onderwijs dat beoordeeld wordt in de accreditatieprocedure. Zoals ook de Onderwijsraad (2004) opmerkt, is dit geen zwaarwegend aspect. Als het onderdeel examens en toetsing negatief wordt beoordeeld, hoeft dit niet tot een negatief eindoordeel te leiden. Na de huidige accreditatieronde moet – conform het voorstel van de Onderwijsraad en in overleg met de NVAO – het accreditatiekader worden aangepast. «Toetsen en examineren» moet een volwaardig onderdeel vormen, zodat een opleiding de accreditatie verliest bij een onvoldoende score op dit gebied, tenzij de opleiding na de hersteltermijn van twee jaar wel positief beoordeeld wordt op dit punt.

¹ Daarbij zijn uiteraard verschillende vormen of een combinatie daarvan mogelijk: schriftelijk of mondeling, presentatie, stageverslag, onderzoek, portfolio.

4.6 Leven lang leren

Bij het streven naar meer hoger opgeleiden is ook de beroepsbevolking steeds meer in beeld. Van de volwassenen met een middelbaar opleidingsniveau kan een aanzienlijk aantal na een niet al te lang opleidingstraject een hogeronderwijsdiploma behalen. Ook voor degenen die al een hoger opleidingsniveau hebben, is het belangrijk om te blijven leren. Het kabinet streeft er daarom naar de deelname aan het hoger onderwijs van de 25- tot 65-jarigen te verhogen met 20 tot 30 procent. De vraag is hoe het (weer gaan) studeren aantrekkelijk gemaakt kan worden voor werkenden en werkzoekenden. Het kabinet zet er sterk op in de «wereld van het leren» en de «wereld van het werken» zo veel mogelijk te integreren. Dit gebeurt bijvoorbeeld door duale trajecten te stimuleren, waarin werken en leren gecombineerd worden.

Erkenning van elders verworven competenties

Een andere manier om studeren weer aantrekkelijk te maken, is om de erkenning van elders verworven competenties (evc) te stimuleren. Als iemand eerst een evc-procedure doorloopt, kan dit het opleidingstraject dat hij moet volgen, aanzienlijk bekorten. Vanwege het belang van een leven lang leren moet evc ook nadrukkelijker een plaats krijgen in het hoger onderwijs. Dat heeft het kabinet aangekondigd met het actieplan «Leven lang leren» (2004). Het wordt een taak voor de examencommissie om procedures voor evc te ontwikkelen en erop toe te zien dat ze worden nageleefd. Dat ligt in de rede omdat de examencommissie ook individuele onderwijstrajecten beoordeelt en vrijstellingen geeft.

In een evc-procedure waarin een persoon zijn competenties wil laten beoordelen met het oog op een verdere opleiding, kunnen drie stappen worden onderscheiden. De eerste stap is de herkenningfase, dat is de fase waarin een portfolio wordt samengesteld. In dit portfolio kunnen diploma's zitten, werkstukken maar ook informatie over competenties die blijken uit verrichte werkzaamheden of uit andere activiteiten, zoals vrijwilligerswerk. Vervolgens wordt in het algemeen op basis van dit portfolio, van een gesprek en soms van een beoordeling op de werkplek vastgesteld welke competenties de persoon in kwestie inderdaad heeft. Dit is de erkenningfase. Ten slotte wordt op basis hiervan een ontwikkelings- of scholingstraject afgesproken met een onderwijsaanbieder, zodat de persoon in kwestie zich kan kwalificeren voor een diploma.

Het portfolio zou brede gelding moeten hebben. Er zijn nu nog geen standaardnormen, maar instellingen voor hoger onderwijs zouden tot een zekere vorm van standaardisering moeten komen, bij voorkeur in afstemming met andere typen onderwijsinstellingen en andere organisaties. Het departement heeft hierover het overleg gestart met de HBO-raad en de VSNU, en zal hierover ook nog met PAEPON spreken. Het kenniscentrum evc is hierbij als deskundige betrokken.

Daarbij wordt ook besproken hoe competenties op een vergelijkbare wijze kunnen worden beoordeeld. Een opleidingstraject moet op maat vastgesteld kunnen worden, waarbij idealiter ook de mogelijkheden voor leren op de werkplek worden benut. In het opleidingstraject wordt de structuur aangebracht, doordat opgeleid wordt tot een erkend diploma dat brede gelding heeft.

Associate degree programma

In het studiejaar 2006–2007 en in het studiejaar 2007–2008 starten de door de minister goedgekeurde pilots met Associate-degreeprogramma's binnen hbo-bacheloropleidingen. Een van de belangrijkste doelstellingen bij deze pilots is te onderzoeken of deze Associate-degreeprogramma's, die leiden tot een afzonderlijke graad, de instroom in het hoger onderwijs

kunnen vergroten. De mate waarin deze programma's aantrekkelijk zullen blijken voor werkenden, werkzoekenden en doorstromers uit het mbo, samen met de relevantie voor de arbeidsmarkt, zal in belangrijke mate bepalen op welke manier deze programma's worden ingevoerd. Deze regeling geldt dan ook tot een bij KB te bepalen tijdstip, zodat na een evaluatie een definitieve regeling in deze wet kan worden opgenomen. In het wetsvoorstel wordt op verzoek van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2005/06, 29 410, nr. 34) een voorziening getroffen om een afzonderlijke graad aan Ad-programma's te verbinden. Daarbij is gekozen voor de naam «Associate degree» (Ad), omdat deze goed tot uitdrukking brengt dat het gaat om een onderdeel van een (hbo-bachelor)opleiding en omdat deze naam inmiddels ingeburgerd is in Nederland. Degene aan wie de graad is verleend is gerechtigd deze in de eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen. Vanuit internationaal perspectief gezien gaat het om een subdegree. Bij het getuigschrift van de Ad wordt net als bij de andere opleidingen een diplomasupplement verstrekt, zodat duidelijk is wat het programma heeft behelsd.

Het uitgangspunt is dat de studielast van een Associate-degreeprogramma minimaal 120 studiepunten is en dat een hogere studielast mogelijk is indien de NVAO heeft geoordeeld dat dat voor de arbeidsmarktrelevantie van het programma nodig is. Ten slotte maakt de regeling in deze wet het mogelijk dat voor het Ad-programma een fixus ontstaat, los van de capaciteit van de hbo-bacheloropleiding waartoe dit programma behoort. Bij de accreditatie van de desbetreffende bacheloropleiding en de toets nieuw Ad-programma beoordeelt de NVAO de arbeidsmarktrelevantie van het Ad-programma en de positionering van het programma ten opzichte van het mbo en binnen de hbo-bachelor.

4.7 Gradverlening

In 2002 is de bachelor-masterstructuur in het Nederlandse hoger onderwijs ingevoerd. Omdat graden nationaal herkenbaar moeten zijn, is toen een onderscheid ingevoerd tussen (de namen van de) graden van wo- en hbo-opleidingen. Afgestudeerden van een wo-opleiding krijgen bachelor- en mastergraden met de toevoegingen «of Arts» of «of Science», afhankelijk van de discipline. Afgestudeerden van een hbo-opleiding krijgen bachelor- en mastergraden met een verwijzing naar het vakgebied (bijvoorbeeld Bachelor of Engineering, Bachelor of Nursing, Master of Architecture).

Sinds de bachelor- en mastergraden zijn ingevoerd, is de internationale herkenbaarheid van de Nederlandse graden een punt van aandacht gebleven. Zowel de universiteiten als de hogescholen ervaren problemen met de huidige naamgeving. De bestaande wet biedt hiervoor maar tot op zekere hoogte een oplossing met de verplichting voor het diplomasupplement en met de mogelijkheid om bij ministeriële regeling uitzonderingen te maken voor de namen van graden voor wo-opleidingen.

Omdat het belangrijk is dat Nederlandse graden internationaal herkenbaar zijn, heeft de staatssecretaris van OCW een internationaal samengestelde commissie, het Committee Review Degrees onder voorzitterschap van professor Dr. Roger K. Abrahamsen (hierna: Commissie Abrahamsen), de opdracht gegeven een «review» te maken van de Nederlandse graden, met het doel richtingen voor graden te beschrijven die internationaal gebruikelijk, transparant en robuust zijn. Bij deze opdracht diende de commissie uit te gaan van het binaire systeem en van Engelstalige (bachelor en master) namen van graden.

Hierna gaan we eerst in op het voorstel van de Commissie Abrahamsen en op de reacties op dit voorstel. Vervolgens zullen we ingaan op de

conclusie die we uit de reacties trekken en de afweging die wij maken. Deze afweging leidt ertoe dat wij een lichte voorkeur hebben voor een andere benadering dan die van het voorstel van de Commissie Abrahamsen. Tenslotte zullen wij de andere benadering van de namen van graden (hierna: titulatuur) die in dit wetsvoorstel is opgenomen, uiteenzetten.

De Commissie Abrahamsen heeft in juni 2005 het rapport *Bridging the gap between theory and practice, possible degrees for a binary system* (Kamerstukken II 2004–2005, 29 281, nr. 3) uitgebracht.

De commissie stelt dat het niet mogelijk is een gradenstructuur te maken, die voldoet aan «de internationale gradenstructuur». Een internationaal geharmoniseerde gradenstructuur bestaat namelijk niet. Aan de internationale omgeving is wel het gebruik te ontleen dat de graad past bij de inhoud van de opleiding. Tegen deze achtergrond stelt de commissie een systematiek voor, waarin de toevoegingen *of Arts of of Science* mogelijk zijn voor opleidingen die voldoende verbonden zijn met onderzoek. Hbo-opleidingen zouden, anders dan bij de huidige systematiek, bij voldoende verbinding met onderzoek ook *of Arts of of Science* kunnen gebruiken.

De door de commissie voorgestelde systematiek betekent dat er criteria zouden moeten worden ontwikkeld voor de mate waarin de programma's met onderzoek verbonden moeten zijn, om het gebruik van *of Arts of of Science* te rechtvaardigen.

De commissie stelt verder voor dat bij accreditatie de namen van graden die worden verbonden aan de verschillende onderwijsprogramma's, worden gevalideerd.

De reacties van de universiteiten, hogescholen en werkgevers op het voorstel van de Commissie Abrahamsen hebben grotendeels te maken met de relatie tussen titulatuur in het hbo en onderzoek. Partijen blijken verschillende beelden te hebben bij de criteria voor «voldoende verbonden met onderzoek». De VSNU is van mening dat de commissie bij «onderzoek» het onderzoek bedoelt zoals dat aan universiteiten plaatsvindt. De HBO-raad is van mening dat de commissie bedoelt dat er in het curriculum aandacht geschonken moet worden aan onderzoeksmethoden. De criteria voor onderzoek worden dan getoetst aan de hand van het competentieprofiel (voldoende onderzoekscompetenties) en bewijs van verbinding van het onderwijs met activiteiten van lectoren en kennisgevingen. De HBO-raad verwacht dat een belangrijk deel van de hbo-opleidingen al aan de criteria voldoet.

De NVAO is gevraagd een nadere duiding te geven van de criteria voor onderzoek. De NVAO stelt dat centraal in internationale definities voor onderzoek de verbinding van onderzoek met de ontwikkeling van kennis, staat. Dat komt het duidelijkst tot uiting in zowel fundamenteel als toegepast onderzoek. Het is op zich niet voldoende dat wetenschappelijke methoden worden toegepast. Zo vallen gegevens verzamelen, testen, haalbaarheidsstudies en beleidsstudies doen, niet onder het begrip onderzoek. Onderzoek in internationale definities vergt een serieuze onderzoeksinfrastructuur en onderzoekscultuur. Het personeel moet ervaren zijn in het doen van onderzoek.

Het voorstel van de Commissie Abrahamsen is besproken in het algemeen overleg van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 9 november 2005 (Kamerstukken II 2005–2006, 29 891, nr. 4). De woordvoerders van de fracties hebben aangegeven geen voorstander te zijn van de door de Commissie Abrahamsen voorgestelde titulatuur in het hbo omdat zij dit zien als een nieuwe tussencategorie die tot onduidelijkheid leidt. De vaste commissie ondersteunt breed de uitbouw van

ontwerp- en ontwikkeling in het hbo, maar vindt het onduidelijk hoe deze onderzoeksactiviteiten zich vertalen in de titulatuur voor het hbo.

Naar aanleiding van de discussie tijdens het algemeen overleg is de AWT gevraagd zijn advies *Ontwerp- en ontwikkeling. De functie en plaats van onderzoeksactiviteiten in hogescholen* nader toe te lichten. De AWT (AWT, 2006) licht de onderzoeksactiviteiten van de hogescholen toe aan de hand van het *Pasteurs quadrant* van Donald Stokes. Het *Pasteurs quadrant* verdeelt de verschillende typen onderzoek over vier vakken. Elk vak wordt aangeduid met één onderzoeker die uitblinkt in het betreffende type onderzoek. Het op toepassing gericht onderzoek is te vinden in twee vakken: het vak van onderzoek niet gericht op fundamenteel begrip, maar wel op toepassing (vak van Edison) en het vak van onderzoek gericht op fundamenteel begrip en ook op toepassing (vak van Pasteur). De AWT plaatst het onderzoek van hogescholen in het vak van Edison. Het vak van Edison is vernoemd naar Thomas Edison die verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een werkende telefoon. Zijn onderzoek was zuiver ontwikkelingswerk, gericht op het verkrijgen van een werkend prototype. Zijn onderzoek had niets te maken met de elektrotechnische theorie. Wij onderschrijven het beeld van de AWT dat de onderzoeksactiviteiten van hogescholen van het type Edison dienen te zijn. Elders in deze memorie gaan wij daar nader op in.

Wij trekken uit de adviezen, alsmede uit de bespreking ervan met de meest betrokken partijen de conclusie dat het verbinden van titulatuur in het hbo aan onderzoek niet zonder haken en ogen is. Het ontwikkelen en toepassen van criteria voor *of Arts* of *of Science* zal lastig zijn omdat niet duidelijk is aan welke eisen onderzoek in het hbo precies moet voldoen om internationaal de toevoeging *of Arts* of *of Science* te rechtvaardigen. Verbinden van titulatuur in het hbo aan onderzoek brengt daarom het risico met zich mee dat het nauwelijks uitvoerbaar is: het is lastig algemeen geldende, breed geaccepteerde, criteria te ontwikkelen, aan de hand waarvan te bepalen is welk onderzoek wél en welk onderzoek niét *of Arts* of *of Science* rechtvaardigen. Een risico is dat hogescholen – gedreven door de erbij horende titulatuur – zich gaan richten op Pasteur-onderzoek in plaats van het Edison-onderzoek; dit werkt een ongewenste «academi-sering» in de hand.

Gelet op de nadelen van het voorstel van de Commissie Abrahamsen hebben wij in dit wetsvoorstel voor een andere benadering gekozen. Deze benadering heeft ook nadelen, maar komt tegemoet aan een betere internationaal herkenbare titulatuur voor hbo-opleidingen, zonder dat er een directe verbinding wordt gemaakt tussen titulatuur in het hbo en onderzoek. In de besprekingen is nogmaals gebleken dat voor de hogescholen, de hbo-studenten en de hbo-afgestudeerden een betere internationaal herkenbare titulatuur een zeer belangrijk punt is:

- Hogescholen hebben strategische samenwerkingsverbanden met universiteiten in Europa en werven studenten uit het buitenland; vaak wordt gewerkt aan bi-diploma's;
- Hbo-studenten gaan tijdens hun studie naar het buitenland;
- Hbo-afgestudeerden gaan werken in het buitenland, doen daar een vervolgstudie of werken samen met het buitenland.

De HBO-raad wijst erop dat met name in landen die gericht zijn op Angelsaksische graden (bijvoorbeeld grote delen van Azië en Afrika, delen van Latijns Amerika en vele OESO landen) de huidige titulatuur problemen geeft, waar dat vroeger niet zo was. Voor de invoering van de bachelor-masterstructuur konden hbo-afgestudeerden zonder problemen bachelor- of mastertitels met de toevoegingen *of Arts* of *of Science* voeren. In een internationale omgeving hebben graden zonder de toevoegingen *of Arts* of *of Science* minder waarde in internationale vergelij-

kingen en afgestudeerden van het hbo krijgen in sommige gevallen onrecht moeilijk toegang tot internationale banen.

Wij hebben in het wetsvoorstel de volgende benadering voor de titulatuur opgenomen. De instellingen bepalen de toevoeging bij de graad, waarbij bij wo-opleidingen (zoals nu) verplicht *of Arts of of Science* wordt toegevoegd en een vakgebied of beroepenveld kan worden toegevoegd en waarbij bij hbo-opleidingen verplicht het vakgebied of het beroepenveld (zoals nu) wordt toegevoegd en *of Arts of of Science* kan worden toegevoegd (nieuw). De bestaande ministeriële regeling waarbij vanwege de internationale herkenbaarheid, in plaats van de toevoegingen *of Arts of of Science*, andere toevoegingen voor wo-opleidingen mogelijk zijn, blijft gehandhaafd.

In deze benadering komt de binariteit tot uitdrukking in de titulatuur. Er is geen tussencategorie met aparte criteria, zoals bij het voorstel van de Commissie Abrahamsen. In de benadering in het wetsvoorstel komt het binaire onderscheid tot uiting in de verplichte toevoeging van het vakgebied of beroepenveld bij hbo-opleidingen. De in het wetsvoorstel opgenomen benadering komt daarmee tegemoet aan het verzoek van de Tweede Kamer om het typische onderscheid tussen beroepsgerichte en wetenschappelijke opleidingen in de uitwerking van de titulatuur herkenbaar te laten (Motie van het lid Joldersma c.s., Kamerstukken II 2004–2005, 28 925, nr. 29). Het is echter wel zo dat in enkele gebieden het ook voor wo-opleidingen gangbaar is een vakgebied toe te voegen. In de praktijk kan er dus enige overlap in naamgeving tussen hbo- en wo-opleidingen ontstaan. Voor de transparantie in opleidingen blijft het Diploma supplement dan ook het belangrijkste instrument. De in dit wetsvoorstel opgenomen benadering wordt, vanwege deze mogelijke overlap in titulatuur tussen hbo- en wo-opleidingen, niet gesteund door de universiteiten.

Een risico is dat de internationale herkenbaarheid van het Nederlandse hoger onderwijs verzwakt, als instellingen niet zorgvuldig omgaan met de geboden ruimte. Hoewel er geen internationaal gradensysteem bestaat, is het gebruik dat *of Arts of of Science* alleen gegeven wordt als het programma in zekere mate op onderzoek is gebaseerd. Het kan zijn dat buitenlandse studenten of werkgevers teleurgesteld of ontevreden zijn, als hogescholen bij hbo-opleidingen ten onrechte *of Arts of of Science* gebruiken.

Echter, onze benadering biedt de mogelijkheid de namen van hbo-graden meer dan nu aan te laten sluiten bij wat gangbaar is in het buitenland. Dit wetsvoorstel gaat daarbij uit van de eigen verantwoordelijkheid van de instelling voor een naam van de graad die recht doet aan de inhoud van de opleiding. De instelling moet een eigen afweging maken en dient niet lichtzinnig over te gaan tot de toevoeging *of Arts* dan wel *of Science*. Daarbij is het van belang dat de vlag de lading dekt, zodat instellingen, studenten en werkgevers niet de verkeerde verwachtingen hebben bij de desbetreffende opleiding. Voor sommige hbo-opleidingen zal de instelling *of Arts of of Science* aan de graad toevoegen, zoals zij wellicht ook voor de invoering van de bachelor-masterstructuur deed. Voor hbo-opleidingen die geen of nauwelijks relatie hebben met onderzoek ligt de keuze voor hand om het vakgebied tot uitdrukking te brengen, zonder toevoeging *of Arts of of Science*. Dit geldt ook voor opleidingen waarvoor deze toevoegingen internationaal niet gangbaar zijn (bijvoorbeeld de kunstopleidingen), en hbo-opleidingen die vooral op Nederland zijn gericht en die dus niet of nauwelijks in het buitenland opereren.

We onderkennen dat de in het wetsvoorstel opgenomen benadering nadelen heeft, zoals bovengenoemd risico, maar dat geldt voor elke

andere benadering. Het voorstel Abrahamsen heeft in het Algemeen Overleg (november 2005) geen steun gekregen en is bovendien lastig te operationaliseren. Daarom hebben wij een lichte voorkeur voor de in dit wetsvoorstel opgenomen benadering, die bewerkstelligt dat hbo-graden waar nodig kunnen aansluiten bij wat gangbaar is in het buitenland.

4.8 Joint degrees

Een «joint degree» is een graad die een instelling verleent, samen met een of meer instellingen in binnen- of buitenland, nadat de student een studieprogramma heeft doorlopen waarvoor de samenwerkende instellingen verantwoordelijk zijn. Het kan belangrijke voordelen hebben om een gezamenlijke opleiding en graad aan te bieden. Nationaal verschaft dit een meerwaarde in kwalitatieve zin of ook vaak om financiële of onderwijskundige redenen. Bij internationale samenwerking gaat het ook om de meerwaarde van de verbinding tussen culturen en structuren. Joint degrees kunnen daarom de internationale dimensie van het hoger onderwijs versterken. Daarom is in het Bolognaproces benadrukt hoe belangrijk joint degrees zijn. Ook de Europese Unie stimuleert joint degrees via het Erasmus Mundus-programma. Onder de WHW is het niet mogelijk om een gezamenlijke graad te verlenen. Dat deze mogelijkheid er nu wel komt, is een belangrijke verruiming van de huidige wet.

Bij de vormgeving van joint degrees in het wetsvoorstel is het uitgangspunt dat de instelling verantwoordelijk is voor de student die bij haar is ingeschreven, voor het onderwijs en voor de horizontale en verticale verantwoording. Juist vanwege het gezamenlijke aspect vergt dit nadere uitwerking. Een gezamenlijke opleiding is niet per definitie een volledige opleiding. Het kan ook gaan om een gedeelte van een opleiding, bijvoorbeeld een afstudeer richting of een specifiek programma binnen de opleiding. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.17 gaan we hier nader op in.

Het is niet mogelijk om een gezamenlijke graad van een hbo- en een wo-programma toe te kennen. Dit is strijdig met het programmatische binaire onderscheid.

4.8.1 Gezamenlijke graad met buitenlandse instellingen

De ontwikkeling van joint degrees is volop in beweging. Naarmate het Europese overleg vordert over hoe buitenlandse accreditaties worden geaccepteerd, zal het eenvoudiger worden om joint degrees te vormen. Zolang dat echter niet het geval is, zullen – met behoud van de kwaliteitswaarborgen – belemmeringen voor de joint degrees zo veel mogelijk worden opgeruimd, zeker bij Europese programma's als Erasmus Mundus. Maar vanzelfsprekend kan deze wet alleen de situatie voor Nederland regelen. De overheid houdt haar verantwoordelijkheden ten opzichte van de Nederlandse instelling. Deze lijn lijkt overigens gevolgd te worden in andere EU-landen.

De Nederlandse instelling moet voldoen aan de wettelijke voorschriften, zoals de accreditatieverplichtingen. Ook is de Nederlandse instelling verantwoordelijk voor het hele gezamenlijke programma en het verlenen van de graad. Voor de student gelden de bepalingen, bijvoorbeeld over de rechtsbescherming, zoals die bij de desbetreffende Nederlandse instelling gelden, ook als deze niet helmaal gelijk zijn aan die van de buitenlandse instelling. De naam van de instelling en de onderdelen van de opleidingen die de student elders heeft gevolgd, kunnen volgens dit wetsvoorstel op het getuigschrift worden opgenomen.

Bij de vormgeving van joint degrees en bij de internationale uitwisseling is de collegegeldverplichting – en de hoogte daarvan – een belangrijke

belemmering. In het Wetsvoorstel financiering hoger onderwijs is hiervoor een voorziening getroffen.

4.8.2 Gezamenlijke graad van Nederlandse ho-instellingen

De instellingen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gezamenlijke graad en het gezamenlijke programma. De graad wordt verleend door de deelnemende instellingen gezamenlijk.

Op het getuigschrift zullen geen vrijstellingen worden vermeld voor de vakken die gevolgd zijn aan de verschillende deelnemende instellingen. Het is een gezamenlijk getuigschrift waarbij de vakken worden vermeld, inclusief de instelling waar deze zijn gevolgd en het behaalde resultaat. Hiermee komt tot uitdrukking dat het gaat om een gezamenlijke graad.

Accreditatie en macrodoelmatigheid

De joint degrees worden geaccrediteerd op het niveau van de gezamenlijke opleiding. Als de opleiding wordt verzorgd door twee (of meer) Nederlandse instellingen verzoeken deze gezamenlijk om accreditatie. Als geen accreditatie wordt verkregen, verliezen beide (alle) Nederlandse instellingen hun accreditatie. Als de opleiding wordt verzorgd door een Nederlandse en (een of meer) buitenlandse instelling, verzoekt de Nederlandse instelling om accreditatie. In het geval de gezamenlijke graad is vormgegeven door een gezamenlijk programma binnen twee (of meer) opleidingen geldt in feite de reguliere accreditatieprocedure. Het gezamenlijke traject wordt meegenomen bij de accreditatie van de afzonderlijke opleidingen.

Ook vanuit het oogpunt van macrodoelmatigheid verdient deze constructie aandacht. De deelnemende instellingen zullen gezamenlijk (voor zover relevant, zie paragraaf 5.5 over de macrodoelmatigheid) een aanvraag indienen om de macrodoelmatigheid te laten beoordelen. De minister zal zich bij zijn oordeel rekenschap geven van de gezamenlijkheid. Zo is het mogelijk dat een gezamenlijk programma verzorgd door twee of meer instellingen wel als doelmatig te kenschetsen is, maar een gelijk programma door elke instelling afzonderlijk niet. Daar waar de macrodoelmatigheid niet afzonderlijk beoordeeld hoeft te worden bijvoorbeeld omdat beide instellingen het desbetreffende onderwijsprogramma al verzorgen – heeft de minister geen rol.

Positie van de student

De student schrijft zich in bij een opleiding van een van de deelnemende instellingen. Voor hem gelden dan in principe de bepalingen van de instelling of de opleiding en het programma waaraan hij is ingeschreven. Dit geldt zeker in de «randvoorwaardelijke» sfeer, zoals rechtsbescherming, collegegeldbepalingen. Voor de rechtsbescherming is de procedure bij de instelling waaraan de student is ingeschreven geldig; mocht de student een geschil hebben met een andere instelling dan waar hij staat ingeschreven, dan wordt de desbetreffende instelling betrokken in de procedure. Wel kunnen de instellingen nadere, eventueel afwijkende, afspraken maken.

Voor het gezamenlijke programma kunnen instellingen gebruikmaken van het samenwerkingsinstituut (artikel 4.18), bijvoorbeeld voor de medezeggenschap vorm te geven. De instellingen dienen nadere afspraken te maken. Daarin kunnen ze bijvoorbeeld afspraken maken over een vorm van verrekening – de instelling waar de student als eerste is ingeschreven, ontvangt de bekostiging voor de student en over het bindend studieadvies.

4.9 Nederlandse graadverlening in het buitenland

In de notitie Koers op kwaliteit (Internationaliseringsbrief hoger onderwijs, 2004) is aangegeven dat ruimte zal worden geboden om Nederlandse diploma's af te geven in het buitenland. Dit vergroot de mogelijkheden voor Nederlandse instellingen om zich internationaal te profileren. Voorwaarden om een Nederlandse graad af te geven buiten Nederland zijn de volgende:

- De instelling is in Nederland bevoegd om de desbetreffende graad af te geven, omdat de Nederlandse opleiding is geaccrediteerd en daadwerkelijk in Nederland wordt aangeboden. In het buitenland kan een variant worden aangeboden, die aangepast is aan de situatie in het buitenland.
- De desbetreffende opleiding wordt integraal voor accreditatie aan de NVAO voorgelegd: het VBI-rapport betreft zowel de Nederlandse als de variant buiten Nederland van de opleiding. De hele opleiding moet van voldoende kwaliteit zijn om accreditatie te verwerven.

De mogelijkheden om Nederlandse graden te verlenen in het buitenland (inclusief Nederlandse Antillen en Aruba) onder deze voorwaarden gelden zowel voor bekostigde als niet-bekostigde instellingen. Voor de bekostiging is het uitgangspunt dat alleen studenten die hun onderwijs in Nederland volgen, aanspraak kunnen maken op leerrechten met de bijbehorende financiële gevolgen voor de instellingen. Deze leerrechten kunnen niet worden gebruikt om buiten Nederland te studeren. Dit uitgangspunt zal in de desbetreffende regelingen verder worden uitgewerkt.

5. HOGER ONDERWIJSINSTELLINGEN

In hoofdstuk 1 is toegelicht dat het karakter van de wetgeving ten opzichte van de WHW fors is gewijzigd. Veel van de bepalingen uit de WHW zijn gericht op de interne organisatie van de hogescholen en (met name) universiteiten, in het voorliggende wetsvoorstel is het aangrijpingspunt het resultaat van de dienstverlening in de vorm van hoger onderwijs, het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en de valorisatie ervan. Dit impliceert dat de verhouding tussen de bekostigde onderwijsinstelling en de overheid minder specifiek wordt ingevuld. De bepalingen die het wetsvoorstel bevat voor instellingen die overheidsbekostiging ontvangen hebben te maken met kwaliteitseisen, het onderwijsmodel, rechtsbescherming van studenten, medezeggenschap van studenten en personeel, governance en verantwoording van de publieke middelen.

Met betrekking tot de reikwijdte van de bepalingen wordt er onderscheid gemaakt tussen:

- bekostigde instellingen en geaccrediteerd onderwijs aan niet-bekostigde instellingen (paragraaf 5.1).

Bij de bekostigde instellingen gaat het om:

- het onderscheid tussen hogescholen en universiteiten (paragraaf 5.2),
- het onderscheid tussen instellingen uitgaande van privaatrecht (bijzondere instellingen) en publiekrechtelijke instellingen (openbare instellingen) (paragraaf 5.3),
- theologische universiteiten (paragraaf 5.3) en
- (vormen van) samenwerking (paragraaf 5.4).

De bekostiging is een lump sum financiering waarbij de bepaling van de omvang van de rijksbijdrage mede geschiedt op basis van leerrechten (zie hoofdstuk 3). De bekostigde instellingen zijn opgenomen in de bijlage van de wet. Er is bestedingsvrijheid, vanzelfsprekend binnen de context van de wet. De instellingen dienen de overheidsmiddelen rechtmatig en doel-

matig te besteden. Het gaat daarbij om bestedingsbeslissingen die – binnen de wettelijke context – instellingen plegen om hun verantwoordelijkheden zoals het verzorgen van onderwijs, het verrichten van onderzoek en de valorisatie van kennis te kunnen waarmaken.

De beslissingen die de individuele instellingen nemen over het te verzorgen onderwijs sporen niet altijd met hetgeen op macroniveau (over het gehele land gezien) doelmatig wordt geacht. De minister houdt daarom bemoeienis met de doelmatigheid van het onderwijsaanbod van de bekostigde instellingen. De «macrodoelmatigheid» in het hoger onderwijs gaat over het beoordelen van nieuw aanbod en het bestaande aanbod vanuit het perspectief dat de middelen die de overheid beschikbaar stelt doelmatig worden besteed. Het gaat om mutaties in de vorm van opleidingen en vestigingsplaatsen van opleidingen. In paragraaf 5.5 wordt hier nader op ingegaan.

In paragraaf 5.6 ten slotte wordt ingegaan op de positie van de bekostigde en niet-bekostigde instellingen in de Europese context.

Nieuw ten opzichte van de WHW:

1. In het kader van de uitbreiding van vrijheden voor instellingen c.q. de heroriëntatie van de overheid op haar rol is het mogelijk dat instellingen hun publiekrechtelijke status kunnen omzetten in een privaatrechtelijke («van kleur verschieten»). Voor hogescholen gold dit al, voor universiteiten wordt dit nu ook mogelijk.
2. Waar het gaat om samenwerking tussen hogescholen en universiteiten wordt een verdergaande mogelijkheid gecreëerd dan de huidige besturenfusie (besturenfusie-plus), maar daarbij blijven onderwijs en onderzoek apart georganiseerd in een hogeschool en een universiteit.
3. Gegeven het feit dat hogescholen met ingang van 2002 (Bachelor–Master-wetgeving) ook wo-opleidingen kunnen aanbieden, bevat dit wetsvoorstel een procedure voor hogescholen tot erkenning als universiteit. Aan deze erkenning zijn uitdrukkelijk géén aanspraken op onderzoeksmiddelen verbonden, maar wel het promotierecht.
4. Ter vereenvoudiging en harmonisatie van de regelgeving is er alleen nog sprake van erkende opleidingen, en niet van erkende (in WHW-terminologie: aangewezen) instellingen.
5. Vereenvoudiging van procedures:
 - De procedure bij nieuwe opleidingen en vestigingsplaatsen wordt geharmoniseerd.
 - Voor de levensbeschouwelijke universiteiten en het levensbeschouwelijk onderwijs wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek die geldt voor de andere universiteiten en opleidingen.

5.1 Erkenning door de overheid

Het geven van onderwijs in Nederland is vrij. Het onderwijs kan civiel effect ontlenen aan het feit dat er sprake is van erkenning door de overheid. Van een dergelijke erkenning is slechts sprake bij geaccrediteerde opleidingen bij bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Het wettelijk erkenningsinstrument is een belangrijke waarborg voor de samenleving.

In de WHW heeft wettelijke erkenning betrekking op twee niveaus: erkenning van de instelling en van het onderwijs (geaccrediteerde opleidingen). De erkenning van de instelling tot een zogeheten aangewezen instelling is een eenmalige procedure; erkenning van het onderwijs moet met een zekere regelmaat en volgens vaste voorschriften telkens opnieuw worden verkregen via het accreditatiesysteem. Dat geldt voor bekostigde instellingen net zozeer als voor de aangewezen instellingen.

5.1.1. Wettelijk erkende opleidingen

In dit wetsvoorstel wordt afgezien van een aparte procedure tot erkenning (aanwijzing) van de instelling. Evenals het geval is in de bve-sector wordt volstaan met erkenning van onderwijs. De reden hiervoor is de wens om te komen tot een zo eenvoudig mogelijke procedure en – overeenkomstig het verzoek van Paepen – geen onnodige doublures ten opzichte van de bve-sector. De afschaffing van de aanwijzingsprocedure levert een bijdrage tot de vermindering van administratieve lasten voor de niet-bekostigde instellingen. Bovendien roept het beeld van een «erkende instelling» soms verwarring op, in zowel het binnen- als buitenland. Immers, de duiding «erkende instelling» betekent niét dat al het onderwijs dat aan de instelling wordt verzorgd te kwalificeren is als hbo of wo.

Voor de wettelijke erkenning van onderwijs als hbo- of wo-opleiding geldt de reguliere accreditatieprocedure (toets nieuwe opleiding/accreditatie). Daarop wordt in dit verband één aanvulling gemaakt en wel voor de organisatie die voor de eerste keer wettelijk erkend hoger onderwijs (hbo- of wo-opleiding) wil aanbieden. Als een organisatie voor de eerste keer een toets nieuwe opleiding aanvraagt bij de NVAO geldt een zwaardere toets nieuwe opleiding. In aanvulling op de «reguliere» toets nieuwe opleiding – zijnde een toetsing van voornemens omtrent te verzorgen onderwijs – worden eisen gesteld met name met het oog op de borging van de kwaliteit en continuïteit van de organisatie. Net als in de huidige situatie zal er sprake moeten zijn van een solide organisatie en van «bewezen kwaliteit». Dit laatste betekent dat de opleiding al enige jaren verzorgd moeten worden (feitelijk verzorgen zonder formele erkenning). Als een dergelijke organisatie erkend bve-onderwijs verzorgt, zal bij deze verzwaarde toets rekening gehouden kunnen worden met hetgeen daar al is getoetst.

Hoewel dus niet langer sprake is van een erkenning van een instelling zal in de toelichting korthedshalve gesproken worden over «niet-bekostigde instellingen» als bedoeld wordt op organisaties die niet bekostigd worden maar wel onderwijs verzorgen dat wettelijk erkend is (geaccrediteerd of met positief gevolg de toets nieuwe opleiding ondergaan).

Nieuw in dit wetsvoorstel is verder dat het verzorgen van een geaccrediteerde opleiding niet overdraagbaar is. Het is niet mogelijk een in het Croho opgenomen opleiding over te dragen aan een andere instelling. De «handel in licenties» verdraagt zich immers niet met het systeem van accreditatie. De toets op de kwaliteit van het onderwijs is mede gericht op de praktijk aan de instelling. Met de overdracht van een opleiding aan een andere instelling is er geen zekerheid dat die kwaliteit gehandhaafd blijft.

Evenals in de huidige wetgeving komen de rechten te vervallen als de opleiding niet meer voldoet aan de wettelijke voorschriften. Dit betekent tevens dat de registratie van de opleiding in het Croho vervalt.

Niet erkende opleidingen

Opleidingen zijn alleen wettelijk erkend hoger onderwijs wanneer ze geaccrediteerd zijn. Er kunnen tal van redenen zijn waarom er geen behoefte is aan een vorm van wettelijke erkenning. Voor een aantal opleidingen met een specifiek marktaandeel (denk aan specifieke bedrijfsopleidingen op hoog niveau) heeft dit stempel «wettelijk erkend» soms geen toegevoegde waarde, of wellicht voelt men zich te zeer beperkt door de regels en verplichtingen die zijn gekoppeld aan de erkenning.

5.1.2. Civiel effect van erkende opleidingen

Helaas blijken er aanbieders te zijn die de indruk wekken één of andere

(internationale) vorm van erkenning te hebben en die voor veel geld en weinig inspanning hoger onderwijsgraden verlenen die aan geen enkele kwaliteitsgarantie voldoen. Dit is een serieus risico.

Het wetsvoorstel regelt dat alle opleidingen en instellingen die gerechtigd zijn of waren door de overheid erkende graden te geven, kenbaar zijn uit een openbaar toegankelijk en gevalideerd register, het Croho. De historische Croho-gegevens zullen ook in de toekomst bewaard blijven, zodat gecontroleerd kan worden of bijvoorbeeld getuigschrift x afgegeven door instelling y in 1995 inderdaad betrekking heeft op door de overheid erkend onderwijs. Bovendien zal worden voorgesteld om een diplomaregister op te zetten. De graden («diploma's») die door instellingen worden verleend worden in dat register opgenomen. Hierdoor is te verifiëren of een persoon, bijvoorbeeld een sollicitant, daadwerkelijk een hbo- of wo-diploma heeft behaald.

Verder is in juli 2005, samen met de NUFFIC en de Informatie Beheer Groep, een website geopend waar informatie kan worden verkregen die student en werkgever helderheid moet bieden.

Als een bekostigde instelling accreditatie voorwendt van het onderwijs terwijl dat niet daadwerkelijk aan de orde is, dan handelt de instelling in strijd met de wet. Het verlenen van graden in strijd met de wet is strafbaar.

Een instelling die wettelijke graden afgeeft voor onderwijs dat niet erkend is, handelt onrechtmatig. Zo mag niet worden gesuggereerd dat sprake is van een wettelijke erkende bachelor- of masteropleiding als dat niet het geval is. Dit geldt ook voor de presentatie door de instelling. Daarnaast mag een instelling zich niet ten onrechte presenteren als een hogeschool of universiteit.

In dit verband wordt een gedragscode relevant van (onder meer) de HBO-raad, VSNU, Paepon en de vereniging van IO-instellingen. De code bevat onder meer de afspraak dat de onderwijsinstelling in de Engelse taal zijn naam zodanig voert dat de aard van de instelling hieruit blijkt. De IB-Groep is lijstbeheerder van de gedragscode. Deze code is ook van toepassing op het niet-bekostigd onderwijs van die instellingen.

5.2 Het onderscheid tussen hogescholen en universiteiten

Het binaire karakter van het hoger onderwijs met een duidelijk onderscheid tussen beroepsgericht en wetenschappelijk onderwijs is een belangrijk uitgangspunt bij de inrichting van het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs. Ook in dit wetsvoorstel wordt een volstrekt helder onderscheid gehanteerd tussen hbo- en wo-opleidingen.

Waar het gaat om het institutionele onderscheid tussen universiteiten en hogescholen doen zich tal van ontwikkelingen voor – zo bleek ook uit de discussies rond de wetgevingsnotitie – die de eenduidigheid van twee categorieën hoger onderwijsinstellingen minder vanzelfsprekend maken. De laatste jaren werken hoger onderwijsinstellingen steeds intensiever samen. Samenwerking tussen hogescholen onderling en universiteiten onderling is al langer gemeengoed. Van recentere datum is een structurele samenwerking tussen universiteiten en hogescholen, zoals tussen de Universiteit en Hogeschool van Amsterdam, tussen de Vrije Universiteit en hogeschool Windesheim, tussen de Universiteit Utrecht en de Hogeschool voor de Kunsten te Utrecht, tussen de universiteit Wageningen en agrarische hogescholen, tussen de Radboud Universiteit Nijmegen en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen en tussen de Rijksuniversiteit te Groningen en de Hanzehogeschool aldaar. De samenwerkingsvormen

lopen uiteen van praktische samenwerkingsvormen via besturenfusie tot (de wens te komen tot) instellingenfusie. Voorts zijn er hogescholen die nauw samen werken met buitenlandse universiteiten. Ook is in de discussie gewezen op de internationale context waar ook een tendens is naar meer differentiatie in plaats van twee hoofdstromen beroeps- en wetenschappelijk onderwijs. Inmiddels is ook het rapport van de Commissie Abrahamsen (2005) uitgekomen waarin de commissie een schets geeft van de mogelijke ontwikkeling van het hoger onderwijs, in het bijzonder met betrekking tot de relatie tussen de hogescholen en de universiteiten (zie paragraaf 4.7). De commissie erkent overigens binnen de Nederlandse context de waarde van het in stand houden van het binaire karakter van het hoger onderwijs. Wél wordt door de commissie aangegeven dat de kloof tussen «do'ers» en «thinkers» in Nederland groter is dan in de rest van de wereld. De commissie pleit voor een soepeler overgang tussen beide systemen, waardoor een breder palet aan opties voor studenten ontstaat.

Wij hebben ons, mede naar aanleiding van genoemde discussie, intensief beraden of in dit wetsvoorstel nog uitgegaan moet worden van het dichotome onderscheid universiteit en hogeschool. Het is duidelijk dat het wetsvoorstel bovengenoemde ontwikkelingen niet zomaar kan negeren. Bovendien past het geheel in de filosofie van dit wetsvoorstel dat het de instellingen zelf zijn die, in het streven naar een optimale onderwijs- en/of onderzoeksentourage, kunnen bepalen met wie en op welke wijze wordt samengewerkt. Motieven kunnen uiteenlopen van het nastreven van internationale samenwerking, het bevorderen van doorstroom, het inspelen op vragen vanuit de student, het verkrijgen van meer samenhang in de regionale kennisinfrastructuur.

Overwogen is om de indeling in twee categorieën te vervangen door een typologie van instellingen waarbij drie categorieën worden onderscheiden: onderzoeksuniversiteit (zijnde de bestaande universiteiten), universiteit en hogeschool. De middelste categorie zou universiteiten en hogescholen, die dat vinden passen bij hun profiel, de mogelijkheid geven een instellingenfusie aan te gaan.

Uiteindelijk hebben wij hier niet voor gekozen. Er zijn sterke argumenten voor handhaving van het onderscheid van hoger onderwijsinstellingen in twee categorieën:

- Universiteiten en hogescholen zijn als instellingen herkenbaar. De Nederlandse samenleving kent en waardeert het onderscheid tussen hogescholen en universiteiten: niet alleen wordt waarde gehecht aan transparantie over de gevolgde opleiding (hbo- of wo-opleiding) maar ook van de instelling (hogeschool of universiteit). Een universiteit en hogeschool hebben verschillende werkzaamheden/verantwoordelijkheden.
- Het is beslist niet wenselijk dat de onderzoeksmiddelen van de eerste geldstroom over een grotere groep dan de huidige universiteiten moet worden verdeeld. Het laten vervallen van het onderscheid kan tot versplintering van deze onderzoeksgelden leiden. In het wetenschapsbeleid is focus en massa van het wetenschappelijk onderzoek bij de universiteiten juist één van de speerpunten (zie hiervoor verder hoofdstuk 7).

Daarom is besloten de bestaande indeling te handhaven en geen volledige instellingenfusie tussen universiteiten en hogescholen mogelijk te maken. Wel wordt samenwerking tussen universiteit en hogeschool mogelijk gemaakt die verder gaat dan een besturenfusie (5.2.1: besturenfusie-plus), maar waarbij onderwijs en onderzoek apart georganiseerd blijven in een hogeschool en een universiteit.

Daarnaast bevat dit wetsvoorstel, gegeven de boven beschreven dynamiek én gegeven het feit dat hogescholen met ingang van 2002 (BaMa-

wetgeving) ook wo-opleidingen kunnen aanbieden, een procedure voor hogescholen tot erkenning als universiteit (5.2.2).

Classificatie

In navolging van de Carnegie classificatie in de VS wordt op dit moment gewerkt aan een vertaling ervan naar de Europese situatie. Bij deze classificatie wordt een typologie van instellingen gemaakt. Gewerkt wordt met dimensies als: breed-gespecialiseerd, type programma's, aard van het onderzoek, wetenschappelijk-beroeps, etc. Dit leidt tot een indeling in meer dan twee categorieën hoger onderwijs instellingen.

Hierbij willen we de kanttekening maken dat het vermoedelijk nog jaren zal duren voordat er in Europees verband sprake zal zijn van voldoende consensus om het onderscheid tussen universiteiten en hogescholen om te zetten in een fijnmaziger systeem dat breed geaccepteerd wordt. Bovendien is het maar de vraag of een dergelijke classificatie ook gepaard moet gaan met een andere toedeling van bevoegdheden en middelen. Eerste geldstroommiddelen en promotierecht zijn en blijven in Nederland voorbehouden aan universiteiten. De classificatie heeft vooral een functie om instellingen te karakteriseren met oog op transparantie voor de buitenwereld.

5.2.1 Verdergaande samenwerking tussen universiteiten en hogescholen

Sommige instellingen zien voordelen bij een verdergaande samenwerking tussen een hogeschool en universiteit. Omwille van het behoud van transparantie kan er wel een fusie plaatsvinden tot één rechtspersoon die een hogeschool en universiteit in stand houdt, maar geen volledige instellingenfusie tussen hogeschool en universiteit. Wel kunnen deze instellingen onderling samenwerken op de onderwerpen die meer organisatorisch, bestuurlijk of financieel van aard zijn. Dit wetsvoorstel maakt het daarmee mogelijk dat twee instellingen met behoud van de eigen identiteit zich op een aantal punten kunnen gedragen als één instelling. Daarmee worden de voordelen van schaalvergroting bereikt zonder dat de eigen identiteit van de instellingen verloren gaat.

Een dergelijke samenwerking gaat verder dan een fusie van (gelijke) rechtspersonen (vaak aangeduid als besturenfusie) en wordt om die reden hier aangeduid als «besturenfusie-plus». Het bestuur maakt zelf de afweging ten aanzien van welke aspecten en hoe intensief er wordt samengewerkt. Het gaat daarbij onder meer om de volgende mogelijkheden:

- De publieke financiële middelen kunnen over beide instellingen worden uitgestrekt. Bestedingsvrijheid kan zich uitstrekken over de betreffende instellingen. Hiervan is uitgezonderd het onderzoeksdeel: dit zal moeten worden besteed binnen de universiteit. Vanzelfsprekend zal deze «besturenfusie-plus» gevolgen hebben voor de financiële verantwoording. Zo zal over het onderzoeksdeel afzonderlijke verantwoording moeten plaatsvinden. Zolang de rijksbegroting uitgaat van afzonderlijke artikelen voor het hbo en wo zal dit consequenties hebben voor de verantwoording omdat de minister verantwoording zal moeten afleggen per beleidsartikel.
- In de bestuursstructuur kan bijna geheel worden geopereerd als ware het één instelling. In plaats van dat sprake is van twee colleges van bestuur kan er één college zijn. Daar waar het activiteiten betreft op het gebied van onderwijs en onderzoek zal het college van bestuur telkens helder moeten zijn of zij opereert als college van bestuur van de hogeschool of van de universiteit. Ook de twee raden van toezicht van de instellingen kunnen worden samengebracht tot een raad. Bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden zal ook de raad zich reken-schap moeten geven van hetgeen in gezamenlijkheid wordt verricht en hetgeen exclusief is voorbehouden aan de onderscheiden instellingen.
- De medezeggenschapsregeling kan zich uitstrekken over beide instel-

lingen. De organisatie van de medezeggenschap kan bijvoorbeeld voor een deel op het niveau van de gezamenlijke instellingen en deels op het niveau van de instellingen afzonderlijk zijn beslag krijgen.

- Het personeel kan in dienst treden van de rechtspersoon en er bestaat de mogelijkheid om voor het personeel eenzelfde rechtspositieregeling toe te passen.
- Voor studenten heeft het slechts beperkte gevolgen. De opleiding is immers verbonden aan de afzonderlijke instellingen. De inschrijving van de studenten, het verzorgen van het onderwijs en de graadverlening zal dan ook door de desbetreffende instelling geschieden. Wel is het mogelijk om op het gebied van de rechtsbescherming van studenten gezamenlijk te opereren door een gezamenlijke geschillenregeling.

5.2.2 Institutionele mobiliteit: van hogeschool naar universiteit

In de wetgevingsnotitie is een procedure aangekondigd voor hogescholen waarmee zij een erkenning als universiteit kunnen verwerven. Sinds de invoering van het bachelor-masterstelsel hebben de hogescholen de mogelijkheid ook wetenschappelijke opleidingen aan te bieden, en kunnen universiteiten andersom hoger beroepsopleidingen aanbieden. In het wetsvoorstel is een voorziening opgenomen voor de erkenning van «nieuwe» universiteiten. Maar het is van belang dat er een duidelijk institutioneel onderscheid is en blijft; dit impliceert dat de eisen voor erkenning als universiteit hoog liggen.

Indien een hogeschool kan aantonen aan de eisen van een universiteit te voldoen, zoals die in de wet worden opgenomen, kan erkenning als universiteit door de minister plaatsvinden. Aan deze erkenning zijn uitdrukkelijk géén aanspraken op onderzoeksmiddelen verbonden, maar wel het promotierecht (het *ius promovendi*). Zoals gezegd moet ongewenste verdunning van onderzoeksgeld vermeden worden. Wij verwachten niet dat veel hogescholen zullen opteren voor de universitaire status: het stelt niet alleen hoge eisen, maar heeft voor de in de samenleving algemeen erkende en gewaardeerde beroepsopleidingen in weinig gevallen toegevoegde waarde. De waarde van de hbo-opleiding zit in het professionele beroepskarakter en niet in een eventuele universitaire status.

Het is goed om een helder beeld te geven van de eisen die aan een universiteit worden gesteld. De eisen voor erkenning als bekostigde universiteit worden afgeleid van het beeld van de klassieke onderzoeksuniversiteit. Criteria en procedure zullen nader worden geregeld. Daarbij gaat het om de volgende hoofdlijnen.

De eerste eis is dat geaccrediteerde wo-opleidingen worden verzorgd. Voor accreditatie van een opleiding als wetenschappelijk onderwijs wordt de eis gesteld dat er sprake is van verwevenheid met het wetenschappelijk onderzoek. Dat is echter niet voldoende voor erkenning als universiteit, want dat kan ook onderzoek zijn dat elders, buiten de muren van de instelling, wordt verricht. Eis is dat door, en onder verantwoordelijkheid van de instelling, onderzoek wordt verricht van goed niveau, in enige omvang en diversiteit. Dit aspect dient afzonderlijk te worden beoordeeld. In het internationale spraakgebruik wordt het woord universiteit gereserveerd voor instellingen die een zekere breedte en diversiteit in onderwijs en onderzoek vertonen (*universitas scientiorum*).

Voor erkenning als universiteit worden eisen gesteld op de volgende terreinen:

- de kwaliteit van het personeel
- de verwevenheid van onderzoek en onderwijs;
- de kwaliteit van het onderwijs (geaccrediteerde wo-opleidingen);
- de breedte van het onderwijsaanbod;
- kwaliteit, omvang en diversiteit van het onderzoek, te verrichten door de eigen instelling;
- de organisatie (wettelijke voorschriften, kwaliteitszorg, continuïteit);
- de opleiding tot onderzoeker;
- de kwaliteit en zorgvuldigheid van de promotie (college voor promoties, hoogleraren).

In de procedure voor erkenning als universiteit is een instantie nodig die de voordracht toetst aan bovengenoemde eisen. De NVAO toetst de kwaliteit van het onderwijs. Voor toetsing van de kwaliteit van het onderzoek en de (toekomstige) promoties is een (zwaar) inhoudelijk oordeel vereist. De KNAW zal worden gevraagd over deze aspecten advies uit te brengen.

5.3 Openbare, bijzondere en theologische universiteiten

5.3.1 Instellingen die uitgaan van privaatrechtelijke rechtspersonen en publiekrechtelijke instellingen.

De instellingen gaan uit van privaatrechtelijke rechtspersonen of zijn publiekrechtelijke instellingen (openbare instellingen). Voor de eerstgenoemde instellingen gelden de voorschriften van de wet als bekostigingsvoorwaarden, voor de openbare instellingen gelden deze voorschriften als regels. In de huidige situatie zijn (bijna) alle hogescholen privaatrechtelijk van aard en de ruime meerderheid van de bekostigde universiteiten is publiekrechtelijk van aard.

De sturing vanuit de overheid geschiedt in principe niet anders, maar doordat voor de openbare instellingen in een aantal gevallen andere algemene wetten gelden, doen zich in de praktijk wel verschillen voor. Een aantal van die verschillen is overigens door de «sectorwet» opgeheven of sterk verminderd. Maar verschillen zijn bijvoorbeeld gelegen in het van toepassing zijn van de AWB en Ambtenarenwet op de openbare instellingen en privaatrechtelijke wetten, zoals het Burgerlijk Wetboek, de Faillissementswet en dergelijke voor (rechtspersonen van waaruit) de bijzondere instellingen (uitgaan). Zo zijn er als gevolg van deze verschillende wetten verschillen in de rechtsgang en -gronden en zijn er (beperkte) verschillen in arbeidsvoorwaarden (zie paragraaf 6.4). Voor de voorschriften ten aanzien van leden van het college van bestuur maakt het onderscheid daarentegen niet uit. Iets dergelijks geldt ook voor huisvesting: zowel de openbare als bijzondere instellingen zijn (juridisch en economisch) eigenaar van de gebouwen en voorzieningen.

Gezien het streven om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het algemeen geldend recht en vanwege de beoogde nieuwe verhoudingen tussen de overheid en instellingen, is het logisch om in het wetsvoorstel onderwijsinstellingen die uitgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon (de bijzondere instellingen) als uitgangspunt te nemen. Om dit voor alle instellingen mogelijk te maken is in het wetsvoorstel de mogelijkheid gecreëerd om «van kleur te verschieten»: om een publiekrechtelijke instelling om te zetten in een instelling die uitgaat van een privaatrechtelijke rechtspersoon (vereniging of stichting). In de WHW bestaat deze mogelijkheid alleen voor de hogescholen.

Met het creëren van de mogelijkheid van kleurverschieten van universiteiten is het niet de bedoeling om de verantwoordelijkheid voor die instellingen te beëindigen. De aanhoudende zorg van de overheid richt zich echter niet op de rechtsvorm van de instelling, noch op het karakter van het onderwijs, maar op de borging van de verschillende aspecten van de stelselverantwoordelijkheid: kwaliteit, toegankelijkheid, pluriformiteit en doelmatigheid. In feite betreft het de taak tot het in stand houden van een publiek bestel, ongeacht de rechtsvorm van de instellingen. Hierbij wijzen wij ook op de nota Governance in het onderwijs¹. Met de mogelijkheid van kleurverschieten is er dus geen sprake van een principiële wijziging in de stelselverantwoordelijkheid.

In dit wetsvoorstel wordt wat betreft de omzettingsprocedure aangesloten bij de wijze waarop het in de WHW is geregeld voor hogescholen. De instelling dient te borgen dat de omzetting (inclusief rechtsgevolgen) zorgvuldig geschiedt. Voor de omzetting is goedkeuring nodig van de minister. Zo kan ook de positie van het personeel geborgd: de arbeidsrechtelijke bepaling omtrent positie van werknemers bij overname is immers niet van toepassing op publiekrechtelijke organisaties.

Daarnaast blijven in dit wetsvoorstel voorzieningen opgenomen voor publiekrechtelijke instellingen, mochten instellingen een publiekrechtelijke status willen behouden. Overigens is – onder meer als gevolg van de zorgplichten – het aantal verschillen in voorschriften tussen openbare en bijzondere instellingen geminimaliseerd.

5.3.2 Levensbeschouwelijke en theologische universiteiten

Voor de opleidingen gericht op het vervullen van een godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt is in de huidige wet een aantal uitzonderingsbepalingen opgenomen. Deze uitzonderingsbepalingen hebben betrekking op ambtsopleidingen onder de WHW door aangewezen instellingen en ambtsopleidingen die door kerkgenootschappen worden verzorgd bij een bekostigde universiteit.

Deze uitzonderingssituatie keert in deze wet niet terug. Voor de universiteiten die uitsluitend opleidingen verzorgen gericht op een godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt zullen in principe dezelfde regels gelden als voor het overige hoger onderwijs. Dit betekent dat de instellingen die opleidingen verzorgen gericht op een godsdienstig of levensbeschouwelijk ambt en die door de overheid worden gefinancierd, zullen worden opgenomen in een apart onderdeel van de bijlage van de wet. Hiermee zal de wet voor deze instellingen gelden als bekostigingsvoorwaarde, net zoals voor de bijzondere instellingen. Voor de instellingen waarvan geen overheidsfinanciering beschikbaar is, gelden de bepalingen voor de niet-bekostigde instellingen.

De reden om de uitzonderingssituatie te laten vervallen is de volgende. Het is deels het gevolg van het verdwijnen van het fenomeen aangewezen instelling. Maar belangrijker nog is het gegeven dat het wenselijk wordt geacht deze instellingen zo veel mogelijk als «gewone» instellingen te behandelen. Zij vormden een aparte categorie instellingen die aangewezen (en dus niet bekostigd) waren, maar tegelijkertijd toch een bijdrage van de overheid ontvingen. Een aantal bepalingen van de wet is onder de WHW al op hen van toepassing en andere bepalingen, die onder de WHW niet op hen van toepassing zijn, worden in dit wetsvoorstel zodanig gereguleerd zodat dat geen belemmering betekent. Dit samen maakt het gewenst de wet ook op deze instellingen zo veel mogelijk van toepassing te laten zijn. Deze instellingen zullen worden opgenomen in een eigen bijlage bij de wet. Hiermee zal de wet voor deze instellingen gelden als bekostigingsvoorwaarde, net zoals voor de bijzondere instellingen.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr. 1.

In de bestaande situatie is mede in verband daarmee, een aantal wijzigingen opgetreden.

De Katholieke instellingen van Wetenschappelijk Theologisch Onderwijs houden op te bestaan; het onderwijs zal worden verzorgd door de Universiteit van Tilburg. De Theologische Universiteit der Gereformeerde Kerken in Nederland en de door de Nederlands Hervormde en de Evangelisch-lutherse kerk verzorgde opleidingen, zullen worden ondergebracht in een nieuwe universiteit die uitgaat van de Protestantse Kerk in Nederland. Voor deze instelling wordt een bepaling opgenomen, waarin wordt geregeld dat de hoofdstukken die gaan over het onderwijs, de studenten, instellingen, bekostiging, accreditatie en handhaving geheel of grotendeels op hen van overeenkomstige toepassing zijn. Deze bepaling geldt eveneens voor de Theologische Universiteit Apeldoorn en de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht. In alle gevallen is er intensief overleg gevoerd met de betrokken besturen. Zij hebben aangegeven zich goed in de gekozen oplossing te herkennen.

Met betrekking tot de ambtsopleidingen die worden verzorgd door kerkgenootschappen bij een universiteit, ligt de zaak gecompliceerder. De huidige wet borgt in dit geval het recht op een bijdrage uit s rijks kas voor deze kerkgenootschappen en het recht op studiefinanciering voor studenten die een dergelijke opleiding volgen. Deze ambtsopleidingen zijn geen geaccrediteerde opleidingen. Wij achten het voortzetten van de ambtsopleidingen bij een universiteit desalniettemin waardevol. Daarom hebben wij in overleg met de betrokken universiteiten en de seminaria besloten dat de kerkgenootschappen hun opleidingen kunnen voortzetten. De rijksbijdrage zal in de toekomst deel uit maken van de onderwijsopslag van de betreffende universiteit die dit onverwijld aan de ambtsopleiding ter beschikking stelt. De universiteit ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs. Hoe een en ander zich verder zal ontwikkelen is een zaak van de universiteiten en de betrokken kerkgenootschappen.

5.4 Samenwerking en fusie tussen bekostigde instellingen

Er is sprake van toenemende samenwerking in allerlei vormen. Naast de in paragraaf 5.2 genoemde samenwerking gaat het bijvoorbeeld om samenwerking tussen gelijke opleidingen (bijv. tandheelkunde van UvA en VU), tussen hogescholen en ROC's, tussen instellingen met een gelijksoortig profiel (de drie TU's) en internationale samenwerking (zie paragraaf 4.8).

Met het oog op de groeiende behoefte aan samenwerking zullen de mogelijkheden in het wetsvoorstel verder worden uitgebreid. Meer in het algemeen zullen door het schrappen van voorschriften in de bestaande wetgeving en het wegnemen van verschillen in regelgeving tussen bijvoorbeeld hogescholen en universiteiten veel juridische hobbels worden opgeruimd.

Zo geeft de overheid in dit wetsvoorstel nagenoeg geen enkel voorschrift meer ten aanzien van de bedrijfsvoering of juridische vormgeving van instellingen. De bemoeienis van de overheid met de instellingen is daarmee tot een minimum teruggebracht. Wel zijn er enkele beperkende uitzonderingen op het gebied van samenwerking en fusie.

Samenwerking ho-instellingen

Samenwerking tussen verschillende instellingen – hogescholen en universiteiten – kan op velerlei wijze worden vormgegeven. Bij een samenwerkingsinstituut kan een groot aantal taken en bevoegdheden worden overgedragen, maar bepaalde elementen kunnen niet worden overgedragen of gemandateerd. Dit ter waarborging van de kwaliteit en de rechtmatige besteding van overheidsmiddelen. Het gaat hierbij om de taken en

bevoegdheden van de examencommissie en college van promoties, het aanvragen van accreditatie en om de in- en uitschrijving en graadverlening. Deze bevoegdheden zijn inherent verbonden aan (de kwaliteit en kwaliteitsborging van) de instelling.

Samenwerking tussen hogescholen en ROC's

Ook bestaat de situatie waarin er met andere bekostigde instellingen van onderwijs wordt samengewerkt, bijvoorbeeld de samenwerking tussen een hogeschool en een ROC of AOC.

Deze samenwerking tussen ROC's en hogescholen is zeer wenselijk om de doorstroom tussen mbo en hbo te faciliteren en een betere aansluiting mogelijk te maken. In de praktijk zijn diverse vormen van samenwerking ontstaan, al dan niet geformaliseerd. Hogescholen en ROC's kunnen bijvoorbeeld afspraken vastleggen in contracten. Daarenboven gelden voor de samenwerking tussen hogescholen en ROC's in principe dezelfde mogelijkheden als bij de samenwerking tussen ho-instellingen. Dat wil zeggen dat mogelijk is dat er desgewenst ook een samenwerkingsinstituut kan worden opgericht. Aan een dergelijk samenwerkingsinstituut kan de uitvoering van taken op het gebied van beheer, onderwijs of personeel worden overgeheveld.

Net als bij de samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs zijn aan samenwerkingsverbanden tussen ROC's en hogescholen bepaalde grenzen verbonden, die rechtstreeks voortvloeien uit de wet. Zo mag het samenwerkingsinstituut geen studenten in- en uitschrijven en getuigschriften afgeven. Deze bevoegdheid blijft bij de afzonderlijke instellingen. Instellingen kunnen middelen overhevelen naar het samenwerkingsinstituut of naar elkaar maar blijven wel ieder voor zich verantwoordelijk voor de eindverantwoording richting het Rijk.

Ook is het denkbaar dat bij wijze van experiment wordt afgeweken van wettelijke bepalingen ten behoeve van de samenwerking tussen ROC en hogeschool. Dit wetsvoorstel bevat daarvoor de ruimte. Omdat er al veel mogelijkheden tot samenwerking tussen ROC's en hogescholen zijn en gezien het feit dat in het veld een dergelijke behoefte niet geconstateerd is, voorziet deze wet niet in een fusiemogelijkheid van ROC's en hogescholen.

Schaalgrootte en fusies

De overheid stuurt niet actief aan op fusie van instellingen. Fusies tussen instellingen worden aangemoedigd noch ontmoedigd. Uitgangspunt is dat instellingen zelf het beste kunnen afwegen of samenwerking in de vorm van een fusie wenselijk of nodig is. Dit uitgangspunt vertaalt zich in het wegnemen van de nog bestaande wettelijke belemmeringen waar het gaat het aangaan van rechtspersonen- en instellingenfusies tussen universiteiten. Een rechtspersonen- of een instellingenfusie tussen (de van de rechtspersonen uitgaande) hogescholen onderling behoort reeds tot de mogelijkheden. Voor de universiteiten daarentegen bestaan wettelijke belemmeringen. In paragraaf 5.3 is het «kleurverschieten» aan de orde geweest. Deze kan hierbij functioneel zijn omdat een fusie tussen rechtspersonen alleen kan geschieden als sprake is van gelijke rechtspersonen (bijvoorbeeld twee stichtingen). De mogelijkheid van instellingenfusie tussen universiteiten wordt in dit wetsvoorstel geïntroduceerd. Op aangelegenheden inzake samenwerking en fusie geldt adviesrecht van de medezeggenschapsorganen.

Aanwijzingsbevoegdheid

Deze deregulering op het gebied van instellingenfusies en de besturenfusie-plus betekent niet dat er geen sprake zou kunnen zijn van het ontstaan van ongewenste situaties. Er kan reden zijn tot zorg als de diversiteit van het hoger onderwijs onevenredig wordt aangetast in relatie tot

(met name) macrodoelmatigheid, regionale spreiding, concurrentie-mogelijkheden en mogelijkheden tot mobiliteit van studenten. Er is dus wel behoefte om – als ultimum remedium – als overheid te kunnen ingrijpen. Het wetsvoorstel bevat deze bevoegdheid. Ook de Onderwijsraad pleit in zijn rapport «Variëteit in schaal» (oktober 2005) om dezelfde reden voor een toets om te voorkomen dat door fusies de keuzevrijheid van studenten in een ongewenste mate wordt ingeperkt. In dit wetsvoorstel komen we materieel tegemoet aan het advies van de Onderwijsraad. Er is op dit moment geen sprake van fusievoornemens waarbij ingrijpen van de overheid vanwege machtsconcentraties nodig is. Het gaat eerder om toekomstige ontwikkelingen waarin een «duurzame» wet moet voorzien. Het ligt voor de hand een voorziening te creëren waarbij de minister kan ingrijpen. Hiertoe wordt aangesloten bij de algemene aanwijzingsbevoegdheid die in het wetsvoorstel is opgenomen als uitvloeisel van de Governancebrief (Kamerstukken II, 2004/05, 30 193, nr. 1). Indien een ongewenste fusie zich dreigt voor te doen zal allereerst het bestuurlijk overleg worden gevoerd met de betrokken instellingen. In uiterste gevallen kan een aanwijzing volgen waarbij de minister aangeeft dat de voorgenomen instellingenfusie geen doorgang kan vinden. De minister kan ook extern expertise inwinnen over een voorgenomen fusie en de mogelijke effecten voor de diversiteit en toegankelijkheid op stelselniveau (voor de dan te ontstane situatie of verder in de toekomst gelegen situatie). Op deze wijze wordt ook materieel tegemoet gekomen aan het pleidooi van de Onderwijsraad voor een fusietoets.

De aanwijzingsbevoegdheid is typisch een bevoegdheid die past bij de stelselverantwoordelijkheid van de minister. Met de aanwijzingsbevoegdheid wordt de mogelijkheid gecreëerd in een beleidsregel nader aan te geven wanneer sprake is van onwenselijke fusies. Er zal overleg worden gevoerd met de koepels over de wenselijkheid en vormgeving van een beleidsregel.

5.5 Doelmatigheid opleidingsaanbod

In het kader van het Hoger onderwijs- en onderzoekplan 2000 is geprobeerd om de zelfregie van de sector voor de beheersing van het onderwijsaanbod als geheel te vergroten. De ervaring bij hogescholen leerde dat hogescholen op regionaal niveau soms tot constructieve wijzen van samenwerking komen, maar dat zij als collectief onvoldoende verantwoordelijkheid (kunnen) nemen om de ontwikkeling van het totale aanbod in goede banen te leiden. Daarom bleek het door de ontstane proliferatie onvermijdelijk om de verantwoordelijkheid van de overheid voor de doelmatigheid aan te scherpen, zowel met het oog op een betere afstemming op de vraag van studenten als met het oog op een betere afstemming op de vragen vanuit de samenleving.

In de huidige situatie vindt de beoordeling van de doelmatigheid plaats vanuit het principe dat er geen nieuw onderwijs kan worden gerealiseerd, tenzij het nieuwe aanbod voldoet aan de voorwaarden van de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs. Instellingen worden zo gestimuleerd om zich rekenschap te geven van hun verantwoordelijkheid voor een doelmatig hoger onderwijsaanbod. Met de komst van de eerste beleidsregel in 2003 zijn er aanzienlijk minder aanvragen voor nieuwe opleidingen en nieuwe vestigingsplaatsen voorgelegd dan voorheen en sluiten de aanvragen meer aan bij de prioriteiten die op nationaal niveau zijn gedefinieerd. Zo is naar onze mening een beter evenwicht ontstaan tussen de ambities van de instellingen en de prioriteiten van de landelijke beleidsagenda. De afname van het aantal aanvragen is ook een gevolg van de keuze om mutaties in de programmering te realiseren binnen

bestaande opleidingen en om opleidingen samen te voegen tot brede robuuste opleidingen.

Instellingen richten hun energie op de uitbouw van de bachelor-masterstructuur, de ontwikkeling van major- en minortrajecten binnen opleidingen en op herordening van het onderwijsaanbod langs de weg van sectorale- of disciplinegebonden doorlichting. Hiermee krijgt de zorg voor een doelmatige inrichting van het onderwijsaanbod als geheel naar onze mening goede impulsen.

De verantwoordelijkheid van de overheid voor de doelmatigheid komt tot uitdrukking in de volgende instrumenten voor regulering van nieuwe en bestaande onderwijsvoorzieningen bij bekostigde instellingen:

- beoordeling van voornemens voor het verzorgen van een nieuwe opleiding
- beëindiging van een bestaande opleiding
- beoordeling van voornemens tot samenvoeging van bestaande opleidingen
- beoordeling van voornemens voor het verzorgen van een opleiding in een andere vestigingsplaats met inbegrip van verplaatsing van een opleiding of een deel van een opleiding
- opheffing van een vestigingsplaats van een opleiding.

Voor niet-bekostigde instellingen geldt dit instrumentarium niet.

5.5.1 Nieuwe opleidingen

De procedure voor een nieuwe opleiding blijft in grote lijnen in stand. Tegelijkertijd wordt er met het voorstel vereenvoudiging gerealiseerd op de volgende wijze. Door de bekostigde instellingen en de NVAO is verschillende malen verzocht om de mogelijkheid om een macrodoelmatigheidstoets aan te vragen, zonder dat de NVAO reeds een toets nieuwe opleiding heeft verricht. Zoals in hoofdstuk 4 aangegeven wordt deze wens in dit wetsvoorstel gehonoreerd: de toets nieuwe opleiding is geen voorwaarde bij de indiening van de aanvraag voor de beoordeling op doelmatigheid. Wel stelt de wijziging van de volgorde van doelmatigheidstoetsing en de toets nieuwe opleiding van de NVAO andere eisen aan de onderbouwing van de aanvraag. Daarom moet de instelling de onderwijs- en examenregeling van de opleiding voorleggen.

Er worden twee vaste termijnen ingevoerd voor de indiening van voornemens ter beoordeling van de doelmatigheid ervan. Deze aanpassing maakt het mogelijk om aanvragen in samenhang te beoordelen. Gedacht wordt aan twee jaarlijkse perioden van twee maanden: januari-februari en september-oktober. Verder wordt de optie geïntroduceerd dat een opleiding bij eerste registratie in het Croho in meer dan één gemeente wordt gevestigd. Met deze aanpassing vervalt de noodzaak om bij een nieuwe opleiding, die van meet af aan verschillende vestigingsplaatsen heeft, zowel een aanvraag te doen voor de nieuwe opleiding als een aanvraag voor één of meer extra vestigingsplaatsen.

De criteria voor de toetsing van de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen zijn ongewijzigd. Deze criteria worden ingevuld in een beleidsregel. Deze zal aan de beide Kamers van de Staten-Generaal worden gezonden, net zoals dat onder de huidige wet het geval is.

Deze criteria zullen ook gelden ter beoordeling van de aanvragen tot (het meetellen in de) bekostiging van masteropleidingen in het hbo. Hiermee kunnen de huidige criteria van artikel 7.3a, derde lid, WHW vervallen.

De macrodoelmatigheidsstoetsing van gezamenlijke opleidingen is beschreven in hoofdstuk 4, paragraaf 4.8.

5.5.2 Nieuwe vestigingsplaatsen

Een opleiding heeft een «vestigingsplaats». Sinds de wijziging van de WHW in verband met de vestigingsplaatsen (Stb. 2004, 398) is de plaats waar een opleiding wordt verzorgd niet langer gekoppeld aan de vestigingsplaats van de instelling. In dit wetsvoorstel blijft deze figuur onveranderd.

Wel zullen, zoals hiervoor is geduid, de procedure voor de doelmatigheid(stoetsing) van nieuwe opleidingen en nieuwe vestigingsplaatsen zoveel mogelijk geharmoniseerd worden. Het toestaan van vestigingsplaatsen kan echter – in tegenstelling tot de macrodoelmatigheidsbeoordelingen bij nieuwe opleidingen – ook tijdelijk zijn. Hiermee kunnen maatwerkarrangementen worden ondersteund. Gedacht kan worden aan pilots bij het «opleiden in de school» en trajecten die leren en werken combineren.

Ook voor nieuwe vestigingsplaatsen zal het toetsingscriterium de doelmatige taakverdeling zijn. Verder wordt opgenomen dat de beleidsregel hoger onderwijs voor nieuwe opleidingen ook van toepassing is op aanvragen voor een nieuwe vestigingsplaats en dat de minister zich – evenals bij nieuwe opleidingen – kan laten adviseren door een adviescommissie bestaande uit drie deskundigen.

5.5.3 Bestaand onderwijsaanbod

Wij handhaven de bevoegdheid om vanwege ondoelmatigheid te kunnen ingrijpen in het bestaande onderwijsaanbod (opleidingen en vestigingsplaatsen van opleidingen). Het heeft onze voorkeur als de instellingen zelf initiatieven nemen om onrendabele voorzieningen te saneren.

De huidige bepalingen – de artikelen 6.5 en 7.17a WHW – kunnen grotendeels in stand blijven. De bovengenoemde adviescommissie zal ook zorgdragen voor verkenningen waar het gaat om (sectoren van) het bestaande aanbod. Bij deze verkenningen zullen werkgevers, instellingen en studenten worden betrokken.

Bij een aanvraag gericht op verplaatsing van een opleiding of een gedeelte van een opleiding zal een lichtere procedure gelden. Bij verplaatsing is immers geen sprake van uitbreiding van het onderwijsaanbod en daarom stelt de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs in deze situatie minder zware voorwaarden.

5.5.4 Samenvoegen van opleidingen

Sinds de invoering van de bachelor-masterstructuur bezinnen hogescholen en universiteiten zich op aanpassingen in het onderwijsaanbod om beter te kunnen inspelen op nieuwe eisen die de samenleving aan het hoger onderwijs stelt. Samenvoeging van bestaande opleidingen tot verbrede, robuuste opleidingen is een belangrijk instrument om de doelmatigheid en de transparantie van het onderwijsaanbod te vergroten. Brede opleidingen hebben zowel een onderwijskundige meerwaarde als voordelen voor de bedrijfsvoering. Instellingen hebben meer bewegingsruimte om de onderwijsprogrammering flexibel en tijdig te laten aansluiten bij nieuwe kennisbehoeften van de beroepspraktijk en studenten kunnen studietrajecten samenstellen die beter bij hun opleidingswensen aansluiten. Samenvoeging van opleidingen kan zich manifesteren als een collectief, landelijk arrangement voor het onderwijs in een bepaalde discipline maar ook als instellingsspecifieke maatwerkoplossing.

Wij verwachten dat de instellingen in toenemende mate zullen opteren voor de invoering van verbrede opleidingen (zie ook hoofdstuk 4).

Met dit wetsvoorstel willen wij een instrument aanreiken dat de instellingen ruimte geeft om samenvoeging van opleidingen op een laagdrempelige wijze door te voeren. Onder bepaalde condities kan samenvoeging van opleidingen als een «planningsneutrale conversie» gebeuren, waarbij de toets nieuwe opleiding van de NVAO en de toets op macrodoelmatigheid achterwege blijven. In kort bestek ziet de zogenoemde «planningsneutrale conversie» er als volgt uit.

Bepalend is de vraag of de opleiding die uit de samenvoeging voortkomt programmatisch niet substantieel afwijkt van de inhoud van de betrokken bestaande opleidingen. Deze vraag beoordeelt de NVAO op basis van het accreditatiekader voor bestaande opleidingen en zij adviseert, als de conclusie bevestigend is, dat de toets nieuwe opleiding niet aan de orde is. Dit sluit aan bij de huidige situatie omtrent de beoordeling van de vraag of een opleiding niet zodanig is gewijzigd dat de facto een nieuwe opleiding is ontstaan. Indien de NVAO vaststelt dat een toets nieuwe opleiding niet noodzakelijk is, vraagt de instelling de minister te bevestigen dat het een «planningsneutrale conversie» betreft en overlegt daarbij het NVAO-standpunt. Als de minister van oordeel is dat de samenvoeging kan plaatsvinden zonder toets op macrodoelmatigheid, kan de instelling de wijzigingen in het onderwijsaanbod laten opnemen in het Croho, waarbij de registratie van de oorspronkelijke opleidingen vervalt.

5.6 Instellingen in Europees perspectief: DAB en DAEB

De kenmerken van het bekostigde systeem van hoger onderwijs zijn – gezien de voorschriften in de WHW en ook in dit wetsvoorstel zodanig dat de bekostigde instellingen in de uitoefening van de taken waarvoor rijksbijdrage wordt verstrekt, diensten van algemeen belang zijn. Het nationale bekostigde onderwijs is dus als Dienst van Algemeen Belang (DAB) te kenmerken.

Het stelsel van nationaal bekostigd onderwijs is daarmee uitgesloten van de EU-regels van de interne markt, omdat de Staat bij de organisatie en handhaving van een dergelijk stelsel niet de bedoeling heeft tegen vergoeding werkzaamheden te verrichten, maar ten behoeve van de eigen bevolking zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak verricht. Bovendien wordt het betrokken stelsel in de regel gefinancierd uit de staatskas en niet door ouders, of studenten. Uit de EU-jurisprudentie blijkt dat het feit dat leerlingen en ouders een bijdrage betalen in de ten einde de kosten van het stelsel te helpen dragen, hier niet aan af doet.

EU-verdragen stellen eisen aan de organisatie van en verantwoording door Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB's). Tegelijkertijd is het aan de EU-lidstaten zelf, om te bepalen welke diensten als DAEB worden georganiseerd. Daarbij beperkt de reikwijdte van deze verdragen zich tot uitsluitend het verrichten van activiteiten als onderneming (in Europeesrechtelijke zin): een lidstaat belast een onderneming met een dienst van algemeen economisch belang. Daar waar het algemeen belang (niet zijnde DAEB) aan de orde is, is het betreffende EU-verdrag niet van toepassing.

Voor de bekostigde hogescholen en universiteiten betekent dit, dat deze – gezien de formulering in artikel 4.1 – onder meer voor wat betreft het bekostigde onderwijs niet als DAEB worden gekwalificeerd. Niet bekostigde instellingen met hun geaccrediteerde opleidingen en met het verlenen van wettelijk erkende graden zijn – evenals in de huidige situatie – te kenschetsen als DAEB.

Bekostigde versus economische activiteiten

Verder wijzen we in dit verband op het kabinetsvoornemen te komen tot gedragsregels in de Mededingingswet om oneerlijke concurrentie te voorkomen. De Nederlandse Mededingingswet is niet van toepassing op de bekostigde instelling die taken uitoefent, waarvoor rijksbijdrage wordt verstrekt. Dit zijn namelijk geen economische activiteiten. Daar waar de bekostigde instellingen naast de bekostigde activiteiten – ook economische activiteiten ontplooiën, geldt ten aanzien van deze activiteiten de Mededingingswet wel. Dit impliceert ook een toegang tot de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) als instellingen de Mededingingswet zouden overtreden. In aanvulling daarop heeft het kabinet het voornemen in de Mededingingswet gedragsregels op te nemen om oneerlijke concurrentie te voorkomen. Deze gedragsregels stellen, in aanvulling op de huidige Mededingingswet, nadere voorwaarden waaronder onderwijsinstellingen economische activiteiten (niet-zijnde bekostigde activiteiten) kunnen aanbieden.

6 GOED BESTUUR, VERANTWOORDING EN TOEZICHT

De veelgebruikte Engelse term «governance» staat voor de hele manier waarop een organisatie wordt bestuurd, waarop er toezicht wordt uitgeoefend en waarop er verantwoording wordt afgelegd over het beleid, het bestuur en het toezicht. De afgelopen jaren heeft «goed bestuur» veel aandacht gekregen, zowel in de marktsector als in het publieke domein. In de marktsector is deze discussie vooral gevoerd op basis van de code-Tabaksblad (2004) en eerder op basis van het rapport van de commissie-Peters (1997). Beide documenten hebben bovendien een impuls gegeven aan de discussie over goed bestuur in het publieke domein. De breed gedragen inzichten uit deze discussie, onder meer gevoed door de rapporten van de WRR (2004), de SER (2005) en de Onderwijsraad (2004b), zijn richtinggevend geweest voor de brief die in juli 2005 aan de Tweede Kamer is gestuurd over governance, en over de manier waarop governance voor het hoger onderwijs is uitgewerkt in dit wetsontwerp. In deze brief zet de minister de visie op governance in het onderwijs uiteen. In dit wetsvoorstel werken we die uit voor de instellingen voor hoger onderwijs en de academische ziekenhuizen.

Maatschappelijke ondernemingen

Voor het publieke domein (zoals zorg, wonen en onderwijs) is de discussie over goed bestuur relevant geworden als gevolg van bestuurlijke veranderingen. Het gaat dan in het bijzonder over bestuurlijke verzelfstandiging, meer marktconforme besturing en de grotere schaal van de instellingen. Hierdoor zijn instellingen in het publieke domein in de afgelopen decennia getransformeerd tot organisaties die vaak als «maatschappelijke onderneming» worden aangeduid. Het begrip «onderneming» brengt tot uitdrukking dat ze op een professionele manier een bepaald publiek belang behartigen, en daarbij zelfstandig en slagvaardig (moeten) kunnen opereren. En de toevoeging «maatschappelijk» duidt erop dat ze een publiek belang waarborgen.

Juridisch gezien gaat het in de meeste gevallen om privaatrechtelijke organisaties (uitgaande van stichtingen of verenigingen). Deze rechtsvormen zijn niet beschreven voor organisaties met de karakteristieken van maatschappelijke ondernemingen. Die kenmerken zich doordat ze opereren in een situatie tussen markt en overheid, hoofdzakelijk werken met publiek geld (belastingmiddelen, geïnvesteerd maatschappelijk kapitaal of via een gereguleerd premiestelsel) en hun middelen aanwenden om publieke belangen te dienen. Hun jaarlijkse budgetten belopen vaak vele tientallen of honderden miljoenen euro's.

Het begrip maatschappelijke onderneming heeft op dit moment dus geen betekenis in de zin van het Nederlandse of het Europese recht. In het kader van het programma «Bruikbare rechtsorde» is in oktober 2005 overigens wel een onderzoek gestart naar de vraag of een aparte rechtsvorm voor «maatschappelijke ondernemingen» wenselijk en haalbaar is. Mocht zo'n aparte rechtsvorm er komen, dan krijgt deze vrijwel zeker een plaats in het Burgerlijk Wetboek. In dat geval is het voorstelbaar dat de onderhavige wet verder wordt vereenvoudigd. Dit onderzoek is naar verwachting medio 2006 afgerond.

In paragraaf 5.6 het kabinetsvoornemen omtrent gedragsregels in de Mededingingswet om oneerlijke concurrentie te voorkomen al aan de orde geweest.

Eigenaarschap en verantwoording naar de samenleving

Als het bestuur en de regelgeving voor organisaties in het publieke domein verandert, is de afgelopen jaren al vaker gekeken naar ervaringen in de marktsector. Daarbij is steeds de vraag aan de orde waar de verschillen tussen beide sectoren precies liggen en of deze verschillen groot en fundamenteel genoeg zijn om ook verschillen in regelgeving te rechtvaardigen. Een van de meest fundamentele verschillen tussen ondernemingen in de marktsector en maatschappelijke ondernemingen zoals onderwijsinstellingen, is het antwoord op de vraag wie zich «eigenaren» mogen noemen. Organisaties en instellingen binnen het publieke domein worden voor het overgrote deel met publiek geld in stand gehouden, terwijl nationale of lokale overheden slechts in een beperkt aantal gevallen formeel «eigenaar» zijn.

Dit stelt specifieke eisen aan de maatschappelijke onderneming wat betreft governance en de verantwoording naar de samenleving, om ervoor te zorgen dat:

- de publieke belangen in termen van kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en rechtmatigheid goed gewaarborgd zijn;
- de wederzijdse verantwoordelijkheden van het bestuur van de maatschappelijke ondernemingen en de verantwoordelijke bewindspersoon zo scherp mogelijk gedefinieerd zijn.

Het is dus wel zinvol om parallellen te trekken tussen ondernemingen en maatschappelijke ondernemingen, maar er zijn ook grenzen. Een belangrijk punt hierbij is dat de instellingen uitgaan van rechtspersonen zonder winstoogmerk. In het kader van de *Beleidsnotitie experimenten met een open bestel in het hoger onderwijs* en in de kabinetsreactie op het genoemde SER-advies (2005) is een onderzoek aangekondigd naar de fiscale en arbeidsrechtelijke consequenties als organisaties die uitgaan van een rechtspersoon met winstoogmerk worden toegelaten tot het (bekostigde) bestel.

Bij deze beschouwingen over de maatschappelijke onderneming past ook de relativering dat niet alles overal hetzelfde is, ook niet binnen het hoger onderwijs. Vanuit hun aard hebben de universiteiten een wat onafhankelijker positie ten opzichte van actuele sociaal-economische ontwikkelingen dan de hogescholen, waarvan juist gevraagd wordt dat zij actief inspelen op deze ontwikkelingen. De geschiedenis van het hoger onderwijs leert ons dat die dualiteit altijd heeft bestaan. Het begrip «maatschappelijk ondernemerschap» kan dus als bestuurlijk concept zowel op universiteiten als hogescholen van toepassing zijn, maar dit laat onverlet dat het organisaties zijn met een eigen karakter, geschiedenis en positie in de samenleving.

Verantwoordelijkheden

Wij onderschrijven het nut van ondernemerschap als het erom gaat de

publieke zaak te dienen (zie paragraaf 1.2.2). Als de instellingen en de daarin werkzame professionals daartoe de ruimte krijgen, kunnen ze beter inspelen op maatschappelijke behoeften en de verschillen hierin, binnen de maatschappelijke taak die hun wettelijk is opgedragen. Instellingen moeten maatwerk kunnen leveren: maatschappelijke dienstverlening die is toegesneden op specifieke omstandigheden bij de student en/of de directe omgeving. Dat vereist van instellingen dat ze zich ondernemend en responsief opstellen, en dat ze de verschillende belangen in de samenleving serieus nemen en tegen elkaar afwegen. Daarbij hoort een samenhangend en sluitend systeem van horizontale en verticale verantwoording en van intern toezicht. Daarbij is de dialoog met de maatschappelijke omgeving, en de verantwoording naar die omgeving, van doorslaggevend belang. De kwaliteit van die dialoog moet goed gewaarborgd zijn. De onderwijsinstelling is hiervoor zelf verantwoordelijk en moet hierop vanuit de samenleving aanspreekbaar zijn. Politiek en overheid kunnen dan de inhoudelijke en bestuurlijke kaders stellen op hoofdlijnen en hun verantwoordelijkheid nemen voor hoe het stelsel als zodanig functioneert. In dit wetsvoorstel wordt dit onderscheid zo zuiver mogelijk worden doorgevoerd: de instelling is verantwoordelijk voor het eigen functioneren en de minister is verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel van hoger onderwijs.

Overleg- en planverplichtingen

Bij de verhoudingen tussen overheid en instellingen zoals hiervoor geformuleerd, past geen fijnmazig en formeel geregelde cyclus van planverplichtingen. De wettelijke verplichting voor de instelling om het jaar een instellingsplan vast te stellen, is daarom geschrapt. Ook van de kant van de overheid is een bij wet geregeld Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) niet meer nodig. Met ingang van 1996 zijn er geen directe rechtsgevolgen meer verbonden aan het HOOP¹. Ook voor andere sectoren (primair onderwijs, voortgezet onderwijs en bve) geldt een dergelijke planverplichting niet. Tot slot is in het Hoofdlijnenakkoord afgesproken dat «bestaande wettelijke verplichtingen tot het periodiek uitbrengen van beleidsnota's, indien verantwoord, worden geschrapt». Een uitzondering hierop wordt in dit wetsvoorstel gemaakt voor de strategische onderzoeksplannen van universiteiten; hier gaan we in paragraaf 7.5 nader op in. Het staat bewindspersonen vrij om landelijke ambities of prioriteiten vast te leggen in een beleidsnota. Ook kan de wetgever of de minister de behoefte hebben om naast of deels als onderdeel van de «reguliere» taak specifieke maatschappelijke inspanningen te vragen van de betrokken instellingen, eventueel op sectorniveau geformuleerd. Het gaat daarbij om maatschappelijke prioriteiten die uitdrukking geven aan het feit dat de opbrengsten op stelselniveau op onderdelen tekort schieten dan wel stimulering verdienen. Hiervoor is echter wetgeving niet altijd noodzakelijk. De overheid kan een – zoals de Adviesraad voor het Wetenschaps en Technologiebeleid (AWT) dit formuleert beleidsrijke dialoog op eigen initiatief organiseren. Door het niet in wetgeving vastleggen ervan is er de ruimte deze afstemming achterwege te laten indien de omstandigheden geen aanleiding geven; bovendien is het wenselijk om vrijheid te hebben in de vormgeving. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om individuele afspraken met universiteiten en hogescholen, eenmalige financiële stimulering, een gemeenschappelijk geformuleerde (prestatie)agenda op sectorniveau, gesprekken met instellingen naar aanleiding van uitzonderlijke (goede of slechte) scores in een benchmark, etc. Een zelfde redenering geldt voor de wettelijke overlegverplichtingen. Het is vanzelfsprekend dat de minister overleg voert met de instellingen en studenten of met een vertegenwoordiging daarvan. Gegeven het uitgangspunt in dit wetsvoorstel om niet meer te reguleren dan noodzakelijk, zullen ook de overlegverplichtingen met de instellingen vervallen.

¹ Daarvoor was dit wel het geval bij het HOOP: de procedure ontneming rechten aan een opleiding bij gebrek aan kwaliteit en de procedure tot vaststelling van een arbeidsmarktfixus waren aan het HOOP gekoppeld.

Opbouw hoofdstuk

Vanuit deze vertrekpunten lichten we in dit hoofdstuk de keuzes toe op het gebied van de bestuursstructuur (paragraaf 6.1). Paragraaf 6.2 beschrijft hoe de verantwoording is vormgegeven. In paragraaf 6.3 staat het toezicht centraal: hoe is dat georganiseerd en hoe zijn de verantwoordelijkheden daarbij verdeeld? In deze laatste paragraaf wordt ook zichtbaar waar precies de verantwoordelijkheden van de minister liggen en waar deze ophouden. Behoudens enkele ordenende kernbepalingen uit het oogpunt van stelselverantwoordelijkheid, moeten de instellingen zelf individueel en collectief regelingen treffen voor hun «governance». In paragraaf 6.4 ten slotte gaan we in op de minimale rol die de overheid nog vervult bij het arbeidsvoorwaardenbeleid.

Nieuw ten opzichte van de WHW:

1. Om de governance in het hoger onderwijs te verhelderen, wordt voor zowel hogescholen als universiteiten het toezicht gescheiden van het bestuur: alle instellingen hebben een verplichte raad van toezicht als orgaan van de instelling en een college van bestuur. De taken en bevoegdheden van die raad zijn duidelijk afgebakend van die van het college van bestuur.
2. Om de regeldruk te verlagen en de ho-instellingen autonomer te maken, vervallen bijna alle voorschriften voor de interne bestuursstructuur. Deze voorschriften worden vervangen door een wettelijke zorgplicht voor goed bestuur en de verplichting tot afstemming met en verantwoording aan belanghebbenden binnen en buiten de instelling.
3. De minister heeft een aanwijzingsbevoegdheid die als ultimum remedium gebruikt kan worden als een instelling in de rechtmatige uitvoering van deze wet ernstig tekortschiet of vanwege bestuurlijke ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de toegankelijkheid en pluriformiteit van het stelsel.
4. Eveneens om de regeldruk te verlagen en de autonomie van ho-instellingen te vergroten, vervalt de rol van de overheid bij de arbeidsvoorwaarden vrijwel helemaal. Wel wordt een bepaling opgenomen op het gebied van topinkomens, mocht een sectorspecifieke beloningscode onvoldoende zijn.
5. Wettelijke voorschriften voor het instellingsplan van de instellingen, het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan en de overlegverplichtingen met de instellingen zijn niet nodig en kunnen daarom vervallen.

6.1 Zorgplicht voor goed bestuur

In de inleiding hebben we verwezen naar de brief over governance in het onderwijs, die de minister in juli 2005 naar de Kamer heeft gestuurd. In deze brief wordt het belang aangegeven van een goed functionerend systeem van toezicht en verantwoording. Dat geldt voor de verantwoording die onderwijsinstellingen afleggen aan hun maatschappelijke omgeving, maar zeker ook voor de interne belanghebbenden. Naarmate dit systeem van verantwoording, beïnvloeding en toezicht beter werkt, kan het toezicht vanuit de minister afnemen, zonder dit helemaal te vervangen. Om deze ontwikkeling mogelijk te maken is in de governancebrief een aantal minimumeisen gesteld aan de bestuursstructuur, de verantwoording en het toezicht. Deze vindt zijn weerslag in dit wetsvoorstel in de vorm van een zorgplicht voor goed bestuur (artikel 4.2). Hierna wordt ingegaan op de belangrijkste elementen van deze zorgplicht: scheiding van bestuur en toezicht, positie van de raden van toezicht en de interne bestuursstructuur; in paragraaf 6.2 komt de horizontale verantwoording aan de orde.

Scheiding bestuur en toezicht

Net als voor structuurondernemingen in de marktsector (met raden van commissarissen), is het ook voor onderwijsinstellingen belangrijk dat de functies besturen en toezicht helder van elkaar worden gescheiden. Op dit punt volgen wij het advies *Degelijk onderwijsbestuur* van de Onderwijs-

raad (2004b). In de meeste bijzondere hogescholen en universiteiten is die scheiding al een feit, maar een goede wettelijke regeling hiervoor ontbreekt tot nu toe. Om bestuurlijke helderheid te scheppen én om de positie van zowel de bestuurders als de toezichthouders duidelijk af te bakenen, zijn wij met de Onderwijsraad van oordeel dat die wettelijke regeling er wel moet komen. Deze wettelijke regeling is dus toegespitst op functiescheiding van bestuur en toezicht en op de raad van toezicht als intern orgaan van de instelling.

De openbare universiteiten kennen al wel een wettelijk verankerde raad van toezicht, maar de minister benoemt de leden ervan en dus is de raad in dat opzicht geen intern orgaan. Als de verantwoordelijkheden duidelijker worden verdeeld – de instelling is verantwoordelijk voor het functioneren van de individuele instelling en de minister voor het stelsel – dan is benoeming door de minister niet langer gewenst. De raad oefent dus geen toezicht uit voor de minister.

In overeenstemming met de vertrekpunten die we in de inleiding hebben geformuleerd zal deze wettelijke regeling gelden voor alle ho-instellingen. Dat betekent dat alle instellingen voor hoger onderwijs een wettelijk voorgeschreven bestuursorgaan en toezichthoudend orgaan kennen. Deze twee organen vormen de basis van de bestuursstructuur. Aan deze organen kent het wetsvoorstel taken en bevoegdheden toe, die elkaar wederzijds uitsluiten: deze organen worden exclusief aangeduid als college van bestuur (CvB) en raad van toezicht (RvT). Het bestuur functioneert zelfstandig: het college van bestuur. Dit college bestuurt de instelling en is verantwoordelijk voor het opstellen van een bestuursreglement. De raad van toezicht houdt onafhankelijk, deskundig en professioneel toezicht. Het college van bestuur legt verantwoording af aan de raad van toezicht. De leden van het college van bestuur worden benoemd door de raad van toezicht.

In dit wetsvoorstel krijgen universiteiten de mogelijkheid om «van kleur te verschieten» (zie paragraaf 5.3). Voor de resterende openbare universiteiten wordt voorgesteld om de raad van toezicht op de hiervoor genoemde manier te laten functioneren.

Het wetsvoorstel komt de hogescholen tegemoet in hun streven om bestuur en toezicht eenduidig te scheiden. De WHW gaat voor hogescholen nog uit van de mogelijkheid dat het stichtings- of verenigingsbestuur zijn bevoegdheden (slechts) gedeeltelijk overdraagt. In dit wetsvoorstel wordt de systematiek gekozen, waarbij alle bestuurlijke taken en bevoegdheden op het gebied van deze wet worden toegekend aan het college van bestuur. Daarnaast zijn de functies van het college van bestuur en de raad van toezicht helder, en overal op dezelfde manier gescheiden.

Raden van toezicht

De raad van toezicht behoort intern, deskundig en professioneel te zijn. Hij moet onafhankelijk van het bestuur kunnen functioneren. Die deskundigheid, professionaliteit en onafhankelijkheid stellen eisen aan de samenstelling van de raad van toezicht en aan de manier waarop de leden benoemd worden. In het wetsvoorstel zullen voor de benoeming van de leden van de raad geen incompatibiliteiten – functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van een raad van toezicht – worden benoemd. Dergelijke functies bestaan wel degelijk, maar wij menen dat de instellingen zelf nader kunnen uitwerken hoe ze deze vastleggen in het bestuursreglement, bij voorkeur onder verwijzing naar de governancebranche-code. In het wetsvoorstel wordt op dit gebied het volgende geëist: de samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad van toezicht moeten zodanig zijn dat de raad een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen en dat de leden geen directe belangen hebben in de instelling en dat ze worden benoemd aan de hand van profielen die vooraf open-

baar gemaakt zijn. Gelet op de brede functie van hoger onderwijsinstellingen ligt het licht voor de hand dat bij de profielen uitgegaan wordt van een diversiteit in achtergrond van de leden; niet alleen leden uit onderwijsgerelateerde organisaties, of alleen leden uit het bedrijfsleven, maar ook uit de semi-publieke en culturele sector.

De raad van toezicht legt in het jaarverslag verantwoording af over zijn handelen en over de manier waarop het toezicht is uitgeoefend.

De afgelopen jaren zijn herhaaldelijk vraagtekens geplaatst bij hoe raden van toezicht functioneren. De kritiek van onder andere de Algemene Rekenkamer en de aanbevelingen van de AWT (2005a) zijn de aanleiding geweest om in het HOOP 2004 aan te kondigen dat de raad van toezicht verplicht zou worden ingevoerd in het hele hoger onderwijs. Dit past in de volgende drie kaders:

- de gewenste verscherping van het toezicht;
- het gewenste onderscheid tussen de taken van het college van bestuur en de raad van toezicht;
- het streven naar gelijke bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en de instellingen.

De onderwijsinspectie heeft in opdracht van het departement onderzoek gedaan naar hoe de raden van toezicht in het hoger onderwijs feitelijk functioneren (2005). De inspectie beschrijft de huidige praktijk van de wettelijk geregelde en niet-wettelijk geregelde raden van toezicht bij universiteiten en hogescholen. De inspectie constateert dat het huidige wettelijke kader, de WHW, garantie noch voldoende waarborg biedt dat het interne toezicht van goede kwaliteit is, continu wordt uitgeoefend en goed functioneert. In haar rapport beveelt de inspectie aan recht te doen aan de autonomie van instellingen en aan de ontwikkeling rond branchecodes. Dat kan door het toezicht als voorwaarde voor de bekostiging eenduidiger te waarborgen, en door een publiek debat over de toezichtcriteria te stimuleren. De aanbevelingen en verdere beschouwingen van de inspectie zijn in lijn met de uitgangspunten van dit wetsvoorstel, en zijn – en in combinatie met de benadering in de brief governance in het onderwijs heeft gekozen – in grote lijnen in dit wetsvoorstel verwerkt. Ook uit de evaluatie van de huidige bestuursstructuur (Evaluatie MUB, 2005) bij de universiteiten blijkt dat er onduidelijkheid is binnen de instelling over de positie van de raden van toezicht. Dit hangt direct samen met de dubbele taak van deze raden: als intern toezichtorgaan en als orgaan namens de minister.

Uit rapporten over raden van toezicht – in het algemeen, dus niet alleen over de raden van toezicht in de onderwijssector – blijkt zonder meer dat toezicht houden «moeilijk werk» is. Het is daarom belangrijk dat de raden van toezicht worden geprofessionaliseerd; bijvoorbeeld door een expertisecentrum in te richten voor toezicht houden en toezichthouders. Hier ligt natuurlijk primair een verantwoordelijkheid voor de toezichthouders in het onderwijs zelf, maar het ligt voor de hand dat ook de branches hierbij een stimulerende rol kunnen spelen en daar in de formulering en implementatie van governancebranche codes aandacht aan zullen besteden. Die benadering past ook in de «lerende aanpak», waarover in hoofdstuk 5 van de *Beleidsnotitie governance in het onderwijs* (2005) wordt gesproken. Daar wordt ook de mogelijkheid geopperd een «expertise- of kenniscentrum» in te richten.

Branchecodes zijn een betrekkelijk nieuw fenomeen in ons onderwijsbestel; tegelijkertijd kunnen we vaststellen dat ze gemeengoed zijn in de semi-publieke en private sector. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van een code en het initiatief daartoe ligt uiteraard bij de betreffende sector of branche, zonder tussenkomst van de overheid. Het gaat immers

om een vorm van zelfregie en zelfbinding waarmee het collectief van instellingen binnen een bepaalde sector aangeeft welke opvattingen men heeft over en op welke wijze men – gegeven het wettelijk kader – uitwerking en invulling geeft aan principes van goed bestuur. Een op transparante wijze gecommuniceerde branchecode versterkt het vertrouwen van de maatschappelijke omgeving – de stakeholders – in het functioneren van de branche en de instellingen die daar deel van uitmaken, en speelt daarmee een belangrijke rol in het kader van de horizontale verantwoording. Het grote voordeel van een branchecode – in termen van governance – is dat naar de mate waarin de instellingen kunnen aantonen dat zij hun branchecode een wezenlijke functie willen en kunnen geven, de overheid meer op de achtergrond kan blijven en het initiatief bij de instellingen laat (WRR, Bewijzen van goede dienstverlening, blz. 238): Een code biedt flexibiliteit en ruimte om anders dan via wettelijke regels duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop de instellingen binnen een branche hun verantwoordelijkheid voor goed bestuur waar maken.

Interne bestuursstructuur

Op het punt van de interne bestuursstructuur wordt een grote dereguleringsslag gemaakt. Uitgangspunt is dat instellingen ruimte nodig hebben om naar eigen inzichten en omstandigheden te bepalen hoe zij hun bestuur zo goed en verantwoord mogelijk kunnen inrichten. In het kabinetsstandpunt bij het rapport *Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs* (2004) is dit al toegelicht. Op dit moment zijn er verschillende voorschriften voor hogescholen, universiteiten en voor de Open Universiteit. De voorschriften voor de universiteiten zijn bovendien erg gedetailleerd. Door niet langer bevoegdheden toe te kennen aan interne organen (decanen) kan ook het bestuur slagvaardiger optreden. Daarbij is wel het doel, zoals in paragraaf 1.1 en 4.1 aangegeven, dat de geboden speelruimte uiteindelijk ten goede komt aan het primaire proces van onderwijs en onderzoek, en dat de professionals de ruimte krijgen die ze nodig hebben. Mede om die reden is de positie van de professionals, inclusief de functies van hoogleraar en lector, in het wetsvoorstel neergelegd. Tevens dient aan de instelling academische vrijheid in acht te worden genomen. De raad van toezicht zal zich bij zijn taak – inclusief de goedkeuring van het bestuursreglement rekenschap moeten geven van de positie van de professional binnen de instelling. Ook op dit punt is het wenselijk dat de governancebranchecode een rol speelt.

De instellingen zijn verantwoordelijk om een governancebranchecode op te stellen. De minister kan – evenals dat in het Burgerlijk Wetboek is gedaan voor de code-Tabaksblat een code in de richtlijn jaarverslag opnemen, waarvoor het principe pas-toe-of-leg-uit zal gelden. Alleen als de instelling (gemotiveerd) afwijkt van de code zal ze daarover verantwoording afleggen in het jaarverslag.

Er is geregeld dat het bestuursreglement dat geldt als dit wetsvoorstel in werking treedt, voldoet aan de voorschriften in deze wet. De instellingen hoeven dan de bestuursreglementen niet aan te passen. De evaluatie van de wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisaties (MUB) (2005) geeft daar immers ook geen aanleiding toe. Daardoor leidt het wetsvoorstel ook niet tot onnodige administratieve last.

6.2 Verantwoording aan de samenleving en de overheid

Het karakter van de maatschappelijke onderneming stelt hoge eisen aan de verantwoording die moet worden afgelegd aan de samenleving (horizontaal) en aan de overheid (verticaal). In de verantwoordingsrelatie biedt de instelling aan de samenleving en aan de overheid inzicht in de manier waarop ze haar maatschappelijke taak heeft ingevuld en in de resultaten

die ze daarin bereikt heeft. Afhankelijk van het type belanghebbende en het karakter van de verantwoordingsrelatie kunnen specifieke aspecten van het functioneren van de instelling meer of minder accent krijgen. De belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld een oordeel uit te spreken over hoe de instelling handelt. Op de instelling rust vervolgens de verantwoordelijkheid om de oordelen van de belanghebbenden serieus te nemen en die te betrekken in het instellingsbeleid. Het gaat bij de horizontale verantwoording – en het in positie brengen van de stakeholders uitdrukkelijk niet om het individuele niveau. Zo gaat het bijvoorbeeld niet om de geschillen(regeling) tussen student en instelling, maar wel om de medezeggenschap van studenten en personeel.

Goed onderwijs komt tot stand in onderlinge samenspraak tussen de studenten, de aanbiedende instellingen en de professionals die er werken, de werkgevers, de beroepsgroepen en andere maatschappelijk belanghebbenden (stakeholders). Al deze partijen hebben elkaar nodig om kwalitatief goed onderwijs te realiseren.

Waar het gaat om interne stakeholders (studenten en personeel) is met een goed werkend systeem van medezeggenschap voldaan aan deze verplichting. Het is aan de instelling – afhankelijk van missie en profiel – om te bezien welke externe stakeholders van belang zijn voor de instelling. Het kan daarbij gaan om brancheorganisaties van werkgevers, gemeenten, woningcorporaties (studentenhuisvesting), andere onderwijsinstellingen (doorlopende leerwegen), etc. De instelling kan de horizontale verantwoording bovendien op verschillende manieren vorm geven (Onderwijsraad, 2004b). Ze kan informatie verstrekken waarop belanghebbenden kunnen reageren, de maatschappelijke opbrengsten met belanghebbenden bespreken, een convenant sluiten met relevante stakeholders over prestaties die gerealiseerd moeten worden, en belanghebbenden opnemen in een adviesorgaan. Dit wetsvoorstel geeft instellingen dus expliciet het voortouw bij de invulling van de meervoudige publieke verantwoording.

Raden van toezicht

Het is in de eerste plaats een taak van de raad van toezicht om er vanuit de werkzaamheden van de instelling (zoals geformuleerd in artikel 4.1) op toe te zien dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd. Daarnaast moet de raad toezien op de afwijkingen van de governancebranchecode en bewaakt hij de horizontale verantwoording. De instellingen leggen verantwoording af aan zowel interne als externe belanghebbenden. De zorgplichten zijn hiermee uitdrukkelijk onder de toezichtstaak van de raad van toezicht gebracht. Zo zal de raad bijvoorbeeld toezicht moeten houden op hoe de medezeggenschap functioneert. Overigens functioneert de raad van toezicht niet als een klachtencommissie: voor individuele studenten en professionals geldt dat ze zich moeten wenden tot de reguliere juridische procedures en medezeggenschap.

Ook moet de raad het bestuursreglement, de begroting, de jaarrekening, het jaarverslag en – voor zover van toepassing – het strategisch meerjarenplan van de instelling goedkeuren. Verder heeft de raad een toezichthoudende taak op het gebied van de verwerving en besteding van overheidsmiddelen. De accountant wordt niet alleen aangewezen door de raad, maar brengt daaraan ook verslag uit.

De raad wordt vanuit de instelling ondersteund bij zijn werkzaamheden. Deze ondersteuning zal functioneel onafhankelijk opereren ten opzichte van de instelling en het college van bestuur. Hierdoor wordt de raad verder in positie gebracht om zijn toezichthoudende taak te kunnen vervullen.

In de eerdergenoemde governancebranchecode kunnen eisen geformuleerd worden aan de horizontale verantwoording en bestuurlijke gedragsrichtlijnen voor de meervoudige publieke verantwoording. In het bestuursreglement wordt aangegeven waar belanghebbenden terecht kunnen, die vinden dat er onvoldoende aan hun wensen tegemoetgekomen wordt.

Externe procedure voor stakeholders

Daarnaast loopt er nog een discussie over de mogelijkheid van een externe procedure als de instelling naar de opvatting van een of meer belanghebbenden bestuurlijk in gebreke blijft. De Onderwijsraad (2004b) en de SER (2005) wijzen in dit verband op een autoriteit die speciaal hiervoor kan worden ingericht of op een procedure via de Ondernemingskamer. Het is belangrijk om na te gaan of de belanghebbenden langs deze weg adequaat tegenspel kunnen bieden, welke formele kaders nu al beschikbaar zijn en of deze zo nodig moeten worden aangepast. Dit wordt nader onderzocht in de verkenning «maatschappelijke onderneming», die de minister van Justitie in oktober 2005 heeft gestart (zie paragraaf 6.1). In de tussenliggende periode zal gestart worden met de «lerende aanpak», zoals is aangekondigd in de brief governance in het onderwijs (2005). Dit wil zeggen dat zo veel mogelijk aan de hand van concrete ervaringen gekeken wordt op welke manier belanghebbenden in de praktijk invloed kunnen uitoefenen op het bestuur van de instellingen. Ook kunnen bij meningsverschillen indien nodig instrumenten als bemiddeling uitgeprobeerd worden. Op basis van een aantal casussen in diverse onderwijssectoren zal na enige tijd bezien worden of, en zo ja welke institutionele aanpassingen nodig zijn, bijvoorbeeld in de wetgeving of ten aanzien van de governancebranchecode.

Jaarverslag en jaarrekening

De verantwoording in de vorm van de jaarstukken houdt in hoofdlijnen de vorm die daarvoor nu ook al bestaat. Onder de WHW vaardigt de minister een richtlijn uit om de jaarrekening en het jaarverslag in te richten. Dit gebeurt om te bereiken dat deze stukken voldoen aan de algemene maatschappelijke normen en aan de specifieke behoeften van de minister en het parlement. In lijn met het streven om zo veel mogelijk de algemene regelgeving te volgen, wordt hierbij zo veel mogelijk aangesloten bij de generieke regelgeving (Burgerlijk Wetboek, in het bijzonder Boek 2, Titel 9) en bij de Richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ). Slechts op een beperkt aantal onderdelen zullen aanvullende specifieke voorschriften worden gegeven. Als een voldoende governancebranchecode tot stand is gekomen zal dit ook betekenis hebben voor de verantwoording vanwege het pas-toe-of-leg-uit beginsel. Een dergelijke code kan dus leiden tot vermindering van de administratieve last in het kader van de verantwoording.

Het college van bestuur is ervoor verantwoordelijk dat de middelen rechtmatig en doelmatig worden besteed. De externe accountant die de raad van toezicht heeft aangewezen, ziet hierop toe aan de hand van een controleprotocol dat jaarlijks wordt bijgesteld en geeft hierover, afhankelijk van zijn bevindingen, de vereiste verklaringen af.

Rechtmatigheid en doelmatigheid

De hogescholen en universiteiten mogen de rijksbijdrage die aan hen ter beschikking wordt gesteld, uitsluitend gebruiken voor de taken die in dit wetsvoorstel zijn genoemd. Dit is ook het geval onder de WHW. Op 20 juli 2005 is een uitgebreide brief gestuurd aan de Tweede Kamer (*Publiek-privaatbrief*) waarin uiteen is gezet aan welk type activiteiten de instellingen de publieke middelen mogen besteden. Vanzelfsprekend is de bekostigingswet- en regelgeving daarbij het uitgangspunt. De bekostigingswet- en regelgeving is generiek, en de activiteiten die ho-instellingen ontplooiën zijn vaak sterk instellingsgebonden. Daarom wordt in de brief

gewezen op de betekenis van de jaarlijkse bekostigingsoverleggen en de notities *Helderheid* die daar het resultaat van zijn. Daarnaast staat in deze brief hoe belangrijk het is dat de governance goed werkt binnen een onderwijsinstelling bij de beslissingen die in dit kader worden genomen. In de eerdergenoemde brief over governance in het onderwijs – eveneens in de zomer van 2005 brief aan de Tweede Kamer gezonden – is ook de relatie gelegd met het voornemen van het kabinet om te komen tot gedragsregels in de Mededingingswet, met het doel oneerlijke concurrentie te voorkomen. Hoe deze gedragsregels van toepassing zullen worden voor onderwijsinstellingen wordt nog gezien (zie paragraaf 5.6). Bij een eventuele klacht van een ondernemer zal de NMa zo veel mogelijk gebruikmaken van beschikbare gegevens die onderwijsinstellingen verzamelen in het kader van het jaarverslag. Het kabinet heeft een wetsvoorstel ter wijziging van de Mededingingswet voor advies naar de Raad van State gestuurd. In de reactie van het kabinet op het rapport van de Algemene Rekenkamer over publiek ondernemerschap gaven wij aan de wijziging van de Mededingingswet als kader te beschouwen voor de private activiteiten van onderwijsinstellingen.

Het college van bestuur is er in eerste instantie voor verantwoordelijk dat de instelling de overheidsmiddelen verantwoordelijk, rechtmatig en doelmatig verwerft en besteedt. De raad van toezicht ziet erop toe dat het college van bestuur die verantwoordelijkheid waarmaakt.

Begroting

Instellingsbegrotingen vervullen verschillende belangrijke functies. De instellingsbegroting is een belangrijk instrument van het financieel beheer en de interne controle binnen een instelling, maakt de interne allocatie van de beschikbare rijksbijdrage mogelijk en is een intern instrument om het gevoerde financiële beleid te verantwoorden. De begroting wordt onder andere om deze redenen niet goedgekeurd door de minister, maar door de raad van toezicht. Om de administratieve lasten verder te verminderen, hoeft de instellingsbegroting niet meer aan de minister te worden toegestuurd. Dit is al opgenomen in het Wetsvoorstel financiering in het hoger onderwijs.

6.3 Extern toezicht en handhaving

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat als we anders aankijken tegen de verhouding tussen de overheid, onderwijsinstellingen en directbetrokkenen (stakeholders), dat dan ook de kijk op handhaving en toezicht verandert¹. De WRR (2004) geeft aan dat de manier waarop de instellingen op dit moment om verantwoording wordt gevraagd, leidt tot bureaucratie en niet bijdraagt aan een innovatief klimaat binnen een onderwijsinstelling. Het toezicht en de handhaving zijn op die manier niet langer effectief. In navolging van de WRR gaan sturing, toezicht en handhaving waar mogelijk uit van *high trust*. Uitgangspunt is dat de toezichtkaders en toezichtarrangementen die daarop gebaseerd zijn, niet onbedoeld en onnodig innovatieve ontwikkelingen belemmeren. Concreet betekent dit dat de interactie tussen instellingen en stakeholders centraal staat: dit is «de eerste ring». De verticale relatie tussen overheid en instelling krijgt nadrukkelijk minder accent: dit wordt «de tweede ring». Er is geen formeel geregelde cyclus van planverplichtingen meer. De voorschriften vanuit de overheid zijn minder gedetailleerd. Het toezicht zal proportioneel zijn: hoe beter een instelling functioneert, hoe minder diepgaand het toezicht hoeft te zijn.

¹ Op korte termijn zal het kabinet een Kaders-tellende visie op toezicht II vaststellen op basis van dit uitgangspunt.

Horizontalisering, toezicht op zorgplichten

Om de ruimte voor instellingen te vergroten, zijn in dit wetsvoorstel zorgplichtbepalingen opgenomen. Deze zorgplichten komen in de plaats

van gedetailleerde voorschriften. De instelling heeft een zorgplicht voor kwalitatief goed onderwijs en onderzoek, voor medezeggenschap en voor een goed bestuurde organisatie. Hoewel het aan de instellingen wordt overgelaten deze zorgplichten in te vullen, bevatten ze wel gedragsnormen voor de instellingen. Hierbij hoort dat instellingen kunnen worden aangesproken op hoe instellingen kunnen voldoen aan de eisen en hoe ze de eisen naleven, die in de wet zijn genoemd. In de vorige paragraaf is uiteengezet hoe de instelling verantwoording aflegt, waarbij de rol van de raad van toezicht belangrijk is voor de zorgplichten. Ook hebben we daar gewezen op het onderzoek naar een eventuele procedure voor externe stakeholders die van mening zijn dat een instelling bestuurlijk in gebreke is gebleven. Elders in deze memorie van toelichting hebben we aangegeven hoe de positie van de student (paragraaf 2.3) en werkgevers (paragraaf 4.3) is versterkt.

Geïntegreerd toezicht

Het verticale toezicht dient complementair, subsidiair en proportioneel te zijn in relatie tot de horizontale verantwoording. Verschillende actoren zijn bij dit toezicht betrokken. Namens de minister spelen de Auditdienst van het ministerie, de Inspectie van het onderwijs en CFI – als uitvoerings-eenheid van het ministerie – een belangrijke rol. Deze verschillende actoren hebben onderscheiden bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar komen tot samenhangend toezicht met betrekking tot de inhoud van het toezicht, de vormen van samenwerking en de onderliggende instrumenten en hulpmiddelen in het bijzonder het risicomodel. Ook zal er nog nadere afstemming plaatsvinden tussen de NVAO en de inspectie. Met geïntegreerd toezicht zal het stelsel van toezicht samenhangender worden, waarbij doublures in de controle zullen worden vermeden. De Onderwijsraad (2006) wijst eveneens op het belang van samenwerking tussen verschillende toezichthouders. Om het geïntegreerd toezicht uit te oefenen zullen de genoemde actoren in eerste instantie gebruikmaken van beschikbare gegevens (voornamelijk de jaarstukken). Dit betekent voor de instelling geen extra toezichtlast.

Een instelling waarover signalen zijn ontvangen dat deze op een of meer onderdelen de regelgeving niet naleeft of dat deze gebrekkig functioneert, zal meer toezicht vergen dan instellingen waarover dergelijke signalen niet zijn ontvangen. Voor goed functionerende instellingen zullen bepaalde toezichtmogelijkheden niet relevant zijn. Door toezicht geïntegreerd te benaderen, is ook winst te boeken op de uitvoeringslast voor de instellingen, bijvoorbeeld door definities over aan te leveren gegevens zo veel mogelijk te harmoniseren (regelreductie) en door bezoeken van de verschillende toezichthouders aan de instelling op elkaar af te stemmen (éénloketbenadering). De manier waarop dit concreet vorm krijgt, moet verder ontwikkeld worden. Daarbij zijn de uitgangspunten: proportioneel toezicht en het voorkomen dat toezicht wordt «gestapeld». In antwoord op de Onderwijsraad (*Beleidsreactie op Doortastend Onderwijstoezicht*, 2006) is aangegeven dat verantwoordelijkheidsbesef van de sector en de instellingen én vertrouwen van de kant van de overheid daar bij horen. Bij de instellingen dient dan voldoende kwaliteitszorg aanwezig te zijn. Het toezicht moet steeds op maat gesneden zijn, passend bij de prestaties van de instellingen en de mate waarin de kwaliteitsborging van de instellingen en de sector als geheel georganiseerd is.

De inspectie van het onderwijs houdt namens de minister toezicht op het functioneren van het stelsel van hoger onderwijs, inclusief de horizontale verantwoording, en op de naleving van wettelijke voorschriften door de individuele instellingen.

Daarbij heeft de inspectie – in tegenstelling tot inspecties in andere sectoren – geen eigen bevoegdheden om in te grijpen (sancties); die taak ligt bij de minister. De taken van de inspectie zijn geregeld in de Wet op

het onderwijstoezicht (WOT). Artikel 4 van de WOT bepaalt dat de inspectie het toezicht slechts mag uitoefenen als ze de vrijheid van onderwijs in acht neemt, en als de instellingen niet meer worden belast dan nodig is om het toezicht zorgvuldig uit te oefenen. De inspectie houdt daarbij – conform de WOT – rekening met de ruimte die de instellingen hebben gekregen, en verzamelt systematisch en selectief informatie, in het kader van het geïntegreerde toezicht. Zij maakt daarbij zo veel mogelijk gebruik van informatie die al beschikbaar is. De inspectie kan in opdracht van de minister incidenteel nader onderzoek verrichten naar aanleiding van concrete signalen (bijvoorbeeld over een examencommissie die niet goed functioneert, of over horizontale verantwoordingsmechanismen die haperen).

Bij de zorgplicht voor goed bestuur kan bijvoorbeeld een aanleiding voor incidenteel onderzoek zijn dat herhaaldelijk gebrekkige motiveringen in het jaarverslag zijn opgenomen over afwijkingen van de governancebranchecode, die ook in de sfeer van horizontale verantwoording negatief worden gewaardeerd.

Volledigheidshalve merken we op dat – evenals in de huidige situatie – de inspectie geen toezicht houdt op de werkzaamheden van de instellingen op het gebied van het onderzoek (zie hoofdstuk 7).

In het kader van het geïntegreerde toezicht zal de inspectie haar werkzaamheden op het niveau van de individuele instelling afstemmen met de andere toezichthouders. Wanneer dat nodig is kunnen aan instellingen sancties worden opgelegd als ze de wettelijke bepalingen, inclusief de zorgplichten, niet naleven. De procedure daarbij is als volgt. De minister beoordeelt eerst de informatie die de inspectie heeft verzameld. De instelling kan vervolgens aangespoord worden haar plichten na te komen in een bestuurlijk gesprek. Als dit niet tot het gewenste effect leidt, kan de minister in uiterste instantie de instrumenten van bestuurlijke handhaving gebruiken, te weten: aanwijzing en een bekostigings sanctie.

Financieel toezicht

Een zorgplicht is algemeen geformuleerd, en daarom is deze vorm van regelgeving niet geschikt voor alle onderwerpen die de wet regelt. Bekostigingsvoorwaarden lenen zich dan ook niet voor zorgplichtbepalingen en zijn op de «klassieke» manier geformuleerd.

Het gaat er hierbij om, kortweg, hoe de bekostigde instellingen de publieke middelen rechtmatig en doelmatig verkrijgen en besteden. Onder de WHW ziet de minister erop toe dat onderwijsinstellingen publieke middelen op een rechtmatige en doelmatige manier hebben verkregen en besteed. De wet en vooral de regelgeving die daarop is gebaseerd, zoals het Bekostigingsbesluit en de voorschriften voor het inschrijvingsregister, bevatten hiervoor concrete voorschriften. Als toezichthouders treden hier de Auditdienst van het ministerie en de CFI op. Zoals in de vorige paragraaf is genoemd heeft de minister de afgelopen zomer (2005) aan de Tweede Kamer een brief gestuurd, waarin uiteen wordt gezet waaraan publieke middelen kunnen worden besteed. Met dit wetsvoorstel blijft de lijn zoals neergelegd in die brief, onverkort gelden.

Een externe accountant geeft op basis van het controleprotocol een verklaring af bij het jaarverslag en jaarrekening, of de instelling de middelen rechtmatig heeft verkregen en heeft besteed. Daarnaast beoordeelt deze externe accountant of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de grootte en de samenstelling en het vermogen, en van het resultaat over het verslagjaar (getrouwbeeldverklaring). De accountant beoordeelt of de taakuitvoering past binnen de bedoelingen van de wetgever. Op de werkzaamheden van deze externe accountant wordt toegezien door de Auditdienst van OCW, waarop vervolgens de Algemene Rekenkamer weer

toezicht houdt. De Algemene Rekenkamer heeft overigens ook eigenstandige bevoegdheden ten aanzien van de instellingen (op grond van artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001). Zo heeft de Algemene Rekenkamer in het kader van dit artikel de bevoegdheid bij de minister en desbetreffende instellingen inlichtingen in te winnen, het overleggen van bescheiden te vorderen of een onderzoek in te stellen onder de in dat artikel geregelde voorwaarden.

Als gevolg van het onderzoek van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (commissie-Schutte, 2004) is er de afgelopen tijd meer aandacht voor geweest of instellingen de bepalingen voor de bekostiging naleven. Het besef is ontstaan dat het handhaven van de regels door verscherpte aandacht voor hoe de instellingen verantwoording afleggen, en door sancties op te leggen, niet genoeg is. Om regelgeving te kunnen handhaven, moet deze voor het onderwijsveld ook duidelijk en goed toepasbaar zijn. Daarom is in dit wetsvoorstel extra aandacht besteed aan de toelichting op de bekostigingsonderdelen van het wetsvoorstel, en aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan. Ook is de afgelopen tijd aandacht besteed aan nieuwe interpretaties van regelgeving die ontstaan. Sommige van die interpretaties hebben ertoe geleid dat de regels anders gebruikt worden dan de bedoeling was toen ze werden opgesteld. Dit vraagt erom de regelgeving te begeleiden. Om vragen die hierdoor bij instellingen zijn ontstaan te beantwoorden, is in de afgelopen jaren een periodiek bekostigingsoverleg ingevoerd, dat heeft geresulteerd in de notities *Helderheid*. De regelgeving moet zo eenduidig mogelijk worden geformuleerd. Maar ook de komende jaren zal dit overleg worden gebruikt om aan te geven hoe de regels geïnterpreteerd moeten worden, en om deze, indien nodig, aan te passen. Daarbij zal ook informatie uit het toezicht en andere signalen worden betrokken.

Aanwijzing

De minister kan aan het college van bestuur (of de raad van toezicht voor zover het gaat om taken die aan deze raad zijn toebedeeld) een aanwijzing geven als hij ernstige tekortkomingen constateert in de rechtmatige uitvoering van deze wet. Ook kan een aanwijzing worden gegeven als de bestuurlijke ontwikkeling bij een of meer instellingen ertoe leidt dat de toegankelijkheid of pluriformiteit op stelselontwikkeling wordt bedreigd. In paragraaf 5.4 is vanuit het oogpunt van fusie hier reeds uitvoerig aandacht aan besteed.

Een aanwijzing vanwege ernstige tekortkomingen in de rechtmatige uitvoering zal pas in laatste instantie worden gegeven. Eerst zullen andere bestuurlijke en toezichtsinstrumenten worden ingezet en zal er voordat overgegaan wordt tot een aanwijzingsbevoegdheid getracht worden bestuurlijke afspraken met de desbetreffende instellingen te maken. Vanzelfsprekend zal een aanwijzing goed gemotiveerd moeten zijn. Het oogmerk blijft om deze bevoegdheid alleen in zeer uitzonderlijke gevallen te benutten en zo specifiek mogelijk te richten. Bij een aanwijzingsbevoegdheid gaat het uitdrukkelijk niet om ingrijpen met als oogmerk het overnemen van de bestuurs- en toezichtsverantwoordelijkheid van het college van bestuur en raad van toezicht van de instelling. Het is een bevoegdheid van de minister tot het kunnen geven van «opdrachten» vanuit de verantwoordelijkheid van de minister voor het bestel.

Een voorbeeld om de aanwijzingsbevoegdheid in te zetten zou zijn het frauderen van de examencommissies van een instelling, waartegen het college van bestuur niet ingrijpt. De stelselverantwoordelijkheid van de minister is hier in het geding, want (de aantasting van de waarde van) de graden en het civiel effect zijn aspecten van het stelsel en problemen terzake dienen derhalve op korte termijn te worden opgelost. De minister geeft in een dergelijk geval het college van bestuur een concrete opdracht om met betrekking tot een concreet geval orde op zaken te stellen. Het

opleggen van een bekostigingssanctie is te weinig gericht en de effecten van die sanctie zouden wellicht zich pas op iets langere termijn kunnen voordoen. Het is mogelijk dat inhouden van de bekostiging er toe zou leiden dat de instelling failliet zou gaan en er daardoor geen hoger onderwijs meer in de regio aanwezig zou zijn. Met het oog op de toegankelijkheid en pluriformiteit zou het wegvallen van het hele hoger onderwijsaanbod in de regio moeten kunnen worden voorkomen. Vanuit dit oogpunt zou ook ingegrepen kunnen worden indien er een zodanig wanbeheer plaatsvindt dat gevreesd moet worden voor het wegvallen van het onderwijs van de instelling en daarmee van het hoger onderwijs in de regio.

Op de aanwijzingsbevoegdheid inzake de toegankelijkheid en pluriformiteit is al ingegaan in paragraaf 5.4 van deze memorie.

6.4 Arbeidsvoorwaarden

Een belangrijk uitgangspunt bij de arbeidsvoorwaarden is dat het hoger onderwijs zo veel mogelijk aansluit bij de regelgeving die geldt voor de overige maatschappelijke sectoren. Voor de universiteiten, onderzoeksinstellingen en hogescholen zijn er in het afgelopen decennium vergaande decentralisatie- en zogenoemde normalisatieoperaties geweest. Het hoger onderwijs is een aparte overheidssector. Binnen deze sector sluiten de VSNU, de HBO-raad en de WVOI – in hun hoedanigheid van werkgeversorganisaties van de bekostigde universiteiten, bekostigde hogescholen respectievelijk de onderzoeksinstellingen – collectieve arbeidsovereenkomsten af met de vakbonden (doordecentralisatie). De voorschriften dat de minister van OCW en de vakorganisaties georganiseerd overleg moeten voeren, zijn vervallen. Het college van bestuur bepaalt het personeelsbeleid en is ervoor verantwoordelijk dat de rechtspositie van het personeel formeel wordt vastgelegd. Daarbij houdt het college van bestuur rekening met de afspraken die zijn gemaakt met de vakbonden over de rechtspositie. Voor (het personeel van) de openbare instelling geldt niet het arbeidsrecht, maar het ambtenarenrecht, waarvoor een zeer beperkt aantal aanvullende regels in deze wet nodig is.

Beloningen in het hoger onderwijs

In verband met de eerdergenoemde decentralisatie zijn in dit wetsvoorstel – afgezien van de functies van hoogleraren en lectoren en de positie van de professionals – niet langer voorschriften opgenomen voor personeel van instellingen.

In lijn met het kabinetsbeleid aangaande topinkomens is regulering noodzakelijk. De voorschriften voor de (semi-)publieke sector – neergelegd in de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) (Stb. 2006, 95) gelden ook voor de universiteiten en hogescholen. Hierin is geregeld dat bij organisaties die mede uit publieke middelen worden gefinancierd, alle inkomens die uitstijgen boven het gemiddelde belastbare jaarloon van een minister¹, openbaar moeten worden gemaakt in het jaarverslag. Bovendien meldt het college van bestuur dit jaarlijks aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), die deze informatie (in een totaaloverzicht) vervolgens naar de Tweede Kamer zendt. Naast dit voorschrift geldt overigens sinds 2005 dat op grond van de Richtlijn jaarverslaglegging hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek de individuele beloningen van bestuurders van de instellingen, ongeacht de hoogte ervan, openbaar worden gemaakt in het jaarverslag van de instelling.

¹ Het gemiddelde belastbare loon van de ministers in 2005 bedraagt € 158 000,- (Stc. 14 maart 2006, nr. 52, pag. 9).

Het uitgangspunt van het kabinetsbeleid voor de publieke sector is dat de beloning van de minister (als referentiepunt geldt het bovengenoemd gemiddelde belastbare jaarloon van een minister) de top is van het

salarisgebouw (zie de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Dijkstal, 2003). Voor de semi-publieke sector zal – zo is het voornemen – door de minister van BZK een kabinetsbreed wetsvoorstel worden ontworpen, waarin ruimte is voor sectorspecifieke accenten. Aan de diverse sectoren is verzocht te komen tot beloningscodes, inclusief de criteria op basis waarvan eventueel kan worden afgeweken van een bepaald normbedrag. Aan de VSNU en HBO-raad is verzocht om ruim voor eind 2006 de uitwerking van de eigen sectorcode te hebben afgerond. Daarnaast buigt de commissie Dijkstal zich over dit onderwerp en zal in het najaar van 2006 met een advies komen.

Met de invoering van dit wetsvoorstel zullen de voorschriften op grond van de WHW vervallen; dit geldt dus ook voor de voorschriften over salarissen van leden van colleges van bestuur. Om te voorkomen dat gedurende een (beperkte) periode er geen voorschriften bestaan ten aanzien van de maximumhoogte van de salarissen van het college van bestuur en personeel wordt in dit wetsvoorstel al hierop geanticipeerd. Beoogd is dat de beloning van een bestuurder van een universiteit of hogeschool niet uitgaat boven het gemiddelde belastbare jaarloon van een minister. Dit geldt ook voor (overige) personeelsleden maar er zouden aantoonbare redenen kunnen zijn die ertoe nopen om hiervan af te wijken. Daarbij kan gedacht worden aan het aantrekken van een internationaal gerenommeerde hoogleraar. De beloningscode kan bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Mocht er onverhoopt geen beloningscode in de branche zijn afgesproken of niet adequaat genoeg om te kunnen worden aangewezen, voorziet het wetsvoorstel erin dat voor de leden van de colleges van bestuur en (overige) personeelsleden nadere voorschriften kunnen worden gegeven over de maximale beloning.

Academische ziekenhuizen

De arbeidsvoorwaardenvorming in de academische ziekenhuizen is in 1995 bij convenant doorgedecentraliseerd naar de academische ziekenhuizen. Daarmee is deze deelsector de eerste deelsector binnen de toen acht overheidssectoren waar deze doordecentralisatie werd gerealiseerd. De bewindslieden van OCW en VWS stellen een overheidsbijdrage aan de academische ziekenhuizen ter beschikking ten behoeve van de arbeidskostenontwikkeling. De academische ziekenhuizen onderhandelen zelf over een collectieve arbeidsovereenkomst met de vakbonden en zijn ook zelf verantwoordelijk om binnen hun budgettaire kaders te blijven. Op het punt van (de normering en de openbaarmaking van) de topinkomens wordt het beleid gevolgd van de minister van VWS. Voor deze instellingen geldt, net als voor de zorginstellingen, dat de beloningen van medewerkers (waaronder ook bestuurders en toezichthouders) die uitstijgen boven het gemiddelde jaarloon van een minister, op grond van de wet WOPT ook moet worden gemeld aan de minister van BZK. Individuele inkomens van bestuurders en toezichthouders worden openbaar gemaakt in het jaarverslag van de instelling¹. De raad van toezicht van de onderwijsinstelling en van het academisch ziekenhuis is het aanspreekpunt voor de minister over al de facetten die te maken hebben met de inkomens van bestuurders, zoals het aanstellingsbeleid, het beloningsbeleid en het transparantiebeleid.

¹ De wettelijke basis daarvoor vormen respectievelijk de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) en de Zorgverzekeringswet (ZVW). Verder is dit vastgelegd in de op de WTZi gebaseerde «Regeling jaarverslaglegging zorginstellingen» (RJZ), in RJZ-circulaires en op de ZVW gebaseerde soortgelijke regelingen (ex artikel 15 WTZi respectievelijk artikel 38 van de ZVW).

7 ONDERZOEK

Innovatie en onderzoek staan in het brandpunt van de belangstelling, omdat we willen concurreren op kennis en omdat hiervoor ook nationale en internationale ambities zijn geformuleerd. Dit blijkt uit de Lissabon-doelstellingen (rapport-Kok, 2004), de daarop gebaseerde Europese ambities van het hoger onderwijs (EC, 2004) en de noodzaak onze kennis-

economie te vitaliseren (advies Innovatieplatform, november 2004a). In dit licht is het noodzakelijk het publiek bekostigd onderzoek nog eens goed tegen het licht te houden en te kijken hoe de onderzoekersopleidingen zijn geordend en worden gestuurd. De kwaliteit van het onderzoek is uitstekend. Waar het om gaat is de wetenschappelijke kwaliteit (focus en massa, dynamiseren, prestatiebekostiging) verder te versterken en onderzoeksresultaten beter te benutten: dit betekent valoriseren in ruime zin.

Daarbij wordt ingespeeld op een aantal trends. Ten eerste is de internationalisering toegenomen. Universiteiten en hogescholen bewegen zich steeds meer in internationale netwerken van kennis. Internationale verbindingen zijn cruciaal. Tegelijkertijd groeit de internationale competitie. Om tot de Europese top en wereldtop te behoren is het noodzakelijk toptalent aan te trekken, te behouden en erin te investeren. Het betekent ook dat instellingen hun kennisbasis continu moeten vernieuwen en onderhouden én dat samenwerkingsverbanden nodig zijn om de concurrentie met het buitenland aan te kunnen.

Een tweede belangrijke ontwikkeling is de verandering in de manier waarop innovaties tot stand komen. Innovatie verloopt niet meer volgens het klassieke, lineaire model. Innovatie en nieuwe kennis worden steeds meer ontwikkeld in (internationale) netwerken van kennisinstellingen, onderzoeksinstituten en bedrijven. Door deze trend vertoont kennisproductie een steeds gevarieerder beeld. De dominante positie van universiteiten als de bron van nieuwe kennis neemt af. Tegelijkertijd zijn universiteiten nog zeer belangrijk als kennisinstellingen. Ze hebben niet alleen grootschalig fundamenteel onderzoek in huis, maar kunnen bovendien synergie bewerkstelligen omdat de verschillende soorten onderzoek – van de eerste tot en met de derde geldstroom – er samenkomen. Daarnaast zijn universiteiten onmisbaar om toptalent op te leiden. Interdisciplinair onderzoek wordt belangrijker omdat doorbraken vaak op de grenzen van disciplines plaatsvinden. Als brede kennisinstellingen bieden universiteiten hiervoor een vruchtbare omgeving.

Deze ontwikkelingen in het onderzoeksbestel hebben ook geleid tot een nieuwe functie van hogescholen waar het gaat om onderzoek dat gericht is op de beroepspraktijk. Het hbo-bachelorniveau is onverbreekbaar verbonden met het kunnen toepassen van hoogwaardige kennis en ontwerp en ontwikkeling dan wel onderzoek dat gericht is op de beroepspraktijk. Op dit laatste punt spitst de ambitie van de prestatieagenda zich toe. Het mes snijdt daarbij aan twee kanten. Ten eerste leidt de grotere onderzoeksoriëntatie in het hbo ertoe dat de competenties van hbo-afgestudeerden breder zijn en leidt dit tot een «upgrading» van het personeel. Daarbij gaat het er primair om dat hbo-studenten onderzoeksvaardigheden aanleren, zodat ze kunnen omgaan met (de resultaten van) onderzoek en ze die kunnen vertalen naar de (beroeps)praktijk. Ten tweede wordt innovatie bevorderd door kenniscirculatie en onderzoek te koppelen aan kennisvragen van bedrijven en maatschappelijke organisaties in hun omgeving. Hogescholen kunnen een belangrijke rol vervullen voor innovatieve en technologievolgende bedrijven, maar ook voor de meer toepassingsgerichte MKB-bedrijven.

Nederland heeft met het onderzoek dat aan de universiteiten wordt verricht, een internationaal zeer vooraanstaande positie verworven. De huidige WHW is relatief bescheiden wat betreft het aantal regels op het terrein van onderzoek. Ook in dit wetsvoorstel blijven we terughoudend met nieuwe regelgeving, maar voor sommige onderwerpen is het gewenst dat het wetsvoorstel wordt bijgesteld of aangevuld ten opzichte van de huidige wet.

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben geleid tot verschillende beleidsvoornemens in het Wetenschapsbudget (Webu), het HOOP 2004, de Innovatiebrief (2003) en de Industriebrief (2004). Verder heeft het Innovatieplatform (2004a) onlangs geadviseerd hoe de kennisketen dynamischer gemaakt kan worden, met belangrijke implicaties voor het wetenschaps- en innovatiebeleid. Dit wetsvoorstel faciliteert deze ontwikkelingen en het voorgenomen beleid. Daarbij gaat het erom de functies die veranderen en de samenhang in het onderzoekstelsel in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen (paragraaf 7.1), een ontwikkelperspectief voor hogescholen te benoemen (paragraaf 7.2), de aansturing van het onderzoek te accommoderen (paragraaf 7.3) en de kwaliteitszorg wettelijk te verankeren (paragraaf 7.4 en 7.5).

Nieuw ten opzichte van de WHW:

1. De taakomschrijving van hogescholen wordt uitgebreid met onderzoek gericht op de beroepspraktijk om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen en hogescholen in staat te stellen als kennispartner op te treden voor innovatie in de beroepspraktijk.
2. Hogescholen ontwikkelen zich tot kennisinstellingen. In dat kader is de kwaliteitszorg belangrijk voor onderzoek dat gericht is op de beroepspraktijk. Daarom is voor deze kwaliteitszorg een zorgplicht voor hogescholen opgenomen.
3. Om te kunnen toetsen of de koers van de afzonderlijke universiteiten spoort met de nationale strategische doelen, bieden universiteiten eens in de vier jaar een strategisch onderzoekplan aan de minister aan.
4. Promotietrajecten maken integraal deel uit van kwaliteitszorg voor onderzoek, waarmee wordt aangesloten op ontwikkelingen rond de graduate schools. Om het kwaliteitszorgonderzoek transparanter te maken, wordt het organisatorisch verband waarin de promotietrajecten zijn ondergebracht, periodiek beoordeeld.
5. Er komt een grondslag om de gewenste veranderingen op het gebied van onderzoek mogelijk te maken. De kern van deze verandering ligt erin dat de overheid meer dan nu haar beslissing over de verdeling van middelen voor onderzoek kan baseren op prestaties.

7.1 Samenhang in het publiek bekostigd onderzoekstelsel

De instellingen die binnen de Europese, maar ook in de mondiale onderzoeksruimte actief zijn, worden steeds diverser. Ook in Nederland is deze ontwikkeling zichtbaar. Het onderzoek wordt steeds gedifferentieerder en dit maakt het voor de overheid noodzakelijk om eerst in beeld te brengen welke *functies* het onderzoek dat de overheid bekostigt, heeft voor de samenleving en de economie. Hierover gaat subparagraaf 7.1.1. Daarna moet helder in beeld worden gebracht wat de onderscheiden taken van universiteiten (subparagraaf 7.1.2) en hogescholen (subparagraaf 7.1.3) op het terrein van onderzoek zijn.

7.1.1 Functies van het bekostigde onderzoek

Jaarlijks geven de nationale overheid en het bedrijfsleven in Nederland samen ongeveer € 8 miljard uit voor onderzoek en ontwikkeling. Daarvan wordt ongeveer de helft publiek gefinancierd. Van deze € 4 miljard publieke financiering wordt ongeveer € 2 miljard direct ter beschikking gesteld aan de universiteiten. Ongeveer driekwart van dit bedrag, *de eerste geldstroom*, is in principe bedoeld voor vrij en ongebonden onderzoek. De overheid oefent terughoudend zeggenschap uit over deze geldstroom. De autonomie van de universiteiten is hierbij uitgangspunt. Vrijheid van onderzoek is cruciaal bij:

- De wetenschappelijke ontwikkeling over de volle breedte, die de basis vormt voor academisch onderwijs. Het academisch onderwijs en de academische vorming vinden plaats in een onderzoeksomgeving. Daarvoor is het belangrijk dat er onderwijsgebonden onderzoek wordt gedaan in een adequaat volume.

- Nieuwe ideeën die (verder) worden ontwikkeld. De onderzoekers kunnen zelf het beste kansrijke richtingen en wetenschappelijke ontwikkelingen identificeren, en de mogelijke waarde daarvan bepalen. Dit brengt automatisch ook specialisatie met zich mee.
- Maatschappijkritische en innovatieve inzichten die de wetenschap biedt. Die inzichten zijn niet vrijblijvend: universiteiten en de onderzoekers moeten ervoor zorgen dat kennis doorstroomt naar bedrijven en andere partijen in de samenleving.

Een deel van de eerste geldstroom kan gebruikt worden om gehonoreerde projecten vanuit de tweede en derde geldstroom te matchen.

Bij de *tweede geldstroom* worden programma's gefinancierd rond wetenschappelijke of maatschappelijke thema's, en gaat het om persoonsgerichte talentontwikkeling. Deze geldstroom heeft tot doel massa te maken en focus aan te brengen op die terreinen waar dat noodzakelijk is om topkwaliteit te leveren en het hele onderzoeksbestel te vernieuwen. Op deze geldstroom kan de overheid meer sturen via NWO, de bij wet (1987) geregelde organisatie die de tweede geldstroom beheert. Daarnaast is er de derde geldstroom voor het onderzoek: het programmatisch onderzoek en contractonderzoek voor opdrachtgevers zoals overheid, collectebusfondsen, Europese onderzoeksfondsen en bedrijven.

Zoals uitvoerig beschreven in het Wetenschapsbudget vindt de overheid het wenselijk dat focus en massa in het universitaire onderzoek worden versterkt en dat universiteiten kennis uitwisselen met bedrijven en maatschappelijke organisaties. Hogescholen maken een omslag van onderwijsinstellingen naar kennisinstituten, die ook onderzoek doen. Het *vertrekpunt* van dit onderzoek is echter principieel anders dan het eerstegeldstroomonderzoek van universiteiten. Waar de eerste geldstroom (paragraaf 7.1.2) bedoeld is om vrij en ongebonden wetenschappelijk onderzoek te doen, worden de onderzoeksactiviteiten van hogescholen (paragraaf 7.1.3) gekenmerkt als ontwerp-ontwikkelactiviteiten en is het onderzoek gericht op de beroepspraktijk.

Dit wetsvoorstel beperkt zich tot het onderzoek dat wordt verricht aan de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs (universiteiten en hogescholen). Daarnaast zijn er ook andere onderzoeksinstellingen en onderzoekscentra waar deels door de overheid bekostigd onderzoek wordt verricht, maar die niet binnen het bereik van dit wetsvoorstel vallen. De ontwikkeling van het onderzoek van de technologie instituten (TNO en GTI's) sluit aan bij de hier geschetste ontwikkelingen aan hogescholen en universiteiten.

Immers, zoals in het Wetenschapsbudget is beschreven is de kerntaak van deze instituten het verrichten van toegepast onderzoek voor bedrijven en de publieke sector. Tegelijkertijd moeten zij door hoogwaardige advisering bijdragen aan de implementatie van wetenschappelijke kennis. In het verleden werden al bruggen geslagen tussen fundamenteel onderzoek en de toepassing van en kennis door TNO en de GTI's. De dynamiek van de kennismarkt van nu vraagt echter meer dan een brugfunctie. Het kabinet is van mening dat het onderzoek van de technologie instituten doelgerichter moet worden aangestuurd (zie het Kabinetsstandpunt Brugfunctie TNO en GTI's, Kamerstukken II, 2003/04, 29 338, nr. 20). Maatschappelijke thema's worden daarom het vertrekpunt voor dit toegepast onderzoek. Deze kanteling van aanbod naar vraagsturing zal met zich meebrengen dat de wisselwerking van de TNO en GTI's met de universiteiten en hbo instellingen zal worden geïntensiveerd.

Zo ontstaat een onderzoekslandschap waarbinnen instellingen elk een eigen plaats en functie hebben: universiteiten vanuit het motief om te komen tot grensverleggend wetenschappelijk onderzoek over de volle breedte, dat de basis vormt voor wetenschappelijk onderwijs; hbo-instellingen vanuit het motief te komen tot opwaardering van de beroepsopleidingen, nauw gekoppeld aan de (ontwikkeling van de) beroepspraktijk; de technologie instituten vanuit het motief om op lange termijn gericht onderzoek rond maatschappelijke thema's te doen, zowel ten behoeve van beleid van de overheid als ten behoeve van het bedrijfsleven. Hiermee zijn de onderzoeksactiviteiten in hun kern benoemd. Aan de randen zal sprake zijn van enige overlap, maar dit is ook nodig met het oog op de gewenste samenwerking en onderlinge versterking van de kennisnetwerken.

7.1.2 Typering onderzoek universiteit

Binnen het Nederlandse hogeronderwijsbestel is een universiteit een instelling die wetenschappelijk onderwijs verzorgt in verwevenheid met het wetenschappelijk onderzoek, die wetenschappelijk onderzoek van goede kwaliteit en diversiteit verricht, die doctoraten verleent en bijdraagt aan de valorisatie van kennis. Om het Nederlandse bestel helder te houden, is het belangrijk dat dit zo blijft.

Onderwijs en onderzoek verweven

Een belangrijk kenmerk van een universiteit is dat onderwijs en onderzoek er verweven zijn. Aan een opleiding die geaccrediteerd wil worden als wetenschappelijk onderwijs wordt dan ook de eis gesteld dat het onderwijs verweven is met het wetenschappelijk onderzoek. Een ander internationaal belangrijk kenmerk is dat de universiteit doctoraten verleent. Om het beeld van de universiteit aan te scherpen zijn deze kenmerken in het wetsvoorstel toegevoegd aan de verantwoordelijkheden van een universiteit (artikel 4.1) (zie verder hoofdstuk 5.1).

Kennis valoriseren

Het hoort ook tot de taak van een universiteit kennis te valoriseren. In de huidige WHW wordt dit omschreven als «kennis overdragen ten behoeve van de maatschappij». Deze formulering hoeft in het wetsvoorstel niet aangescherpt te worden, maar een toelichting is wel gewenst. Er kunnen verschillende vormen van kennisoverdracht worden onderscheiden. In de eerste plaats wordt kennis overgedragen door hoogopgeleide mensen af te leveren. In de tweede plaats dragen universiteiten kennis over door in het onderzoek formeel samen te werken met private partijen en maatschappelijke organisaties en door onderzoek uit te voeren in opdracht van private en maatschappelijke partijen. In de derde plaats dragen universiteiten kennis over door informeel samen te werken met het bedrijfsleven doordat ze participeren in professionele netwerken en besturen. En in de vierde plaats door onderzoeksresultaten te publiceren via wetenschap- en techniekcommunicatie en jaarverslagen en andere vormen van horizontale verantwoording.

Het gaat er dus enerzijds om verantwoording af te leggen aan de samenleving door informatie te verschaffen over de resultaten van onderzoek en over de keuzes die daarin gemaakt zijn. Anderzijds is het doel om maatschappelijke en economische meerwaarde te scheppen op basis van onderzoeksresultaten, bijvoorbeeld door spin-offs, door intellectueel eigendom te laten vastleggen of door octrooien.

7.1.3 Typering onderzoek hogeschool

De positie van hogescholen in de Nederlandse kennisinfrastructuur is in

beweging. Hogescholen werken samen met bedrijven en met andere kennisinstellingen om te komen tot onderzoek dat optimaal aansluit bij de behoefte in het werkveld. Dit is belangrijk om het potentieel van hogescholen in de Nederlandse innovatieketen maximaal te benutten. Deze functie van hogescholen moet verder worden ontwikkeld en wordt een wettelijke taak van de hogescholen¹. Daarnaast moeten hogescholen onderwijs verzorgen en kennis valoriseren.

Gericht op beroepspraktijk

Onderzoek aan hogescholen heeft als primaire *functie* de beroepspraktijk in stand te houden en te ontwikkelen (AWT, 2005a). Deze functie van de onderzoeksactiviteiten aan hogescholen staat in dit wetsvoorstel centraal en wordt in het wetsvoorstel omschreven als «onderzoek gericht op de beroepspraktijk».

In de eerste plaats dragen hogescholen bij aan de ontwikkeling van de beroepspraktijk door goed geschoolde professionals af te leveren. Deze professionals zijn erin getraind problemen te analyseren en kunnen op grond van de nieuwste inzichten creatieve oplossingen aandragen. In de tweede plaats kunnen hogescholen de beroepspraktijk verder helpen door een antwoord te geven op concrete vragen die daar leven, en zo het bestaande kennisaanbod aanvullen. Hiermee fungeert de hogeschool als kennispartner en wordt een directe bijdrage geleverd aan de innovatie.

Ontwerp en ontwikkeling

De aard van het onderzoek wordt omschreven als «ontwerp en ontwikkeling». In de nadere uitleg die de AWT bij haar advies (AWT, 2005a) geeft, wordt ontwerp en ontwikkeling aan de hand van Stokes getypeerd als Edison-onderzoek (AWT 2006). Dat is onderzoek gericht op toepassing, maar niet op fundamenteel begrip. Met deze definitie van de aard van het onderzoek is nadrukkelijk bepaald dat het uitvoeren van onderzoek gericht op fundamenteel begrip geen publieke taak is van hogescholen.

Verschillen met universitair onderzoek

Het spectrum van onderzoekstaken aan de universiteit is veel breder vanuit de gedachte dat dit onderzoek er vooral aan moet bijdragen de wetenschap in stand te houden en te ontwikkelen. Het onderzoek dat door de universiteiten wordt uitgevoerd, komt grotendeels overeen met wat Stokes typeert als Bohr- en Pasteur-onderzoek (AWT 2005a, 2006). Deze twee typen zijn gericht op fundamenteel begrip. Pasteur-onderzoek is daarnaast ook toepassingsgericht, het Bohr-onderzoek is dat niet.

In het convenant Lectoren en Kenniskringen (2004) is aangegeven dat er nadere afspraken worden gemaakt over de systematiek van kwaliteitszorg, die wordt gehanteerd voor onderzoek in het hbo. De hierboven gegeven typering van het onderzoek aan hogescholen zal leidend zijn voor de systematiek die wordt gekozen. Het wetsvoorstel bevat een zorgplicht voor deze kwaliteit.

Verder zullen vanaf 1 januari 2007 de middelen voor ontwerp en ontwikkeling in het hbo onderdeel gaan vormen van een gemarkeerd deel in de lumpsum. De verdelingssystematiek van deze middelen wordt neergelegd in het nieuwe bekostigingsbesluit.

7.2 Ontwikkelperspectief voor hogescholen: 3e cyclus

In de notitie Onderzoekstalent op waarde geschat is als ontwikkelperspectief voor promotietrajecten aangegeven dat universiteiten meer variatie aanbrenge in het aanbod. Een optie daarbij is dat er promotietrajecten ontwikkeld worden die gericht zijn op een carrière buiten het onderzoek.

¹ Deze noodzaak wordt bevestigd door de conclusie uit het rapport van de Committee Review Degrees: Bridging the Gap between Theory and Practice van juni 2005, dat inspelen op kennisvragen vanuit het bedrijfsleven en de maatschappij in relatie tot het hoger beroepsonderwijs een relatief onderontwikkeld terrein is. De commissie juicht de huidige ontwikkeling toe, omdat deze aansluit bij de internationale situatie, waar binaire systemen minder gepolariseerd zijn en het onderzoeks- en onderwijssysteem diverser is.

Op die manier worden gepromoveerden aantrekkelijker voor nieuwe arbeidsmarktsectoren.

Daarnaast is er een ontwikkelperspectief voor hogescholen waarin zij excelleren op hun eigen terrein: ze dragen bij aan de beroepsontwikkeling door goed gekwalificeerde professionals op te leiden, ze wisselen kennis uit met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en ze voeren onderzoek uit dat is gericht op de beroepspraktijk.

Het geaccrediteerde onderwijs van de hogescholen beperkt zich ertoe opleidingen te verzorgen in de eerste (bachelor) en in beperkte mate in de tweede cyclus (kunst, onderwijs, gezondheidszorg). De hogescholen maken echter een ontwikkeling door waarbij het aannemelijk is dat zij op middellange termijn zelfstandig beroepsgerichte opleidingstrajecten in de derde cyclus kunnen aanbieden. Uitgangspunt daarbij is de primaire taak van de hogescholen: hoogwaardige professionals opleiden en een bijdrage leveren aan de instandhouding en ontwikkeling van de beroepspraktijk. Over hoe deze toekomstige trajecten gepositioneerd zullen worden en welke titulatuur daarbij past, zal op termijn een besluit worden genomen, ook in het licht van de internationale (Europese) ontwikkelingen. Voordat dergelijke opleidingstrajecten in de wet verankerd kunnen worden, is het noodzakelijk dat:

- het lectoraat (en de kenniskring) en de organisatie zich zodanig verder ontwikkelen dat de opleidingstrajecten in de derde cyclus goed begeleid kunnen worden;
- het personeel van de hogescholen op een hoger gemiddeld niveau komt – mede door dit via universiteiten te laten opleiden – en dat het onderzoeksvermogen toeneemt¹;
- aantoonbaar goed onderwijs wordt aangeboden op hbo-bacheloren hbo-masterniveau; Het gaat er hierbij nadrukkelijk om de kerntaken van de hogeschool op onderwijsgebied verder te ontwikkelen. Bij de ontwikkeling naar een hogeschool met opleidingstrajecten in de derde cyclus speelt het aanbieden van wo-onderwijs geen rol.
- binnen de hogeschool onderzoek wordt verricht in de zin van dit wetsvoorstel, dat van voldoende kwaliteit, omvang en variëteit is;
- er aan de hogescholen een kwaliteitszorgsysteem is opgezet voor onderzoek dat is gericht op de beroepspraktijk;
- er behoefte is aan een dergelijk beroepsgericht opleidingstraject, dat door het beroepsveld wordt erkend.

7.3 Sturing en verantwoording van universitair onderzoek

Als Nederland wil bijdragen aan de Europese ambitie de meest concurrerende economie van de wereld te worden, dan is het cruciaal dat de wetenschap versterkt wordt en dat de resultaten beter worden benut. Onze ambities zouden verder moeten strekken dan alleen maar bijdragen: Nederland moet binnen Europa tot de koplopers behoren. Wat in Europa gebeurt, bepaalt daarom het Nederlandse wetenschapsbeleid. Centraal staat in Europa de Europese onderzoeksruimte die wordt opgebouwd. De nationale welvaart is bovendien sterk afhankelijk van de mate waarin de economie blijft innoveren en investeren in kennis, waarmee nieuwe groei-impulsen verschaft worden (Wijffels/Grosfeld, 2004). Doel daarvan is dat het Europese onderzoek de competitie met Amerika aankan door zich in grotere centra te concentreren, zich te specialiseren op de terreinen waar een land in excelleert en door onderzoekers niet te belemmeren in hun mobiliteit.

Daarbij moeten we benadrukken dat de Nederlandse wetenschap in de Europese onderzoeksruimte alleen kan floreren als we zorgen voor meer concentratie, focus en excellentie in ons eigen land en als het bedrijfsleven en wetenschappelijke organisaties wetenschappelijke kennis beter

¹ Zie hiervoor o.a. de Prestatieagenda OCW-HBO-Raad (2004): hierin is afgesproken het hbo-personeel te professionaliseren, door hun de mogelijkheid te bieden een doctoraat te behalen (professional doctorate) om zo het aantal promoties van hbo-docenten sterk te verhogen, en daarmee de kwaliteit van het hbo in het algemeen.

gebruiken. Het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet stelt dat nadrukkelijk aan de orde. Niet omdat de Nederlandse wetenschap nu zwak zou zijn, maar om de sterke positie die we hebben, te kunnen behouden en uitbreiden.

De universiteiten zijn de plaats bij uitstek waar het ongebonden en onorthodoxe onderzoek de ruimte moet krijgen. Zij moeten een broedplaats zijn van nieuwe kennis en inzichten. Daarnaast is essentieel dat er een intensieve wisselwerking bestaat tussen de universiteiten en de maatschappij, zodat het universitaire onderzoek antwoord geeft op maatschappelijke vragen en de resultaten ervan leiden tot bedrijvigheid en maatschappelijke meerwaarde hebben. Vrijheid is hierbij cruciaal, wat betekent dat universiteiten zo autonoom mogelijk moeten zijn. Tegelijkertijd heeft de overheid vier verantwoordelijkheden.

De eerste verantwoordelijkheid van de overheid is nationale strategische doelen op de agenda zetten, en thema's waar de universiteiten zelfstandig of in onderlinge samenwerking mee aan de slag kunnen. De overheid dient daarnaast onderzoek te stimuleren dat het belang van de individuele universiteit overstijgt, als het belang van Nederland dit vereist. De overheid toetst achteraf of de universiteiten hun rol, afzonderlijk en als geheel, naar behoren vervullen. De derde verantwoordelijkheid van de overheid is om de financieringsstructuur zo vorm te geven dat de universiteiten slagvaardiger worden en stimulansen krijgen om hun wettelijke taken effectief uit te voeren. Tot slot heeft de overheid een verantwoordelijkheid om de interactie tussen universiteiten, bedrijven en samenleving te bevorderen om het innovatieve vermogen van ons land te blijven aanboren.

Strategische plannen

Om deze verantwoordelijkheden waar te kunnen maken is het wenselijk dat de universiteiten eens in de vier jaar strategische onderzoeksplannen opstellen. In deze plannen wordt rekening gehouden met nationale strategische doelen en thema's, en met de doelstellingen die zijn geformuleerd in het Wetenschapsbudget. De strategische plannen (die onderdeel vormen van de jaarverslagen om overbodige bureaucratie te vermijden), de «letters of intent» en de bilaterale gesprekken over deze documenten vormen gezamenlijk de «beleidsrijke dialoog» die de minister voert met de universiteiten. De resultaten daarvan vinden hun weerslag in de jaarlijkse voortgangsrapportage van het Wetenschapsbudget. Hierin toetst de overheid achteraf of de universiteiten hun rol naar behoren vervullen, afzonderlijk en als geheel (macrodoelmatigheid). Hiermee vult de minister in navolging van de AWT (2003) de verantwoordelijkheid in, die hij voor het onderzoeksbestel heeft.

NWO

De tweede geldstroom (NWO) is onmisbaar om massa te maken en focus aan te brengen op die terreinen waar dat noodzakelijk is om topkwaliteit te leveren en het hele onderzoeksbestel te vernieuwen. Terwijl op micro-niveau universiteiten en faculteiten hun eigen keuzen maken, moet de tweede geldstroom een katalyserende rol hebben, waardoor de universiteiten op macroniveau doelmatig werken en het onderzoek voldoende focus en concentratie krijgt. Door een gedeelte van de eerste geldstroom van het universitaire onderzoek te dynamiseren (ongeveer 10 procent) door dit geld te herverdelen op basis van de aandelen die de universiteiten halen uit de tweede en delen van de derde geldstroom, kan dit deel van de eerste geldstroom worden ingezet op basis van competitie, excellentie, kwaliteit en de wisselwerking met het bedrijfsleven. Daardoor ontstaat meer focus en massa. Verder beziet het kabinet conform het Wetenschapsbudget en het advies *Vitaliseren van de kenniseconomie* van het Innovatieplatform, of het mogelijk en wenselijk is om de onderzoeksmiddelen meer te verdelen op basis van kwaliteit en prestaties.

Prestatiebekostiging

Verder is het wenselijk maatregelen te treffen om de kwaliteit van het universitaire onderzoek verder te bevorderen door concurrentie te stimuleren. Daarbij gaat het om hoge kwaliteit in de breedte. Die is nodig voor het wetenschappelijk onderzoek, voor de kennisoverdracht aan de maatschappij en voor de wetenschapsbeoefening zelf. De kwaliteit van ons onderzoek is in doorsnee goed. Het is echter belangrijk dat er nog meer en grotere, echt excellente onderzoeksgroepen komen die de Europese en mondiale concurrentie aankunnen. Groepen die excellent presteren (zowel binnen als tussen universiteiten), of dat nu in het onderzoek zelf is of in het benutten van de resultaten, moeten een groter aandeel in het totale budget krijgen. Dit wetsvoorstel biedt een grondslag om de gewenste veranderingen op het gebied van onderzoek door te voeren en om onderzoekers op te kunnen leiden. De kern van deze verandering ligt erin dat de overheid meer dan op dit moment de middelen voor onderzoek en het opleiden van onderzoekers kan gaan baseren op prestaties.

7.4 Kwaliteitszorg onderzoek universiteiten

Zorgplicht kwaliteit onderzoek

De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg van het onderzoek ligt bij de instellingen. De instellingen organiseren deze kwaliteitszorg zo veel mogelijk in onderlinge samenwerking.

De promotietrajecten maken integraal deel uit van de kwaliteitszorg van het onderzoek. Dit is een belangrijke vooruitgang, want deze opleidingen worden in de huidige situatie slechts facultatief (en dus in veel gevallen niet) in onderzoeksvisitaties meegenomen. Ook kan kwaliteitszorg eraan bijdragen dat de promotieduur korter en het promotierendement hoger wordt. De kwaliteitszorg moet echter vooral goed geregeld worden om te waarborgen dat de onderzoeksopleiding voor ons toptalent van hoge kwaliteit is.

Vernieuwing organisatie promotietraject

Zoals bekend (Nota Onderzoekstalent op waarde geschat) zijn de universiteiten bezig een nieuw ordenend principe in te voeren, dat zij aanduiden met *graduate schools*. Dit initiatief moet ertoe leiden dat de kwaliteit van het promotietraject beter wordt. Het is echter nog onzeker of dit werkt. Gelet op de resultaten van het huidige promotietraject, zoals die binnen de onderzoekscholen is vormgegeven, is het belangrijk dat samenwerkingsverbanden die nu geformaliseerd zijn in onderzoekscholen, niet verdwijnen doordat de basis waarop ze worden voortgezet te vrijblijvend is. Wij onderschrijven dan ook de stelling van de AWT dat interuniversitaire samenwerkingsverbanden in onderzoekscholen niet ontbonden moeten worden ten gunste van lokale *graduate schools*. Dit hoeft echter geen obstakel te zijn om graduate schools te ontwikkelen. Verschillende partijen pleiten immers voor een matrixstructuur waarbij de lokale *graduate school* en (delen) van onderzoekscholen gebundeld worden om op die manier te profiteren van de voordelen van zowel de *graduate school* als die van de onderzoekschool.

Kwaliteit

Momenteel wordt het merendeel van de promotietrajecten en de onderzoeksomgeving op vrijwillige basis beoordeeld door de Erkenningcommissie onderzoekscholen (ECOS), die onder de KNAW ressorteert. Met de verschuiving van de promotie-opleidingen van onderzoekscholen naar de mono-universitaire graduate school is de tendens ontstaan om de promotie-opleiding niet langer periodiek door de KNAW (via de ECOS) te laten beoordelen. Hiermee wordt het bestaande systeem van de landelijke kwaliteitsborging van de promotie-opleidingen ondermijnd. Gezien de

verantwoordelijkheid voor de kwaliteit het wetenschappelijk bestel als geheel is het wenselijk dat alle organisatorische kaders waarbinnen promotie-opleidingen plaatsvinden periodiek worden beoordeeld.

Om de kwaliteit van de promotietrajecten en onderzoeksomgeving te bewaken, zullen wij de universiteiten wettelijk verplichten periodiek de kwaliteit te laten beoordelen van het organisatorisch verband waarin de promotietrajecten met de bijbehorende onderzoeksomgeving zijn ondergebracht. Hiervoor dienen zij de KNAW periodiek van relevante gegevens te voorzien. Het organisatorisch kader betreft: onderzoekscholen, graduate schools die promotietrajecten hebben en verder elke andere structuur waarbinnen promotietrajecten worden gegeven in een onderzoeksomgeving. Wij achten een dergelijke beoordeling noodzakelijk, in aanvulling op de eigen kwaliteitszorg van de universiteiten, om een beeld te hebben van de nationale resultaten die de promotietrajecten boeken. De periodieke beoordeling is in dit wetsvoorstel opgenomen als taak van de KNAW. De beoordeling houdt rekening met ontwikkeling in het promotiestelsel en geeft universiteiten alle ruimte om zelf te bepalen in welke organisatorische verbanden hun promotietrajecten worden ingebed. Dit kan de *graduate school* zijn, maar ook een combinatie van de universitaire *graduate school* met interuniversitaire onderzoekscholen (matrixgedachte).

Eisen aan de kwaliteit

Uitgangspunt bij deze beoordeling is het protocol van de huidige ECOS (erkenningcommissie onderzoekscholen)-procedure. Dit protocol maakt gebruik van gegevens die worden verkregen door middel van het SEP (Standard Evaluation Protocol). Daarnaast stelt het ECOS-protocol nog een aantal nadere eisen. De komende tijd zal in overleg met betrokken partijen worden bekeken of het noodzakelijk is op het huidige ECOS-protocol nog wijzingen of aanvullingen te laten plaatsvinden. De eisen aan de kwaliteit zullen in ieder geval betrekking hebben op de punten die worden genoemd in, de door de ministerraad en TK geaccordeerde Nota Onderzoekstalent op waarde geschat, en te maken hebben met de garantie dat de beoogde kwaliteitsverbetering inderdaad tot stand komt én dat de sterke punten van de onderzoekscholen behouden blijven. Doordat nauw wordt aangesloten bij de ECOS protocol is er niet tot nauwelijks sprake van een toename van administratieve lasten of bureaucratie.

De minister moet instemmen met de uiteindelijke beoordelingscriteria die ten grondslag zullen liggen aan een beoordeling door de KNAW. De eisen zijn niet bedoeld als een keurslijf met voorgeschreven normen, maar als prikkel om de kwaliteit te verhogen. Over de uitkomsten van de beoordeling zal door de minister op bestuurlijk niveau met de desbetreffende universiteit worden overlegd.

7.5 Kwaliteitszorg ontwerp en ontwikkeling hogescholen

In het wetsvoorstel is een zorgplicht opgenomen voor de interne kwaliteitszorg van hogescholen. Er wordt een systematiek van kwaliteitszorg voor het onderzoek ontwikkeld die is gericht op de beroepspraktijk. Dit is belangrijk in de ontwikkeling van hogescholen naar kennisinstellingen. Daardoor wordt deze functie niet alleen transparanter voor potentiële kennispartners zoals het MKB, instellingen in de publieke sector en andere kennisinstellingen, maar helpt deze ook om hogescholen te stimuleren hun onderzoek goed af te stemmen op de maatschappelijke vraag.

De kwaliteitszorg voor onderzoek in het hbo onderscheidt zich van de systematiek die geldt voor het academische onderzoek. Voor onderzoek in het hbo geldt dat onderzoeksvragen tot stand komen in directe interactie

binnen netwerken met kennisvragers, bedrijven, non-profitorganisaties, enzovoort. Dit betekent onder meer dat bij de beoordeling aandacht zal zijn voor:

1. de manier waarop de onderzoeksvraag tot stand komt;
2. de toegankelijkheid van de onderzoekresultaten;
3. het oordeel van de kennispartners van de desbetreffende hogeschool;
4. de mate waarin nieuwe kennis wordt geïncorporeerd in het onderwijs.

Tegen deze achtergrond worden de volgende uitgangspunten gehanteerd bij de kwaliteitszorgsystematiek:

- Het beoordelingskader wordt in nauwe samenspraak met belanghebbende partijen ontwikkeld. De minister stelt uiteindelijk het beoordelingskader vast.
- De instellingen zorgen ervoor dat de behaalde resultaten openbaar en vergelijkbaar zijn.
- De instellingen stellen een onafhankelijk kwaliteitscollege in. Het is mogelijk dat Stichting Kennis Innovatie – die nu zorgdraagt voor de uitvoering van het Convenant Lectoren en Kenniskringen – deze rol op zich gaat nemen. Dit wordt ook door de AWT geadviseerd (AWT, 2005a).
- Extra administratieve lasten en bureaucratie zullen zo veel mogelijk vermeden worden, onder andere door waar mogelijk aan te sluiten bij bestaande systemen van kwaliteitszorg en verantwoording.
- Als voldoende ervaring is opgedaan met kwaliteitsbeoordelingen, kunnen op termijn de resultaten die de instellingen behalen een rol spelen bij de toekenning van middelen.

8 ACADEMISCHE ZIEKENHUIZEN EN UNIVERSITAIR MEDISCHE CENTRA

Het academisch ziekenhuis heeft twee hoofdtaken: gezondheidszorg leveren die past binnen het geheel van de intramurale zorg en de medische faculteit een passende werkplaats bieden. Voor deze twee hoofdtaken moeten academisch ziekenhuis en universiteit hun werkzaamheden nauw afstemmen met de medische faculteit.

Het academisch ziekenhuis heeft daarnaast drie specifieke taken: topklinische zorg leveren, topreferente zorg leveren en geneeskundig onderzoek doen. Om die taken mogelijk te maken, moeten de ziekenhuizen hun activiteiten nauw afstemmen op de werkplaatsbehoeften van de faculteit.

De laatste substantiële wetswijziging op het terrein van de academische ziekenhuizen dateert van 4 oktober 1990. Daarmee werden taak en positie van de academische ziekenhuizen binnen het hoger onderwijs en de gezondheidszorg evenwichtig geregeld. Als uitgangspunt gold dat de minister van OCW de politieke eindverantwoordelijkheid draagt voor de academische ziekenhuizen. Dit uitgangspunt vloeide voort uit de parlementaire discussie in de jaren tachtig over de positie van de academische ziekenhuizen. Gelet op de verantwoordelijkheid van de minister van VWS voor de academische ziekenhuizen als zorginstelling, werd tegelijkertijd de Wet ziekenhuisvoorzieningen gewijzigd. Daardoor werd ook de wetgeving voor de planning van de gezondheidszorg van toepassing op de academische ziekenhuizen.

Dit wetsvoorstel bevat geen wezenlijke aanpassing van dit feitelijke beleid voor de academische ziekenhuizen. Wel is ernaar gestreefd om de regeling in de WHW meer in overeenstemming te brengen met de samenwerkingsstructuren die zijn ontwikkeld tussen academische ziekenhuizen en universiteiten (de Universitair Medische Centra, UMC's) en met de recente opvattingen over governance.

In de afgelopen periode hebben de instellingen vergaand samenwerkingsvormen tot stand gebracht en daarvoor de grenzen opgezocht van de WHW. Ook uit oogpunt van deregulering worden daarom de voorschriften voor deze samenwerking vereenvoudigd. Daarnaast heeft de relatie tussen de overheid en de instellingen in het hoger onderwijs zich ontwikkeld, en die nieuwe verhouding vormt de kern van dit wetsvoorstel; zie hoofdstuk 6 van deze toelichting. Om deze uitgangspunten ook voor de academische ziekenhuizen te laten gelden, moet de regelgeving voor deze instellingen worden gewijzigd. De voorgestelde bepalingen over governance volgen dan ook de lijn voor de instellingen voor hoger onderwijs.

Uit een oogpunt van deregulering zijn alle bepalingen geschrapt, die niet noodzakelijk in de wet opgenomen moeten worden. Waar dat nodig is, krijgt het verantwoordelijke bestuursorgaan daarvoor in de plaats een zorgplicht opgelegd.

Nieuw ten opzichte van de WHW:

1. Uit oogpunt van deregulering en gezien de ontwikkelingen in de praktijk worden geen gedetailleerde voorschriften meer gegeven voor de afspraken tussen academisch ziekenhuis en universiteit.
2. Om harmonisering waar mogelijk door te voeren, vindt gelijkstelling plaats met universiteiten en hogescholen wat betreft de voorschriften voor bestuur en toezicht.

8.1 UMC-vorming

De WHW schrijft nu nog vrij gedetailleerd voor hoe afspraken tussen academisch ziekenhuis en universiteit tot stand moeten komen over de diensten die het ziekenhuis verleent aan de faculteit die de opleiding geneeskunde verzorgt. Dit model is in de praktijk op de meeste locaties uitgebouwd tot een vorm van samenwerking die veel verdergaat: het UMC-model. In het UMC-model worden het academisch ziekenhuis en de faculteit geïntegreerd bestuurd, zowel op het gebied van beleid als op dat van beheer. Waar dit model gevolgd wordt, is er formeel sprake van een bestuur van het ziekenhuis en van de faculteit die de opleiding geneeskunde verzorgt. De decaan van de faculteit maakt ook deel uit van het bestuur van het ziekenhuis. De universiteit en het academisch ziekenhuis zijn overeengekomen dat er een volledige personele unie is tussen het bestuur van het academisch ziekenhuis en het UMC. Zo kan het geïntegreerde bestuur van het UMC naar buiten toe optreden voor het samenwerkingsverband.

Werkbare oplossing vanuit de praktijk

De praktijk heeft dus voor het bestuurlijke niveau een werkbare oplossing gevonden voor de samenwerking. De samenwerking op de verschillende locaties heeft overal een eigen invulling gekregen, wat zich uit in verschillen in vormgeving. Ook is het samenwerkingsproces nog niet overal even ver uitgekristalliseerd. Alleen al daarom is het ongewenst verdergaande voorschriften te geven. De instellingen die het betreft, hebben er in ruime mate blijk van gegeven zelf samenwerkingsvormen te kunnen ontwikkelen en verfijnen, die toegesneden zijn op de lokale situaties. In dit wetsvoorstel vervalt om die reden de noodzaak om gedetailleerd te regelen hoe een plandocument tot stand komt. Het plandocument was indertijd bedoeld om de samenwerking te bevorderen. Nu instellingen zelf UMC's vormen, is daarmee een zodanige samenwerking tot stand gebracht, dat een dergelijke wettelijke regeling niet meer nodig is.

College van bestuur eindverantwoordelijk

De instellingen kunnen de samenwerking die ze onder de huidige wet tot stand hebben gebracht, voortzetten op basis van een onderlinge samen-

werkingsovereenkomst. Het UMC dat daarvan het resultaat is, wordt op verschillende manieren vormgegeven. Ongeacht de vorm die de samenwerking krijgt, blijft het college van bestuur van de universiteit eindverantwoordelijk voor hoe de regelgeving voor onderwijs en onderzoek wordt toegepast. Ook in geval van een UMC blijft het college van bestuur dus eindverantwoordelijk voor het geneeskundig onderwijs en het onderzoek.

Het ligt voor de hand dat de verantwoordelijke bestuursorganen de plicht hebben de minister te informeren over hoe ze de samenwerkingsstructuur bestuurlijk hebben vormgegeven, omdat de overheid in de praktijk met dit bestuur te maken zal hebben.

Als de samenwerking vorm krijgt, moet bijzondere aandacht worden besteed aan elementen die samenhangen met de verantwoordelijkheid van de overheid voor het bestel als geheel en van de instelling zelf voor het onderwijs en onderzoek.

Het orgaan waaronder de opleiding geneeskunde ressorteert, vormt de schakel tussen het geneeskundig onderwijs en onderzoek met de medische zorg die het universitair medisch centrum biedt enerzijds, en de universiteit als geheel anderzijds. Het college van bestuur van de desbetreffende universiteit is eindverantwoordelijk voor de prestaties bij onderwijs en onderzoek en voor de manier waarop de middelen worden gebruikt, die daarvoor beschikbaar zijn gesteld. Het college van bestuur is hierop ook aanspreekbaar. Dat laat onverlet dat het UMC-bestuur verantwoordelijk is voor de feitelijke besteding van de middelen. Als een UMC volledig geïntegreerd handelt, levert het UMC deze prestaties en legt daar ook verantwoording over af. Daarom dienen het UMC en de universiteit zodanige afspraken te maken dat het UMC-bestuur zelfstandig kan functioneren en het college van bestuur kan blijven voldoen aan zijn verantwoordingsplicht tegenover de overheid.

Medezeggenschap

De medezeggenschap, vooral die van de studenten, moet goed geregeld zijn. De norm voor de universitaire medezeggenschap is dat, als studentenbelangen in het geding zijn, de medezeggenschap aan de orde is op het niveau waar de besluiten worden genomen. De keuze voor een bepaalde vorm van samenwerking doet niet af aan dit vereiste. De regeling voor de medezeggenschap in dit wetsvoorstel waarborgt dit punt voldoende (zie paragraaf 2.3).

Als er sprake is van een UMC dienen de universiteit en het academisch ziekenhuis te bepalen op welke wijze de medezeggenschap van studenten en personeel wordt geregeld voor de onderwerpen die de universiteit overdraagt aan het samenwerkingsverband. De medezeggenschap mag bij deze onderwerpen niet minder worden alleen maar omdat er gekozen wordt voor een vergaande vorm van samenwerking.

8.2 Governance

Bestuur, toezicht en verantwoording zijn centrale thema's bij governance. Deze aspecten komen tot uiting in de bestuurlijke organisatie van de academische ziekenhuizen en UMC's. Die moet transparant en functioneel zijn. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten eenduidig en kenbaar toegekend zijn. De medezeggenschap, de cliënten- en patiëntenparticipatie en het toezicht moeten zorgen voor adequate *checks and balances*. Het wetsvoorstel bevat daarover de noodzakelijke bepalingen. Met deze bepalingen wordt ook tegemoetgekomen aan de aanbevelingen in het rapport *Health Care Governance* (1999). Hiermee is de bestuurlijke organisatie van de academische ziekenhuizen transparant en voldoet deze

aan de eisen die de Wet toelating zorginstellingen (WTZi), en meer in het bijzonder het Uitvoeringsbesluit WTZi, stelt aan andere instellingen in de zorg.

Verticale en horizontale verantwoording

Voor openbare en bijzondere academische ziekenhuizen – ongeacht of deze zijn vormgegeven volgens het UMC-model – gelden in principe geen verschillen in bestuursstructuur, toezicht en verantwoording. De toezichtrelatie tussen het academisch ziekenhuis/UMC en de minister van OCW wordt op dezelfde leest geschoeid als de relatie met de universiteiten en hogescholen.

Belangrijk element in de governancerelatie is de horizontale verantwoording. Wat in paragraaf 6.3 is beschreven voor de ho-instellingen, geldt ook voor academische ziekenhuizen. Daarnaast gelden nog enkele specifieke elementen. Voor ziekenhuizen, inclusief academische ziekenhuizen, is op dit gebied geregeld dat ook patiëntenbelangen worden ingebracht en gewaarborgd. De Inspectie voor de Gezondheidszorg speelt hierin een belangrijke rol.

Toezicht op kwaliteit

Voor de kwaliteit geldt uiteraard dat de academische ziekenhuizen geen uitzondering vormen in het stelsel van borging van en toezicht op de patiëntenzorg, waarvoor de minister van VWS de politieke verantwoordelijkheid draagt. De verplichting om de kwaliteit periodiek te laten beoordelen vloeit voort uit de Kwaliteitswet zorginstellingen en de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg. Ook de kwaliteit van de werkplaatsfunctie voor geneeskundig onderwijs en onderzoek wordt beoordeeld. Dit maakt deel uit van de periodieke visitatie van de opleidingen tot het beroep van arts.

Wat betreft de bestuurlijke organisatie hebben alle academische ziekenhuizen (een voortzetting van) het model van een raad van bestuur en een raad van toezicht, waarbij personele samenstelling en taken strikt gescheiden zijn. De wet beperkt zich ertoe deze organen te benoemen. De raad van bestuur oefent de dagelijkse leiding over de instelling uit, de raad van toezicht ziet toe op het bestuur. De leden van het toezichthoudend orgaan mogen geen belangen hebben bij het academisch ziekenhuis.

De raad van toezicht heeft geen directe relatie met de minister; de leden worden niet door de minister benoemd. De raad van bestuur is het aanspreekpunt voor de minister, legt verantwoording af aan de minister en kan zo nodig ter verantwoording worden geroepen. Aan de raad van bestuur is – in de vorm van een zorgplichtbepaling – de plicht opgelegd te zorgen dat het ziekenhuis goed functioneert. De bestuursstructuur van het academisch ziekenhuis wordt nader uitgewerkt in het bestuursreglement van de instelling.

De wetgever laat het aan de instellingen zelf over om de inrichting van de organisatie te bepalen. Daarom regelt het wetsvoorstel ook niet meer zaken als bijvoorbeeld de relatie tussen de raad van bestuur en het medisch afdelingshoofd of het stafconvent. De lokaal gegroeide verhoudingen ten aanzien van de verantwoordelijkheden op het gebied van onderwijs, onderzoek, opleiding en patiëntenzorg kunnen gecontinueerd worden en hun regeling vinden in het bestuursreglement. Wel bevat het wetsvoorstel een specifieke regeling ten aanzien van het functioneren van onderwijs- en onderzoekprofessionals. Deze bepalingen voor professionals in het wetsvoorstel gelden ook voor de desbetreffende professionals in de UMC's.

Op het gebied van governance is eerder in deze memorie van toelichting aangegeven dat er nog twee onderzoeken lopen: naar een mogelijke specifieke rechtsvorm voor maatschappelijke ondernemingen en naar een mogelijke rol voor de Ondernemingskamer in het kader van de horizontale verantwoording. Hierbij zullen ook de academische ziekenhuizen aan de orde komen.

Verantwoording in jaarverslag

Jaarlijks legt het bestuur van de universiteit verantwoording af over hoe de rijksbijdrage besteed is. De richtlijnen voor de jaarverslaglegging zijn daarop van toepassing. Daarbij wordt aandacht besteed aan hoe de rijksbijdragedelen zijn ingezet voor de decentrale eenheid waaronder de opleiding geneeskunde ressorteert en voor de werkplaatsfunctie van het academisch ziekenhuis of het UMC. Het bestuur van de universiteit moet met het academisch ziekenhuis zodanige afspraken maken dat de universiteit kan voldoen aan haar verantwoordingsplicht. Daarbij kunnen bijvoorbeeld de verantwoordingsdocumenten gebruikt worden die het academisch ziekenhuis of het UMC uitbrengt. Het ligt voor de hand dat daar waar een UMC is gevormd en geldstromen geïntegreerd worden ingezet voor onderwijs en onderzoek en voor de werkplaatsfunctie, er ook integrale verantwoording wordt afgelegd over de prestaties. Deze verantwoording laat uiteraard onverlet dat het bestuur van het academisch ziekenhuis verantwoording dient af te leggen voor de zorgfunctie van het ziekenhuis op grond van de Wet ziekenhuisvoorzieningen.

Van kleur verschieten

Voor academische ziekenhuizen wordt het – net als voor openbare universiteiten – mogelijk gemaakt om «van kleur te verschieten» (zie paragraaf 5.3). Dit wil zeggen dat een publiekrechtelijk (openbaar) academisch ziekenhuis privaatrechtelijk (bijzonder) kan worden. Om van kleur te verschieten is goedkeuring van de minister nodig, vooral om te waarborgen dat de instelling een goede overgang maakt van de ene naar de andere status. De ministers van VWS en OCW zullen nader bezien wat de consequenties zijn als academische ziekenhuizen een privaatrechtelijke status aannemen. Voor het academisch ziekenhuis/UMC zal dan onder meer de lijn worden gevolgd, zoals neergelegd in de WTZi en de brief *Transparante en integrale tarieven in de gezondheidszorg* (2004). Die brief gaat over de introductie van uitkeerbare winst bij intramurale instellingen in de gezondheidszorg. In afwachting van het kabinetsstandpunt is de volgende lijn gekozen. Het kabinet hanteert nu en in de toekomst het beleidsuitgangspunt dat economische waarde die is opgebouwd in een omgeving met weinig risico's die door overheidsregels is gecreëerd, niet mag «weglekken» naar commerciële partijen. Voor het toestaan van uitkeerbare winst bij intramurale zorginstellingen moet er sprake zijn van integrale prestatiebekostiging (inclusief kapitaallasten). Verder dienen de zorginstellingen waar het om gaat, het volledige risico te dragen voor schommelingen in de afzet. Om winstuitkering daadwerkelijk toe te staan, is bovendien een afzonderlijk kabinetsbesluit noodzakelijk. Voordat de minister goedkeuring verleent, zal hij uiteraard overleg voeren met de minister van VWS.

9 EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL

In dit hoofdstuk gaan we in op de effecten van het wetsvoorstel, in het bijzonder op de regeldruk die het met zich meebrengt. Regeldruk heeft veelal een negatieve betekenis gekregen, maar is in feite een neutraal begrip. Zowel de objectieve als de gepercipieerde regeldruk kan hoog of laag zijn. We kunnen een deel van de lasten of inspanningen die regels met zich meebrengen, goed in kaart brengen. Indicatoren daarvoor zijn de

omvang van de wetstekst en het aantal artikelen (paragraaf 9.1), en de administratieve lasten voor vooral instellingen, maar ook voor de studenten (paragraaf 9.2). Deze cijfers geven niet meer dan een grove indicatie van de regeldruk, maar zijn tegelijkertijd niet zonder betekenis. Zo is de omvang van de wetstekst van de WHOO nog maar een derde van die van de WHW, en het aantal wetsartikelen is gehalveerd. Dit zegt iets over – de gedetailleerdheid van – wat vanuit de overheid gereguleerd wordt. Daarnaast blijkt uit de berekening van Ecorys dat de administratieve lasten afnemen. Maar het is onmiskenbaar dat de effecten per regel uiteen kunnen lopen en dat verschillende actoren dezelfde regel anders zullen ervaren. Belangrijk zijn de wijze waarop en de intensiteit waarmee regels bepalend zijn voor het gedrag en de handelingsruimte van actoren (Eijlander 2005, p5). Daarom geven we in paragraaf 9.3 ook een kwalitatieve duiding van de effecten voor instellingen, studenten en professionals. Paragraaf 9.4 behandelt de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van dit wetsvoorstel.

9.1 Kleinere wet en minder wetsartikelen

In deze paragraaf beschrijven we de effecten van het wetsvoorstel kwantitatief op twee manieren: ten eerste door te meten hoeveel meer of minder tekst (aantal woorden en tekstregels) dit wetsvoorstel omvat dan de WHW; ten tweede door te tellen hoeveel meer of minder wetsartikelen en regels dit wetsvoorstel bevat dan de WHW.

Deze wijze van meten maakt slechts een ruwe benadering van het probleem (regeldruk, bureaucrativering) mogelijk. Immers zowel tekstregels als artikelen lopen naar hun aard zeer uiteen wat betreft de mate waarin ze regeldruk met zich meebrengen.

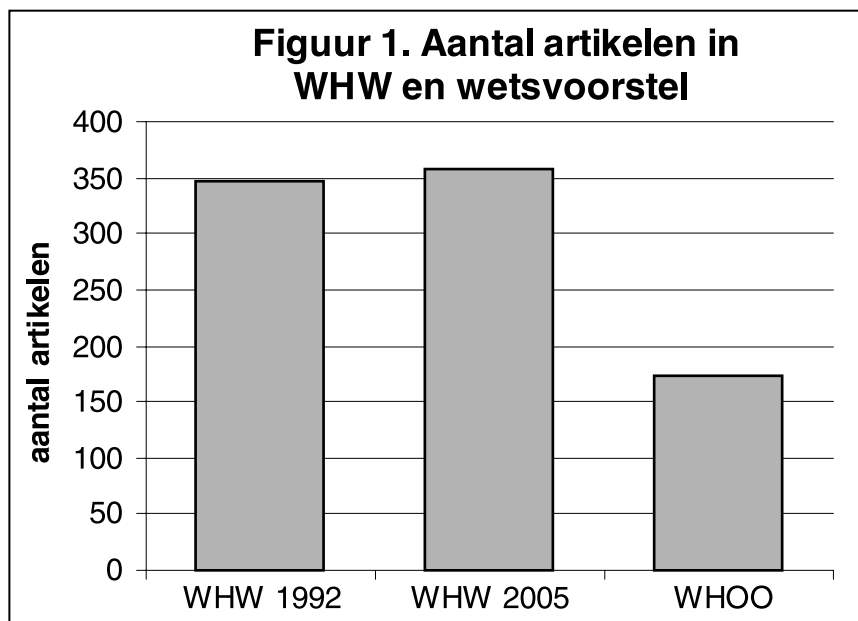
Omvang wetstekst

De Raad van Economisch Adviseurs (REA) heeft onlangs een overzicht geschetst van de regeldruk in zijn advies *De wetten en regels die droom en daad verstoren; bureaucrativering en overregulering* (2005). De raad geeft in dit advies aan hoeveel «regels» de WHW en haar voorgangers met zich meebrachten in de periode van 1986 tot en met 2004, waarbij gebruikgemaakt is van De Jong en Witteloostuijn (2005). Voor de oorspronkelijke WHW uit 1992 komen zij uit op circa 6000 tekstregels. Dat komt neer op circa 60 000 woorden. In 2005 omvat de WHW circa 75 000 woorden. Dit wetsvoorstel omvat circa 24 000 woorden. Dit wetsvoorstel betekent dus in ieder geval – met inachtneming van de hierboven gemaakte kanttekeningen ten aanzien van de methodiek – een aanmerkelijke reductie van de omvang van de wet.

Aantal artikelen

Het wetsvoorstel bevat in zijn huidige vorm 173 artikelen, exclusief overgangs- en invoeringsbepalingen. De WHW bevat op dit moment 358 artikelen, exclusief de 147 overgangs- en invoeringsbepalingen. De WHW omvatte aanvankelijk 340 artikelen exclusief de 86 overgangs- en invoeringsbepalingen¹. Hieronder is in figuur 2 het aantal artikelen van het wetsvoorstel vergeleken met de oorspronkelijke en huidige versie van de WHW.

¹ De Algemene Maatregelen van Bestuur, Koninklijke Besluiten en ministeriële regelingen op het gebied van het hoger onderwijs en onderzoek, die voor de huidige WHW nog eens in totaal 158 artikelen omvatten, zijn hierbij niet meegerekend. Voor het wetsvoorstel zijn deze er immers nog niet.



Gedelegeerde regelgeving

In dit wetsvoorstel zijn twaalf grondslagen opgenomen op grond waarvan een algemene maatregel van bestuur kan worden opgesteld. Van deze twaalf grondslagen zijn er zeven nieuw. Drie vanuit het wetsvoorstel leerrechten, twee vanuit de wet van 6 december 2001 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs (Stb. 2001, 681) en twee die nieuw zijn in dit wetsvoorstel (governancebranchecode voor goed bestuur en ruimte voor experimenten). In de huidige WHW staan 25 grondslagen voor amvb's waarvan er veertien zijn vervallen.

Daarnaast staan er in de huidige WHW twaalf grondslagen waarop een ministeriële regeling kan worden vastgesteld. In dit wetsvoorstel zijn vijftien grondslagen voor het opstellen van een ministeriële regeling opgenomen. Deze lichte stijging ten opzichte van de WHW is te verklaren doordat er drie grondslagen voor het maken van een algemene maatregel van bestuur zijn gewijzigd in een ministeriële regeling. Daarnaast zijn er nieuwe grondslagen in dit wetsvoorstel opgenomen, zoals de uitwerking van de informatieverstrekking aan studenten, regels voor de uitvoering van een experiment en tarieven afschriften accreditatierapporten.

Per saldo neemt de gedelegeerde wetgeving in de WHOO ongeveer met ongeveer een kwart af. Ook hier geldt natuurlijk dat dit niet één op één vertaald mag worden als minder regeldruk; een en ander is afhankelijk van de aard van de regelingen. Maar het is wel een indicatie dat centrale wet- en regelgeving wordt teruggedrongen.

9.2 Vermindering administratieve lasten

Een andere manier om de regeldruk in kwantitatieve zin te meten, is na te gaan welke informatielast wet- en regelgeving met zich meebrengt. Het is al langer kabinetsbeleid om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te dringen. In dit geval gaat het om de *aangewezen hogeroponderwijsinstellingen*.

Sinds dit kabinet geldt de doelstelling om ook de administratieve lasten voor de *bekostigde hogeroponderwijsinstellingen* te reduceren.

Sinds begin 2005 let het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) ook op of de administratieve lasten voor burgers, in dit geval

studenten, worden gereduceerd. Vanuit de overheid zijn administratieve lasten gedefinieerd¹ als: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Een informatieverplichting is een verplichting om de overheid en derden te informeren over handelingen en gedragingen in het kader van een norm die maatschappelijk waardevol geacht wordt. Administratieve lasten hebben dus geen betrekking op inhoudelijke verplichtingen.

9.2.1 Feitelijke regeldruk voor de bekostigde hogeronderwijsinstellingen, en de reductie daarvan

Sinds dit kabinet is de doelstelling de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met 25 procent te reduceren ook van toepassing op de bekostigde instellingen. We hanteren overigens het begrip feitelijke regeldruk, dat op een enkel punt verschilt van administratieve last:

- Ook informatie waar de wet niet toe verplicht, maar waar bijvoorbeeld wel de bekostiging van afhankelijk is, wordt meegeteld.
- Ook informatieverplichtingen waarvan de kosten door de overheid worden vergoed, worden meegeteld.

Het begrip feitelijke regeldruk is ook gehanteerd in het rapport van Ecorys (2004).

De interdepartementale projectdirectie Administratieve Lasten heeft recent (2003) aan de Tweede Kamer gerapporteerd in welk tempo deze doelstelling wordt gerealiseerd. Uit deze rapportage blijkt dat OCW medio 2005 een totale regeldruk veroorzaakt van € 250 miljoen, minder dan 1 procent van het OCW-budget. Deze regeldruk wordt nog deze kabinetsperiode gereduceerd met € 72,4 miljoen (29 procent). Na de huidige kabinetsperiode wordt deze tot 2010 nog eens met circa € 25 miljoen (10 procent) verminderd. De totale regeldruk wordt dus tot 2010 gereduceerd met € 97,4 miljoen (39 procent).

De totale regeldruk voor het hoger onderwijs en onderzoek bedraagt € 49,9 miljoen en is als volgt opgebouwd:

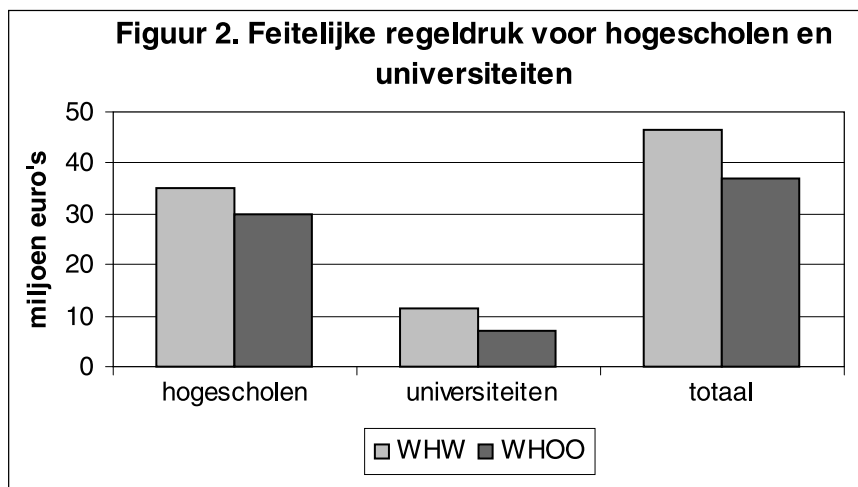
- hoger beroepsonderwijs: € 37,7 miljoen;
- wetenschappelijk onderwijs: € 12,2 miljoen.

Dit bedrag zal in de huidige kabinetsperiode worden gereduceerd met € 5,3 miljoen (10,5 procent). Dit bedrag is exclusief de effecten van dit wetsvoorstel en exclusief het effect van het vervallen van de verplichting voor hogescholen en universiteiten jaarlijks een begroting op te stellen (dit effect is meegenomen bij de effecten van het wetsvoorstel). Ecorys heeft in opdracht van het ministerie van OCW onderzocht welke effecten het wetsvoorstel heeft voor de feitelijke regeldruk van de bekostigde hogescholen en universiteiten. Na kleine correcties van de nulmetingen op grond van aanvullende informatie, is hieruit het volgende beeld naar voren gekomen:

- De feitelijke regeldruk voor hogescholen wordt gereduceerd van circa € 35 miljoen naar circa € 30 miljoen: een reductie van circa 15 procent. Er verschuift regeldruk van de WHW naar de Wet studiefinanciering 2000 van € 129 000, maar dat verandert weinig aan het beeld. Afhankelijk van de manier waarop de accreditatie feitelijk wordt ingevuld, kan deze reductie oplopen tot maximaal € 8 miljoen, ofwel bijna 23 procent.
- De feitelijke regeldruk voor universiteiten wordt gereduceerd van circa € 11 miljoen naar circa € 7 miljoen. Dat is een reductie van circa 37 procent. Ook hier treedt een geringe verschuiving op naar de Wet studiefinanciering 2000.

De feitelijke regeldruk voor hogescholen en universiteiten onder de WHW en het wetsvoorstel is weergegeven in figuur 2.

¹ Zie voor een verdere uitwerking de websites www.actal.nl en www.administratievelasten.nl. Op de laatste website is de verwijzing te vinden naar het rapport *Met en is weten van de interdepartementale projectdirectie Administratieve Lasten* (2003). De in dit rapport gehanteerde methodiek is in de *Memorie van Toelichting* ook toegepast.



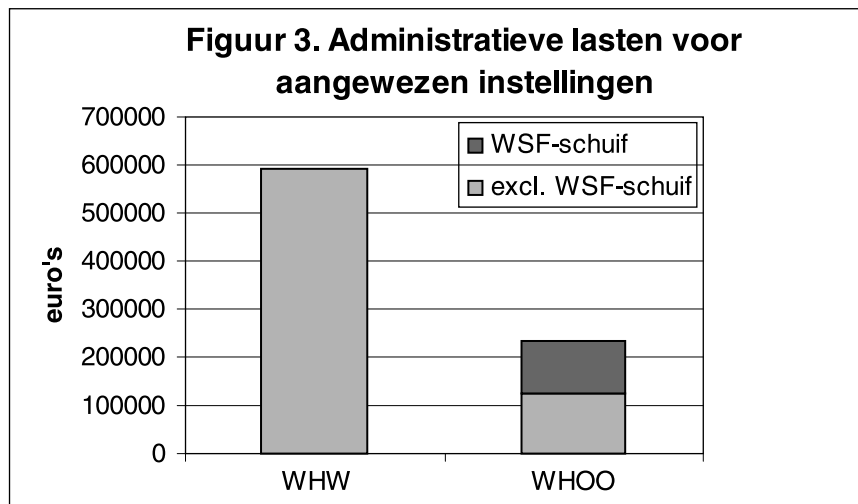
Voor een overzicht van de informatieverplichtingen die gewijzigd en niet-gewijzigd zijn, verwijzen we naar het rapport Regeldruk WHOO van Ecorys (2005b).

De feitelijke regeldruk die de WHW voor het totale hoger onderwijs met zich meebrengt wordt, inclusief de WSF-verschuiving, door het wetsvoorstel gereduceerd van circa € 46 miljoen naar € 34 á 37 miljoen, afhankelijk van de invulling van de accreditatie: een reductie van 20 á 26 procent. Samen met de reductie van € 5,3 miljoen die hierboven is aangegeven, is de totale reductie van de feitelijke regeldruk voor het hoger onderwijs maximaal circa € 17,4 miljoen of 35 procent.

9.2.2 Administratieve lasten voor de aangewezen hogeronderwijsinstellingen

Hoeveel administratieve lasten brengt dit wetsvoorstel met zich mee voor de (in WHW-terminologie) aangewezen hogeronderwijsinstellingen? Om deze vraag te beantwoorden, heeft Ecorys (2005a) een meting gedaan volgens de in paragraaf 9.2.1 beschreven definities en meetmethode. Hierbij heeft Ecorys dezelfde systematiek gehanteerd als SIRA Consulting destijds voor de nulmeting heeft gedaan (zie het rapport van SIRA van 18 maart 2004). De Adviescommissie toetsing administratieve lasten (Actal) heeft het onderzoek van Ecorys getoetst en akkoord bevonden.

De administratieve lasten voor de aangewezen hogeronderwijsinstellingen die de WHW met zich meebrengt, worden door Ecorys bepaald op € 593 400. De administratieve lasten van het wetsvoorstel worden geraamd op € 123 600: een reductie van 80 procent. Er verschuiven administratieve lasten voor een bedrag van € 107 700 van de WHW (artikel 7.10) naar de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000). Als hiermee rekening wordt gehouden, verminderen de administratieve lasten voor de instellingen met circa 40 procent, zoals te zien is in figuur 4.



Voor een overzicht van informatieverplichtingen die gewijzigd en niet-gewijzigd zijn, verwijzen we naar het rapport *Administratieve lasten WHOO* van Ecorys (2005a).

9.2.3 Administratieve lasten voor de studenten

Ecorys heeft ook onderzocht wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de regeldruk voor studenten. Zowel voor de WHW als voor het wetsvoorstel is geïnventariseerd welke artikelen administratieve lasten met zich meebrengen voor studenten (eigen tijd en/of externe kosten, zoals portokosten). De gevolgen van de WHW en het wetsvoorstel voor de administratieve lasten voor studenten zijn met elkaar vergeleken volgens dezelfde systematiek als SIRA Consulting (2004) hanteerde voor de nulmeting.

De WHW genereert administratieve lasten voor circa € 512 000, waarvan circa € 446 000 eigen tijd en circa € 66 000 externe kosten. Het wetsvoorstel brengt een administratieve last met zich mee van circa € 301 000, waarvan circa € 272 000 eigen tijd en circa € 29 000 externe kosten. De regeldruk voor studenten neemt dus met 40 procent af in het wetsvoorstel ten opzichte van de WHW.

Voor een overzicht van informatieverplichtingen die gewijzigd en niet-gewijzigd zijn, verwijzen we naar het rapport *Administratieve lasten WHOO* van Ecorys (2005a).

9.3 Minder regeldruk

In de voorgaande paragrafen hebben we de effecten van het wetsvoorstel kwantitatief geduid. Dit geeft echter nog geen compleet beeld. De effecten kunnen per regel fors uiteenlopen. Bovendien geldt dat de – gepercipieerde – regeldruk ook afhankelijk is van de positie van de actoren, en van hun belangen en beleving. Deze effecten van regelgeving kunnen voor een belangrijk deel alleen kwalitatief worden beschreven. Regels kunnen actoren houvast en een ordening bieden. Wat voor de een echter een hinderlijke regel is, is voor de ander een handig handvat. Regeldruk is dus contextueel bepaald: factoren als het doel van de norm, de aard van de regel, de gebruikte wetgevingstechniek, op wie de regel gericht is, bepalen mee in hoeverre een regel als drukkend of als nuttig wordt

ervaren. Bij de beschrijving moeten we daarom recht doen aan die verschillende perspectieven. Belangrijk element is in ieder geval de mate van keuze- en beslissingsvrijheid (gedragsalternatieven) die regels laten voor actoren.

Zorgvuldige afweging

Als regels worden afgeschaft, verminderen niet in alle gevallen automatisch de uitvoeringslasten en de bureaucratie bij de instellingen. Instellingen krijgen weliswaar meer ruimte om maatwerk te leveren voor studenten en om af te stemmen met stakeholders in de eigen omgeving, maar dat kan soms ook tot transactiekosten leiden. De weg terug naar centrale regelgeving is hoe dan ook geen optie. Zorgplichten dragen waar mogelijk bij aan de vermindering van het aantal regels, maar zijn in eerste instantie bedoeld om centrale regelgeving terug te dringen. De samenleving is complexer en dynamischer geworden en dit vraagt om meer decentrale arrangementen. Wel moet het verminderen van het aantal regels zorgvuldig gebeuren. Het nettoresultaat moet een betere dienstverlening, betere interactie met de omgeving en beter bestuur zijn. Ook is het belangrijk voldoende rechtszekerheid te bieden aan betrokken partijen, zoals studenten en werknemers, maar ook aan instellingen van hoger onderwijs zelf. Te veel regelgeving, en de verkeerde soort regelgeving roept irritatie op, maar te veel regels loslaten heeft ook nadelige effecten. Met dit wetsvoorstel wordt een evenwicht gezocht, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de medezeggenschap. Aan de ene kant krijgen instellingen met een zorgplicht decentraal veel ruimte om het medezeggenschapsproces in te richten, en aan de andere kant krijgen de belanghebbende partijen rechtszekerheid doordat onderwerpen voor advies- en instemmingsrecht centraal zijn vastgelegd. Met andere woorden: Regels over organisatie van de medezeggenschap verdwijnen. Instellingen kunnen dit in overleg met studenten en personeel zelf vormgeven.

Daar waar hogere transactiekosten en uitvoeringslasten dreigen te ontstaan, kunnen deze overigens in veel gevallen met nieuwe technologieën worden teruggebracht. Moderne administratieve systemen bieden mogelijkheden om meer te differentiëren in het aanbod, om de keuzemogelijkheden voor studenten te vergroten, om leerwegen flexibeler te maken, enzovoort. Dit soort ontwikkelingen zouden vroeger tot een grote beheers- en informatielast hebben geleid. De winst die wordt geboekt met deze nieuwe technologieën kan overigens nog verder omhoog, want in de toepassing ervan is nog veel te verbeteren.

Het hoger onderwijs moet kunnen innoveren. De wet mag geen keurslijf zijn voor de organisatie van het onderwijs, maar moet ook niet leiden tot een juridisch vacuüm dat wordt opgevuld met energieverblindende beroepsprocedures. In beide gevallen stopt de beoogde innovatie. Het is zaak om de keuzes zorgvuldig af te wegen en dat is in dit wetsvoorstel op tal van punten gebeurd. Voor de belangrijkste onderwerpen lichten we dit hierna toe.

Positie student

Het wetsvoorstel biedt enerzijds meer ruimte aan instellingen, maar tegelijkertijd is de positie van de student op enkele cruciale punten versterkt. In het oog springt de plicht die instellingen hebben voor studiekeuze-informatie. Er is uitzicht op meer effectieve informatie voor studenten doordat gegevens worden gestandaardiseerd en gespecificeerd (zie paragraaf 2.1). Verwacht wordt dat studenten op deze wijze gemotiveerder kunnen kiezen. Dit zal ook voor de instellingen een positief effect sorteren, bijvoorbeeld als het gaat om het studierendement.

Een ander belangrijk aspect in dit kader is de medezeggenschap. Die is in dit voorstel veel minder dan nu gereguleerd door de overheid, terwijl de instemmings- en adviesrechten grotendeels aansluiten bij de rechten in de huidige WHW. Ten slotte is de rechtsbescherming van de student beter geordend en omschreven. Zoals aangegeven in paragraaf 2.4.1 is in de huidige wet een veelheid aan bepalingen opgenomen over de rechtsbescherming. Nadeel hiervan was de onoverzichtelijkheid voor de student, die belemmerend werkt op de mogelijkheid voor de student om zijn «recht ook te halen». In het huidige wetsvoorstel is er één loket voor de interne procedure van geschillen en klachten. Ook de externe rechtsgang wordt vereenvoudigd (zie paragraaf 2.4.2).

Toegang tot het onderwijs

In dit wetsvoorstel krijgen instellingen meer mogelijkheden om maatwerk te leveren bij de toelating van studenten tot een opleiding. Dit is in het belang van de samenleving (participatiedoelstelling), de deelnemer (op de juiste plaats) en de instellingen (verwijzing en de mogelijkheid om maatwerk te leveren). Zo is het toelatingsrecht van de student met hbo-propeuse gewijzigd in toelaatbaarheid tot het wo. Ook bij niet-verwante mbo-hbo-doorstroom wordt toelatingsrecht veranderd in toelaatbaarheid. Verder is er de mogelijkheid de student te verwijzen tijdens het eerste jaar. Dit alles biedt de instelling ruimte om studenten op de juiste plaats te krijgen, is ook in het belang van de student, en draagt eraan bij een hoger rendement te krijgen en uitval terug te dringen. Verder is het profileringsfonds nieuw geïntroduceerd; dit vervangt drie andere fondsen (afstudeerfonds, studiefonds en noodfonds).

Positie professional: docent en onderzoeker

Uitgangspunt van de wet is dat de ruimte die geboden wordt doordat de regeldruk afneemt, ook ten goede komt aan diegenen die zich bezighouden met het primaire proces van de instellingen: onderzoeken en doceren. Het college van bestuur heeft een zorgplicht voor kwaliteit, maar de eigen professionele verantwoordelijkheid van docenten en onderzoekers voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek is in dit wetsvoorstel gemarkeerd. Uitgangspunt is dat het college van bestuur de voorwaarden schept voor het klimaat waarbinnen de eigen verantwoordelijkheid van de professionals waargemaakt kan worden. Bestuurders en professionals zullen op de instelling met elkaar in overleg moeten om deze verantwoordelijkheidsverdeling te concretiseren. Er is daarom van afgezien om te veel regels te geven voor de interne organisatie op dit punt. De academische vrijheid blijft ook in deze wet een uitgangspunt. Sleutelfuncties voor onderwijs en onderzoek, zoals de hoogleraren, lectoren en de examencommissie, worden wel geregeld.

Kwaliteit van het onderwijs

Het wetsvoorstel geeft de instellingen op basis van hun zorgplicht de ruimte om hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs zelf in te vullen. De zorgplicht is in algemene termen geformuleerd en bevat dus geen gedetailleerde normen. Dat de wet geen gedetailleerde voorschriften geeft voor de kwaliteit van het onderwijs impliceert geen vrijbrief voor de instellingen. Van instellingen wordt verwacht dat zij op basis van interactie met relevante stakeholders invulling geven aan de zorgplicht. Het is dan ook niet onredelijk te veronderstellen dat dit de nodige aandacht van de instellingen zal gaan vragen. Dit zijn echter geen ongewenste bureaucratische inspanningen; het zijn inspanningen die direct verband houden met de kwaliteit van het onderwijs en vanzelfsprekend zijn voor elke organisatie die een open verhouding heeft met zijn maatschappelijke omgeving. Veel instellingen hebben al goede omgangsvormen ontwikkeld om het verkeer met de stakeholders in goede banen te

leiden. Verder zal de bureaucratische last van de accreditatie worden teruggedrongen.

Hogeronderwijsinstellingen

Universiteiten krijgen de mogelijkheid om «van kleur te verschieten», met andere woorden om ervoor te kiezen hun rechtspersoon juridisch anders vorm te geven.

Het wetsvoorstel maakt het voor bekostigde instellingen eenvoudiger onderling samen te werken en te fuseren. Met behoud van het onderscheid tussen universiteiten en hogescholen (zie paragraaf 5.2) biedt dit instellingen veel ruimte voor allerlei vormen van samenwerking. Ook kunnen instellingen gezamenlijk graden afgeven, zowel bij nationale als internationale samenwerking.

De aanwijzingsprocedure (zie paragraaf 5.1) van instellingen wordt afgeschaft. Voortaan kan alleen het onderwijs worden erkend, waarbij een zwaardere toets zal gelden als een wo- of hbo-opleiding aan een niet-bekostigde instelling voor de eerste keer wordt erkend.

Goed bestuur, verantwoording en toezicht

In dit wetsvoorstel zijn nagenoeg alle voorschriften geschrapt voor de organisatie- en beheersstructuur. De regulering van overheidswege is daarmee tot een minimum beperkt en de instellingen krijgen ruimte om hun eigen structuur in te vullen. Wat resteert aan regelgeving is de in paragraaf 6.1 beschreven structuurbepaling over toezicht en bestuur, en enige zorgplichtbepalingen voor degelijk onderwijsbestuur, personeel en medezeggenschap. Op dit punt is een grote dereguleringslag gemaakt, die het bestuur meer speelruimte biedt en slagvaardiger maakt. Bij de invoering van de WHOO is dan ook slechts een zeer beperkte aanpassing nodig van de bestuursreglementen, met name in verband met verplichte Raden van Toezicht. Er wordt tevens vanuit gegaan dat het hoger onderwijs in navolging van andere semi-publieke sectoren een governance-branchecode ontwikkelt.

Hogescholen hebben een dergelijk initiatief al genomen en beschikken via de HBO-raad over een code.

Onderzoek

Een groot deel van de voorschriften voor hoe het onderzoek wordt ingericht – zoals de faculteit, de decaan, de onderzoeksscholen – zijn in het wetsvoorstel geschrapt. De instellingen krijgen daarmee meer ruimte om zelf hun onderzoek in te richten en te organiseren. Wel is in het wetsvoorstel opgenomen dat de universiteiten eens in de vier jaar strategische onderzoeksplannen opstellen. Promotieopleidingen worden opgenomen in het kwaliteitszorgsysteem; de KNAW beoordeelt periodiek het organisatorische kader waarbinnen promotieopleidingen plaatsvinden. Daarmee wordt aangesloten bij de gangbare praktijk op universiteiten.

Voor hogescholen geldt een zorgplicht voor de kwaliteit van onderzoek dat op de beroepspraktijk gericht is. De komende tijd zullen de hogescholen een systeem uitwerken voor kwaliteitszorg, waarbij zo veel mogelijk zal worden aangesloten bij al bestaande processen en procedures.

Tot slot

Bij de vormgeving van dit wetsvoorstel is steeds rekening gehouden met de mogelijke effecten van de voorschriften voor de instellingen, voor de studenten en voor andere belanghebbenden, in het bijzonder de werkgevers. Overbodige regels zijn geschrapt, te omslachtige regels zijn aangepast en weer andere zijn verhelderd. Waar mogelijk is gekozen voor algemeen geldende wetgeving in plaats van specifieke onderwijswetgeving. Dit wetsvoorstel bevat minder centrale regels en biedt daarmee ruimte voor gedragsalternatieven aan actoren in het hoger onderwijs.

Bij dit alles moeten we bedenken dat het hoger onderwijs nu al de minst gereguleerde sector binnen het onderwijs is. Dit blijkt uit de studie van de Onderwijsraad (2000) naar de effecten van deregulering en autonomie-vergroting. Of de beoogde effecten van deregulering en autonomie-vergroting worden bereikt, aldus de Onderwijsraad in deze studie, is in belangrijke mate afhankelijk van het beleidsvoerende vermogen binnen instellingen. Dit vermogen is groot in het hoger onderwijs. De raad stelt dan ook dat de hogeronderwijssector het best voldoet aan de condities om succesvol te dereguleren en de autonomie te vergroten.

9.4 Uitvoerings- en handhavingstoets

Desgevraagd heeft de uitvoeringsorganisatie Informatie Beheer Groep (IB-Groep) in een uitvoeringstoets over het wetsvoorstel laten weten dat dit wetsvoorstel beperkte gevolgen heeft voor de taken van de IB-Groep. De gevolgen van het systeem van de leerrechten dat wordt ingevoerd, worden beoordeeld in het kader van het «Wetsvoorstel invoering tot wijziging van de WHW in verband met onder meer de invoering van de leerrechten in het hoger onderwijs en de herziening van de collegegeldsystematiek». De IB-Groep acht het onderhavige wetsvoorstel uitvoerbaar. Aan de uitvoeringsorganisaties Centrale Financiën Instellingen (CFI), de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst (AD) is verzocht om – in het kader van een brede uitvoeringstoets – het wetsvoorstel te beoordelen op aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. CFI en de AD achten het wetsvoorstel in beginsel uitvoerbaar en handhaafbaar. Bij lagere regelgeving zal deze wet nader worden uitgewerkt. Ook deze concrete uitwerkingen zullen worden getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De wettelijke taken van de inspectie (vooral in de WOT) worden op een beperkt aantal punten anders geregeld, bijvoorbeeld voor haar toezichtsrol op het functioneren van de NVAO. In de WHOO is, aldus de inspectie, het geïntegreerd toezicht voldoende gepositioneerd en met het departement zijn afspraken gemaakt over geïntegreerd toezicht, en over hoe dit operationeel wordt uitgewerkt. Daarmee kan het externe toezicht een sterke rol spelen ten opzichte van het interne toezicht. Het wetsvoorstel is daarmee volgens de inspectie uitvoerbaar en handhaafbaar.

9.5 Financiële gevolgen

Deze wet heeft geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting, er is sprake van budgettaire neutraliteit.

10 PROCES EN ADVIEZEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop het wetsvoorstel tot stand is gekomen. Allereerst (paragraaf 10.1) beschrijven we in chronologische volgorde het proces in grote lijnen, noemen de overlegpartners en de belangrijkste overlegmomenten. Waar majeure wijzigingen zijn doorgevoerd als gevolg van overleg geven we dat aan. In paragraaf 10.2 gaan we in op de adviezen van de Onderwijsraad en de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT).

10.1 Proces: overleg met belanghebbenden

Tot het moment dat het voorstel voor de nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek is ingebracht in de ministerraadprocedure is op verschillende manieren intensief overlegd met vele belanghebbenden¹. Zij wezen vanuit hun verschillende visies en belangen steeds op de implicaties van onze voorstellen, ook op detailniveau. Deze inbreng is voor de kwaliteit

¹ HBO-raad, VSNU, PAEPON, ISO, LSVb, MKB-NL, VNO/NCW, NVAO, Inspectie van het Onderwijs, AWT, KNAW, NWO, KB, Handicap en Studie, NFU, IO-instellingen, Nuffic, BVE-raad, ministerie van LNV, EZ, Financiën, SZW, VWS en Justitie, vakbonden, studentendecanen, universiteitsraden en juristen, hoogleraren, bestuurders en lectoren van hogescholen en universiteiten.

van het voorstel zeer waardevol geweest. Wij hebben daar ons voordeel mee gedaan, maar ook belanghebbenden die met de wet «aan het werk» moeten, kunnen ervan profiteren. Zonder afstand te doen van de onderliggende visie en de uitgangspunten in de wetgevingsnotitie (januari 2005), is – met dank voor alle aanvullingen, opmerkingen en kritische vragen van de betrokken partijen – voorliggend wetsvoorstel in onze ogen een consistent en doordacht geheel geworden. Deze interactieve aanpak wil natuurlijk niet zeggen dat alle partijen het ook op alle onderdelen eens zijn met alle specifieke uitwerkingen die we gekozen hebben.

Brainstormsessies

In het voorjaar 2004 zijn drie brainstormbijeenkomsten met externen georganiseerd: over «bestuur», over «onderwijs» en over «onderzoek». De aanwezigen – vertegenwoordigers van koepels, studenten, docenten en onderzoekers – discussieerden daarbij over de eerste globale voorstellen voor de nieuwe wet. Deze sessies hadden als nevendoel te inventariseren welke obstakels en knelpunten de WHW opwierp voor «gebruikers» in de praktijk. De aanwezigen brachten in dit verband onder meer in: de opleiding als «knellend» begrip, en voorschriften voor de bestuursstructuur, die zouden moeten worden losgelaten. De aanwezigen pleitten ook voor meer ruimte voor instellingen om samen te werken.

Eerste werkconferentie

In het najaar van 2004 is een breed samengestelde werkconferentie belegd. Een divers gezelschap van zo'n tachtig personen studenten, docenten, bestuurders, deskundigen, onderzoekers en vertegenwoordigers van de verschillende koepels – debatteerden in parallelsessies over de thema's «eisen aan aanbieders», «samenwerking», «de positie van de student» en «de organisatie van het onderwijs». In het algemeen werd de noodzaak van een nieuwe wet door deze gesprekspartners breed onderschreven. Toen de wetgevingsnotitie werd uitgewerkt, werden de uitkomsten van deze discussies daarbij meegenomen. Zo waren de deelnemers het erover eens dat een breder aangrijpingspunt voor sturing gewenst is. De discussie daarover concentreerde zich op de vraag of *graden* dan wel *domeinen* de plaats van opleidingen moesten innemen. Er werd een aantal conclusies getrokken over hoe obstakels voor samenwerking tussen instellingen en opleidingen kunnen worden weggewerkt. Met de belanghebbenden is, zowel in bestuurlijk overleg als op ambtelijk niveau, tot eind 2004 uitgebreid gesproken over de conceptteksten van de wetgevingsnotitie.

Begin 2005 is de wetgevingsnotitie aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarna is begonnen met de voorbereidingen om de uitgangspunten van de wetgevingsnotitie uit te werken in een wetsvoorstel, onder het voorbehoud van de uitkomsten van het overleg met de Tweede Kamer.

Tweede werkconferentie

In april 2005 is een tweede conferentie belegd, met bijna honderd deelnemers uit het hogeronderwijsveld. Opnieuw werd levendig gediscussieerd over een aantal belangrijke onderwerpen voor de nieuwe wet. Het opleidingsbegrip, de medezeggenschap, het onderzoek en governance waren onderwerpen in parallelsessies. Op een aantal punten leidde dit ertoe dat de voorstellen werden aangepast. Zo leidde bijvoorbeeld de discussie over medezeggenschap, naar aanleiding van het pleidooi van de studentenorganisaties, tot het besluit om in de nieuwe wet de bewijslast om te draaien. In dezelfde discussie bleken vakbonden verdeeld over de vraag of de medezeggenschap gedeeld of ongedeeld moet zijn; de studentenorganisaties gaven aan geen uitgesproken voorkeur te hebben. Dit leidde tot de voorlopige conclusie dat een keuzemodel het beste bij de praktijk zou passen. Een ander punt dat bij deze conferentie nadrukkelijk naar

voren werd gebracht, was dat de taak van hogescholen helder omschreven moet worden.

Overleg met de Tweede Kamer

Op 13 juni 2005 is met de Tweede Kamer gesproken over de wetgevingsnotitie. De Tweede Kamer was op hoofdlijnen akkoord met de uitgangspunten voor de nieuwe wet, maar had aarzelingen en opmerkingen op een aantal specifieke punten. Het belangrijkste punt daarbij was de invoering van accreditatie op domeinniveau. CDA, PvdA, VVD en de SP waren kritisch over deze voorstellen. Ook de instellingen (vooral universiteiten) en de studenten hadden al kritische geluiden laten horen over domeinen. Wij hebben daarom een tweetal expertgroepen (voor hbo en wo) gevraagd te onderzoeken of accreditatie op domeinniveau mogelijk en wenselijk is. De rapportage hierover is begin augustus 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden. Die ging vergezeld van een brief waarin wij voorstellen het domeinbegrip als aangrijpingspunt in de wet te laten varen. In paragraaf 4.2 van deze memorie is beschreven hoe het accreditatieproces op een andere manier minder bureaucratisch kan worden gemaakt. Ontbureaucratisering was immers een van de beoogde doelen van accreditatie van domeinen. Naast een aantal maatregelen op korte termijn, die de lastendruk van accreditatie moeten verminderen, is in paragraaf 4.2 het perspectief geschetst van volledige onderwijsaccreditatie.

Met de vaste overlegpartners is het meest intensief overleg gevoerd. Naast alle bestuurlijke overleggen zijn van iedere overlegpartner een of meer schriftelijke reacties ontvangen, en is op ambtelijk niveau frequent overlegd.

Breed overleg met betrokken partijen

Het bleek heel zinvol om naast de vaste overlegpartners overleg te voeren met minder gangbare maar niet minder betrokken partijen. Zo is (ambtelijk) gesproken met de vakbonden, de landelijke organisaties van studentendecanen (hbo en wo) en universiteitsraden, en verschillende kerens met juristen van afzonderlijke hogescholen en universiteiten (juristennetwerk). Op verzoek van de Tweede Kamer hebben we begin september twee bijeenkomsten georganiseerd: één met docenten en onderzoekers (professionals) en één met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. De bijeenkomst met de professionals heeft ertoe geleid dat een nieuwe paragraaf is ingevoegd in deze memorie: paragraaf 4.1. Daarin is een aantal maatregelen aangekondigd, die de positie en de kwaliteit van professionals moeten waarborgen. Onder meer krijgt de kwaliteit van docenten een prominentere plaats in het accreditatiekader. De vertegenwoordigers van het bedrijfsleven gaven onder meer aan wat zij van de overheid verwachten als het gaat om stelselverantwoordelijkheid.

Discussie op internet

Daarnaast is op www.minocw.nl van juli 2005 tot en met medio september 2005 een discussie gevoerd met studenten, medewerkers van instellingen, bestuurders, onderzoekers en docenten. De respondenten konden stemmen en discussiëren over vijf stellingen. De stemmingen en de inhoudelijke discussies lieten vaak verdeeldheid zien, en reflecteerden daarmee de complexiteit van het hogeronderwijsstelsel. Zo waren er bijvoorbeeld ongeveer evenveel voor- als tegenstanders bij de discussie over de verwante doorstroom van het mbo naar het hbo. Een aantal respondenten is uitgenodigd voor een discussiebijeenkomst, die er bijvoorbeeld toe leidde dat de voorstellen met betrekking tot de professional in de nieuwe wet werden aangescherpt.

10.2 Adviezen van Onderwijsraad en AWT

De Onderwijsraad en de AWT hebben in december 2005 een advies uitgebracht over het wetsvoorstel. De AWT richt zich daarbij met name op de aan onderzoek gerelateerde onderwerpen.

10.2.1 Onderwijsraad

Het advies van de Onderwijsraad over het wetsvoorstel (*Waardering voor hoger onderwijs, advies over het voorstel van Wet op het hoger onderwijs en onderzoek, december 2005*) is toegespitst op vijf thema's: de zorgplichten, de positie van de professional, de positie van de student, accreditatie en het binaire stelsel. Daaraan vooraf gaat de raad in op het belang van instellingen en de vraag naar de noodzaak van een nieuwe wet.

Ter inleiding geeft de Onderwijsraad aan dat het belang van universiteiten en hogescholen voor de kennissamenleving en het culturele klimaat méér benadrukt zou moeten worden. De stelling van de Onderwijsraad dat hoger onderwijsinstellingen een cruciale functie vervullen in onze kennissamenleving, onderschrijven wij volledig, zoals ook al in hoofdstuk 1 nadrukkelijk is aangegeven. De raad is echter van mening dat de considerans van de WHOO de waarde van «deze kerninstuties van onze samenleving» onvoldoende verwoordt en respecteert. Daarbij twee kanttekeningen. Ten eerste is de insteek van dit wetsvoorstel een andere dan die van de WHW. Doel is om naast de cruciale rol die instellingen (blijven) vervullen ook studenten, professionals en andere belanghebbenden in positie te brengen. Ten tweede luidt de considerans van de WHOO wel anders dan die van de WHW, maar die van de WHW onderscheidt zich niet opvallend waar het de waarde en positie van de instellingen betreft. Niettemin vinden wij dat er geen misverstand mag bestaan over de belangrijke rol die instellingen vervullen. De considerans bij het wetsvoorstel is daarom geherformuleerd.

In het tweede hoofdstuk van zijn advies stelt de Onderwijsraad de noodzaak van een geheel nieuwe wet voor het hoger onderwijs en onderzoek ter discussie. De onderliggende visie zou onvoldoende onderbouwd zijn en onvoldoende draagvlak hebben. Volstaan zou kunnen worden met een opgeschoonde en op een fors aantal punten gewijzigde WHW. De rapporten van de WRR (2004), SER (2005), RMO (2003) en Onderwijsraad (2004b) pleiten echter voor een omslag in de verhouding tussen overheid en burgers, in casu overheid, hogeronderwijsinstellingen en studenten. Het kabinet heeft hiervoor de kaders gegeven met de programma's «Andere Overheid» (2003) en «Bruikbare rechtsorde» (2003). Bij een dergelijke fundamentele wijziging van verhoudingen past een wetsvoorstel dat op een nieuwe leest is geschoeid. Daar komt bij, zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, dat de WHW sinds 1992 negentig keer is gewijzigd. De gebruikers van de WHW (instellingen, koepels) hebben benadrukt dat het grote aantal wijzigingen ten koste is gegaan van de transparantie en leesbaarheid van de WHW.

Verder is er een groot aantal adviezen en rapporten waarin gepleit wordt voor (onder meer) aanpassing van de WHW op deelonderwerpen, zoals bijvoorbeeld: de titulatuur (Abrahamsen, 2005), examinering en examencommissie (Onderwijsraad, 2004b en Inspectie, 2002 en 2003), ontwerp en ontwikkeling in het hbo (AWT, 2005a), onderzoek en onderzoekers (AWT 2003, 2005b en Europese Commissie, 2005) en gezamenlijke opleidingen (European Universities Association, 2002). De Onderwijsraad zelf geeft in zijn advies over het wetsvoorstel een lijst van 21 punten waarop de WHW in zijn ogen gewijzigd zou moeten worden. Met voorliggend wetsvoorstel kunnen al deze wijzigingen integraal doorgevoerd worden. Daarmee ligt een coherente en toekomstbestendige nieuwe wet voor, die zowel wet-

technisch verbeterd als inhoudelijk substantieel gewijzigd is ten opzichte van de WHW.

De Onderwijsraad vraagt naar de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de voornemens om te komen tot één wet op het onderwijs, waarover onlangs een brief naar de Tweede Kamer is gestuurd. Dit is nader toege-licht in hoofdstuk 1.

Zorgplichten

De Raad onderschrijft de doelstellingen van zorgplichten maar heeft op een aantal punten vragen. Zo vraagt de Raad naar het karakter van zorg-plichten en de overwegingen die hebben geleid tot de keuze voor zorg-plichten. Verder stelt de raad vragen die liggen op het terrein van rechts-zekerheid, de mate waarin de wetgever terugtreedt, de mogelijk zwaardere bestuurslasten en de kans op stapeling van sancties. Al deze punten komen hierna aan de orde. Ten slotte gaan we in op enkele speci-fieke vragen over de zorgplicht voor kwaliteit.

Gebruik van zorgplichten in regelgeving

Zorgplichten komen al met enige regelmaat voor in wetgeving op andere beleidsterreinen. Zorgplichten kunnen verschillende functies hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om een paraplu-functie (een bepaling die vooraan in de wet is opgenomen en die verderop in de wet meer concreet wordt uitgewerkt), vangnetfunctie (als het onmogelijk is om alle – ongewenste – gedragingen onder concrete voorschriften te brengen) of een preventieve functie (bepaling waarbij het wettelijk vastleggen van de eigen verant-woordelijkheid een preventieve werking uitgaat).

De nota *Bruikbare Rechtsorde* (2003) noemt nog een andere functie om zorgplichtbepalingen te gebruiken, namelijk als vervanging van bestaande regelcomplexen. Op deze manier brengt de wet tot uitdrukking dat de overheid zich beperkt tot het stellen van kaders. De sturing vindt plaats op het resultaat, niet op de processen waarlangs de instelling dat resultaat bereikt. Hierdoor is er ruimte voor gedragsalternatieven, voor dynamiek, voor op de lokale situatie toegesneden oplossingen. Bij het gebruik van zorgplichten met een dergelijke functie is dus sprake van een terug-tredende overheid, of zoals de AWT in zijn advies heeft geformuleerd: de zorgplichten beogen «de verhoudingen tussen overheid, instellingen en studenten duurzaam te veranderen».

Zorgplichtbepalingen komen bijvoorbeeld voor op het terrein van voedsel- en productveiligheid, arbeidsrecht en vervoersrecht. Een bekend voorbeeld van dat laatste beleidsterrein is artikel 5 van de Wegenver-keerswet 1994: het is een ieder verboden zich zodanig te gedragen dat gevaar op de weg wordt veroorzaakt of kan worden veroorzaakt of dat het verkeer op de weg wordt gehinderd of kan worden gehinderd.» Omdat dit artikel wordt gezien als kernbeginsel van het verkeersrecht, legt het OM overtreding van artikel 5 Wegenverkeerswet 1994 regelmatig subsidiair ten laste. Deze zorgplicht heeft daarmee een vangnetfunctie. Zie verder het rapport *Ruimte voor zorgplichten* (Justitie 2003) voor meer voor-beelden en toelichting op zorgplichten.

Zorgplichten in de WHOO

Het rapport *Ruimte voor zorgplichten* (2003) geeft een zestal criteria voor de wetgever om te onderzoeken of een zorgplicht voor een bepaald onder-werp geïntroduceerd kan worden:

1. Biedt het Europees en internationaal recht ruimte voor een zorgplicht?
2. Is het wenselijk dat de instelling gedragsalternatieven heeft?
3. Is het kennisniveau bij de doelgroep zodanig dat deze in staat is zelf-standig het gedrag te bepalen dat tegemoet komt aan de verplichting?
4. Is er bij de doelgroep voldoende bereidheid tot naleving?

5. Is er bij de overheid en de rechterlijke macht een zekere mate van overeenstemming wat normconform gedrag is en wat niet?
6. Is het beleidsterrein veel onderhevig aan techniekveranderingen of innovatie?

Op grond van de bovenstaande criteria introduceert dit wetsvoorstel drie zorgplichten¹. Ten eerste een zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek. Dit is een zorgplicht met een paraplu-functie: deze zorgplicht is bedoeld om de eindverantwoordelijkheid van het college van bestuur voor de kwaliteit te benadrukken.

De zorg voor kwaliteit is daarmee een kernbeginsel dat verder in het wetsvoorstel wordt uitgewerkt. Terecht merkt de Onderwijsraad dan ook op dat bij de zorgplicht voor kwaliteit (artikel 2.1) in tegenstelling tot de andere zorgplichten, niet veel gedetailleerde wetgeving wordt vervangen.

Wij hebben bewust voor deze aanscherpingen van de eisen aan onderwijskwaliteit gekozen omdat het hier gaat om cruciale elementen in het hoger onderwijs: afstemming van eindkwalificaties en wensen gezamenlijke werkgevers met het oog op adequate aansluiting op de arbeidsmarkt (artikel 2.8); kwaliteit en kwantiteit van het personeel als apart criterium in het accreditatiekader met het oog op het functioneren van de professional; examinering als apart criterium in het accreditatiekader naar aanleiding van een recent Onderwijsraadadvies (2004a) (artikel 8.3). Waar regels nodig zijn om de kwaliteit van het onderwijs en daarmee het civiel effect van de graad te waarborgen, moeten die regels er ook zijn. Oftewel: een rechtsorde is geen doel op zichzelf, maar dient de maatschappelijke orde (Eijlander 2005).

De andere twee zorgplichten zijn de zorgplicht voor goed bestuur en de zorgplicht voor de organisatie van een volwaardige medezeggenschap. Wij willen benadrukken dat de vrijheid voor de instelling hier duidelijk wordt vergroot, waarbij de invulling van de zorgplicht voor goed bestuur in lijn is met een eerder advies van de Onderwijsraad over «Degelijk Onderwijsbestuur» (2004b).

Het gaat hierbij om zorgplichten die een bestaand regelcomplex vervangen; tegelijkertijd wordt beoogd nieuwe regelgeving op die terreinen te voorkomen. Deze zorgplichten vervangen de regelcomplexen van de huidige hoofdstukken 9, 10, 11 en 12 van de WHW door enkele bepalingen in de hoofdstukken 4 en 5 van dit wetsvoorstel. Zie verder de transponeringstabel in de bijlage bij deze memorie.

Juridische aspecten van zorgplichten die regelcomplexen vervangen

Zorgplichtbepalingen zijn kaderstellend. Binnen dat kader bepalen betrokkenen gezamenlijk de uitwerking in concrete regels. In dit wetsvoorstel gaat het om het college van bestuur dat een bestuurs- en medezeggenschapsreglement moet vaststellen. De gezamenlijkheid komt tot uitdrukking in het instemmingsrecht bij de totstandkoming van het reglement. Deze eigen regels waaraan moet worden voldaan, komen in de plaats van de gedetailleerde wettelijke regels die de instellingen in hun keuzes kunnen belemmeren. Het is aan de instellingen zelf om de eigen bestuurlijke lasten te beheersen.

Bij het feit dat een zorgplicht ruimte biedt voor gedragsalternatieven, wordt wel eens de vraag gesteld of het gebruik van zorgplichten daarbij ook tot willekeur en onzekerheid leidt. Dit is niet het geval. Het college van bestuur is wel eindverantwoordelijk maar kan niet eigenstandig de regels vaststellen. In het wetsvoorstel is verankerd dat de medezeggenschapsraad steeds betrokken is bij de vaststelling en wijziging van de reglementen. Het reglement geeft betrokken partijen in de praktijk duidelijkheid en houvast. Het bestuurs- en medezeggenschapsreglement geeft betrokken partijen dus de rechtszekerheid.

¹ Als we in een artikel de woorden «zorgen voor» gebruiken, betekent dit niet automatisch dat er sprake is van een zorgplicht in de zin van de bovengenoemde definities. Een voorbeeld hiervan zijn enkele artikelen in hoofdstuk 9 van dit wetsvoorstel die aan het college van bestuur voorschrijven om ervoor te zorgen dat voor 1 september 2008 een aantal reglementen zijn aangepast. Dit is een opdracht aan het college van bestuur, maar er is niet beoogd om een bepaald beginsel tot uitdrukking te brengen of om een complex overheidsregels van «oud» overgangsrecht naar «nieuw» overgangsrecht te vervangen.

Zorgplichten bevatten zelf geen minimumeisen: zorgplichten geven namelijk de doelen aan die betrokken partijen gezamenlijk moeten bereiken. Als het wenselijk is om voor een bepaald terrein minimumeisen te stellen, dan stelt de wet die eisen aanvullend op de zorgplicht. Een voorbeeld hiervan is de zorgplicht voor de organisatie van de medezeggenschap. Die is aangevuld met een aantal minimumeisen over instemmings- en adviesrechten.

Handhaving

Maar ook al worden zorgplichten geïntroduceerd als vervanging van een bestaand regelcomplex, de minister kan zich niet geheel terugtrekken. Verticale handhaving blijft bestaan vanwege de stelselverantwoordelijkheid van de minister. Deze handhaving is wat betreft de reikwijdte van de bevoegdheden van de inspectie zoveel mogelijk beperkt: slechts in incidentele gevallen, in opdracht van de minister, en alleen als er signalen zijn dat de zorgplicht mogelijk is geschonden. Is de tevredenheid onder stakeholders over de instelling groot, dan kan het verticale toezicht meer op afstand plaatsvinden. Een dergelijke insteek voorkomt dubbele verantwoording en toenemende bureaucratie. Een signaal om het toezicht weer minder op afstand te zetten kan zijn dat uit het jaarverslag blijkt dat een afwijking van de governancebranchecode (regelmatig) slecht gemotiveerd is, dat via de horizontale verantwoording geen verbetering optreedt en dat ook een bestuurlijk traject dat gericht is op verbeteringen, niet tot resultaten (aanwijzing, bekostigings sanctie) ter beschikking. In de toelichting (paragraaf 6.4) zijn ter specificatie enkele voorbeelden genoemd van situaties waarbij de aanwijzingsbevoegdheid gebruikt zou kunnen worden. Daarbij nog de volgende opmerking. Zoals al aangegeven in de toelichting gaat het om een ultimatum remedium: een instrument dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen zal worden toegepast, waarvoor criteria in de wet zijn genoemd (artikel 8.15). Bij de aard van het instrument hoort dat het van te voren lastig te voorspellen is in welke gevallen het toegepast zal worden.

Als de instelling en belanghebbenden van mening verschillen over zaken die betrekking hebben op de medezeggenschap, zullen zij het geschil aan een geschillencommissie kunnen voorleggen. Op deze wijze is de handhaving dus horizontaal georganiseerd. Een bevoegdheid voor de inspectie op het terrein van medezeggenschap is niet nodig, evenals dat onder de WHW niet het geval was.

Specifieke vragen over de zorgplicht voor kwaliteit

De zorgplicht voor kwaliteit roept bij de Onderwijsraad vragen op over dubbele toezichts- en verantwoordingslijnen. Naar aanleiding daarvan zijn artikel 2.1 en de bijbehorende artikelsgewijze toelichting aangepast. In de memorie van toelichting, hoofdstuk 4 is aangegeven hoe de samenhang is tussen de zorgplicht kwaliteit, het toezicht door de NVAO, de inspectie en de positie van de belanghebbenden (studenten, professionals en werkgevers) met betrekking tot de aanspraak op kwalitatief goed onderwijs en onderzoek.

Naast de vragen over de toegenomen ruimte als gevolg van de introductie van zorgplichten, stelt de Onderwijsraad ter discussie dat instellingen méér ruimte krijgen door het vervallen van een aantal voorschriften voor de inrichting van het onderwijs. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat ook in de WHW de wettelijke voorschriften voor de inrichting van het onderwijs al beperkt zijn en dat de WHOO op dit punt niet veel, maar wel iets toevoegt. Het gaat daarbij om het schrappen van het onderscheid tussen initiële en postinitiële opleidingen en het onderscheid tussen voltijdse en duale opleidingen; daarnaast wordt het onderwijs- en

examenreglement in de nieuwe wet minder gedetailleerd voorgescreven.

De positie van de professional

De Onderwijsraad vindt dat de positie van de professional in het wetsvoorstel veronachtzaamd wordt. Hoewel bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel de belangen van de professional een belangrijke rol hebben gespeeld, is het in onze ogen niet altijd mogelijk en wenselijk om via wettelijke voorschriften de positie van de professional te garanderen. Wij onderschrijven dus het streven van de Onderwijsraad op dit punt, maar zijn het niet eens met alle voorgestelde middelen.

Zo vindt de Raad dat opleidingscommissies in de wet opgenomen moeten blijven. In het wetsvoorstel is- in lijn met de nieuwe governancegedachte – een andere benadering gekozen dan de Onderwijsraad voorstelt. Zoals hiervoor aangegeven geeft het wetsvoorstel de instellingen de mogelijkheid de bestuursorganisatie zelf te regelen. Tegelijkertijd wordt bepaald dat de medezeggenschapsprocedures aan moeten sluiten bij de besluitvormingsprocedures en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de instelling. Daarmee wordt gewaarborgd dat medezeggenschap op de adequate niveau's binnen de instelling plaatsvindt. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.13 licht deze keuze verder toe.

Het voorstel om de verplichte instellingen van het decanaat en faculteiten bij de universiteiten te handhaven is evenmin overgenomen. De reden daarvoor komt overeen met de reden dat de opleidingscommissie niet langer is voorgeschreven: vrijheid voor de instelling om zelf de bestuurlijke inrichting vorm te geven. Via het instemmingsrecht op het bestuursreglement hebben professionals daar invloed op. Bovendien zou een verplichting in de wet als consequentie hebben dat ook voor de hogescholen een specifieke inrichting van de organisatie in de wet moet worden voorgeschreven.

Een voorstel van de Onderwijsraad met betrekking tot de positie van de professional dat ons aanspreekt, is het voorstel tot een «charter van de professional». Een dergelijk voorstel vraagt nadere bestudering. Daarbij is ook de vraag of dit instrument in de wet opgenomen moet worden of tot stand kan komen in het overleg op de instellingen of landelijk via bijvoorbeeld de CAO. Wel is, in lijn met opmerkingen terzake van de Onderwijsraad, een bepaling opgenomen die moet waarborgen dat docenten en onderzoekers de ruimte krijgen voor het uitoefenen van hun beroep (artikel 2.2).

Dat kan bijvoorbeeld door de professionals het initiatief te geven tot het opstellen van het hiervoor genoemde «charter», met daarin de kaders van de professionele autonomie en de deskundigheidsvereisten die daarbij horen.

De aanbeveling Onderwijsraad om de formulering van de verantwoordelijkheid van de hoogleraar uit de WHW te handhaven is overgenomen (zie artikel 2.3, tweede lid).

Ten slotte stelt de Onderwijsraad dat de bevoegdheid van examinator weggenomen wordt. Dat berust op een misverstand. De examinator (zie artikel 2.11, tweede lid) wordt aangewezen door de examencommissie als verantwoordelijke voor het afnemen van tussentijdse toetsen (tentamens). De examencommissie is verantwoordelijk voor het afnemen van examens. In dit opzicht is er geen wijziging ten opzichte van de bepalingen in de WHW.

De positie van de student

De Onderwijsraad vindt dat de student in de eerste plaats gezien moet

worden als lid van de universiteits- respectievelijk hogeschoolgemeenschap en dat alle andere hoedanigheden daarvan zijn afgeleid en in functie daarvan staan. Hierna wordt eerst op deze opmerkingen van de raad ingegaan, vervolgens gaan we nog kort in op suggesties aangaande de medezeggenschap en burgerschapsvorming.

Het uitgangspunt dat de student in het uiterste geval op laagdrempelige wijze zijn recht moet kunnen halen, handhaven wij onverkort. Wel onderschrijven we dat de relatie tussen student en instelling niet onnodig gejuridiseerd moet worden, dat bemiddeling meestal de eerste stap is, en dat de student zeker niet als «consument» beschouwd moet worden. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Onderwijsraad is in de inleiding bij hoofdstuk 2 van de MvT de student scherper gepositioneerd als lid van de kennisgemeenschap.

De Onderwijsraad is om die reden van mening dat een ongedeeld medezeggenschapsstelsel in principe de voorkeur verdient. Het advies van de Onderwijsraad wordt op dit punt niet overgenomen. Het argument van de Onderwijsraad dat er meer positieve ervaringen met ongedeelde medezeggenschap zijn in het wetenschappelijk onderwijs wordt door de Raad niet onderbouwd. Uit de evaluatie van de MUB (2005) blijkt dit niet. Het evaluatieonderzoek laat zien dat de stelselkeuze geen invloed heeft op de mate van tevredenheid van betrokkenen over de werking van de medezeggenschap. Bovendien past het inperken van de bestaande keuzevrijheid niet in een wet die juist beoogt om de bestuurlijke en organisatorische ruimte van de instellingen te vergroten.

Ten aanzien van de meer specifieke opmerkingen en aanbevelingen van de Raad over bemiddeling zijn in hoofdstuk 2 de paragrafen over rechtsbescherming op een aantal punten aangescherpt. Daarbij de volgende opmerkingen en nuanceringen:

- Wij onderschrijven de stelling dat oplossingen van conflicten niet in de eerste plaats in formele procedures moeten worden gezocht. Daarom is het onderscheid gemaakt tussen klachten en geschillen. Klachten gaan over ongenoegens over gedragingen. Dat moet ruim geïnterpreteerd worden. Het gaat om gedragingen, maar ook slechte organisatie, slechte accommodaties, docenten die niet goed met hun studenten omgaan. Daarom wordt in de toelichting ook gewezen op de bestaande praktijk dat er een ombudsman is en wordt er nadrukkelijk op gewezen dat een instelling die «klachtenbehandelaar» kan handhaven. Geschillen zijn juridisch van aard en worden dus als zodanig behandeld. Er is overigens in dit wetsvoorstel alle ruimte om – als het de adviescommissie die adviseert over geschillen duidelijk wordt dat partijen tot elkaar kunnen komen – een minnelijke schikking tot stand te brengen. Alle partijen zullen hier voordeel van hebben: in dat geval hoeft namelijk niet de hele procedure, inclusief een advies, gevolgd te worden.

De toelichting op dit onderwerp is aangepast in die zin dat nogmaals is benadrukt dat dit past in het uitgangspunt van een interne procedure: snel en oplossingsgericht.

- De Onderwijsraad vindt – met het oog op bemiddeling – dat de behandeling van klachten niet aan een commissie maar aan een persoon overgedragen dient te worden. Deze suggestie van de Onderwijsraad wordt niet overgenomen. In het wetsvoorstel wordt namelijk titel 9.1 AWB van toepassing verklaard. Dit betekent dat de instelling kan kiezen voor een persoon of een commissie die de klachten gaat behandelen. Beiden moeten functioneel onafhankelijk zijn. Titel 9.1 zegt daarover dat slechts algemene instructies gegeven mogen worden. Daarmee wordt deze onafhankelijkheid gewaarborgd. Een keuze voor persoon of commissie zal te maken hebben met omvang, aantal oplei-

dingen, aantal locaties van onderwijs of sluit aan bij een bestaande situatie.

- De Onderwijsraad is van mening dat het college van beroep voor de examens zoals die nu in de WHW wordt voorgeschreven, gehandhaafd dient te worden. Het voorstel wordt niet overgenomen. Het instellen van een apart college voor geschillen over examens, druist in tegen het uitgangspunt dat er voor de behandeling van geschillen een interne adviescommissie komt en is bovendien strijdig met de gewenste ruimte voor instellingen om eigen keuzes te maken. In de toelichting is een aanvullende tekst opgenomen waarin met nadruk wordt ingegaan op de samenstelling van de adviescommissie en de rol van docenten daarin. Het voorstel van de OR over het opnemen van de benoembaarheidvereisten als lid van de rechterlijke macht voor de functie van voorzitter is niet overgenomen. Benoeming van een persoon, die benoembaar is als lid van de rechterlijke macht, leidt tot juridisering van de behandeling van geschillen. Dit is niet conform het uitgangspunt: interne procedure, laagdrempelig, snel en oplossingsgericht.
- De Raad ontraadt het bijeenbrengen van advisering over geschillen en bindende advisering over uitspraken van examencommissies in één adviescommissie. Het gaat hier om verschillende zaken, die ook verschillende deskundigheden vereisen. Het uitgangspunt van één adviescommissie blijft gehandhaafd, wel is dit nader toegelicht in hoofdstuk 2. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het punt van de bindende advisering van de adviescommissie aan het college van bestuur overigens komen te vervallen. Zie voor de reden en de motivering het nader rapport.
- De adviescommissie, aldus de Onderwijsraad, mag geen oordeel over «kennen en kunnen» vellen. Het onder de WHW bestaande college voor beroep voor de examens mag dat evenmin. Deze stelling onderschreven en onderschrijven wij. In die toelichting was dit niet helder geformuleerd; de toelichting bij hoofdstuk 2 is daarop aangepast.
- De Onderwijsraad ziet niets in de mogelijkheid dat de adviescommissie een advies uitbrengt over toe te kennen schadevergoeding. Het voorstel van de OR deze bepaling te schrappen wordt niet overgenomen. De redenen worden nader toegelicht in paragraaf 2.4.1.

De Raad veronderstelt dat de landelijke geschillencommissie voor medezeggenschap een bestuursorgaan is als gevolg van het benoemen van de leden van de commissie en het goedkeuren van het reglement. Deze bevoegdheden van de minister maken een geschillencommissie echter nog niet tot bestuursorgaan. Omdat de uitspraak van de geschillencommissie bindend is voor partijen, is de geschillencommissie met openbaar gezag bekleed. De uitspraak van de geschillencommissie wordt voor toepassing van afdeling 7.1 van de Awb gelijkgesteld met administratief beroep: dit is niet anders dan in de WHW.

De Onderwijsraad adviseert de verplichting tot burgerschapsvorming vast te leggen in het wetsvoorstel. Deze aanbeveling wordt niet overgenomen; zoals eerder door ons is vastgesteld in een brief aan de Tweede Kamer over Onderwijs, Integratie en Burgerschap (2003), in reactie op het Onderwijsraadadvies (2003b) is een dergelijke bepaling niet nodig voor het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. In artikel 4.1, vijfde lid is reeds gesteld dat instellingen aandacht besteden aan de persoonlijke ontplooiing en aan de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Hiermee wordt naar onze mening de bevordering van burgerschap in algemenere termen, beter passend bij het hoger onderwijs, geborgd.

De Onderwijsraad besteedt ook aandacht aan de invoering van leerrechten. De leerrechten worden echter niet met dit wetsvoorstel ingevoerd

maar met het wetsvoorstel Financiering hoger onderwijs, dat 25 november 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De kritiek van de Raad komt overeen met de opmerkingen van de Raad van State. In het nader rapport bij het wetsvoorstel Financiering is hierop inmiddels gereageerd.

Accreditatie

De Onderwijsraad heeft ten aanzien van accreditatie kritiek op de opbouw van de desbetreffende paragraaf in de memorie, de organisatie van de visiterende beoordelende instanties (VBI's), de dubbele rol van de NVAO. De Raad doet een aanbeveling met betrekking tot de accreditatie van gezamenlijke opleidingen. Deze punten worden hierna besproken. Tot slot gaan we in op twee opmerkingen van de Onderwijsraad die betrekking hebben op de macrodoelmatigheid.

Naar de mening van de Onderwijsraad is de toelichting bij het wetsvoorstel niet de geïjkte plaats om een perspectief op mogelijke toekomstige beleids- en/of wetswijzigingen te schetsen. De Raad beveelt daarom aan de opgenomen passages te schrappen en te volstaan met een toelichting op de voorgestelde wijzigingen. Desondanks wijst de Onderwijsraad op een tweetal punten die bij een fundamentele bezinning over de ontwikkeling van accreditatie op langere termijn de aandacht behoeven. Het gaat daarbij om de dubbele rol van de NVAO (als regelgever en uitvoerder) en de positie van de VBI's.

Wij achten het van belang het wetsvoorstel op het punt van accreditatie te plaatsen in de context van een positionering van de accreditatie op de langere termijn. Dit langere termijn perspectief kan daarom niet in de memorie van toelichting worden gemist. De suggesties die de Onderwijsraad geeft voor de heroverweging illustreren dat eens te meer.

De door de Raad genoemde aspecten zijn bij de behandeling van het wetsvoorstel «Invoering van accreditatie in het hoger onderwijs» (stb. 2002, 203) uitvoerig aan de orde geweest. Dat neemt niet weg dat zij bij de verdere beleidsvorming nader aan de orde kunnen komen, zoals de Onderwijsraad ook bepleit.

De Onderwijsraad waarschuwt dat gezamenlijke opleidingen (joint degrees) niet meervoudig geaccrediteerd moeten worden. Het voorstel van deze wet was en blijft in lijn met het uitgangspunt dat administratieve lasten waar mogelijk vermeden moeten worden. Zo ook ten aanzien van de accreditatie van joint degrees. Voor de helderheid zetten we hieronder nogmaals de verschillende mogelijkheden en gevolgen op een rij (zie voor uitgebreider toelichting paragraaf 4.8 en 4.9 van de memorie en de artikelsgewijze toelichting):

- gezamenlijke graad met een of meer buitenlandse instellingen: de opleiding van de Nederlandse instelling moet in Nederland worden geaccrediteerd. Of in het buitenland ook afzonderlijk geaccrediteerd moet worden is afhankelijk van de regelgeving in het buitenland. Naarmate internationale samenwerking en afstemming op het gebied van accreditatie toeneemt, zal de last van eventuele «dubbele accreditatie» afnemen.
- gezamenlijke graad van twee of meer Nederlandse instellingen bij een volledige gezamenlijke opleiding: de accreditatie wordt door de instellingen gezamenlijk aangevraagd. Er is dus sprake van één accreditatie.
- gezamenlijke graad van twee of meer Nederlandse instellingen ten aanzien van een deel van een opleiding: dit gezamenlijke deel van de opleiding (bijvoorbeeld een afstudeerprogramma) wordt meegenomen in de afzonderlijke accreditaties van de opleidingen. Dit om te voorkomen dat naast de accreditatie van de opleidingen er een afzonderlijke beoordeling nodig is voor dit deel van de opleiding. Dit brengt dus de minste administratieve last met zich mee.

Met deze gedifferentieerde vormgeving wordt de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd en tegelijkertijd onnodige administratieve last voorkomen.

De Onderwijsraad ondersteunt het voorstel om de volgorde van de toets nieuwe opleidingen en de macro-doelmatigheidstoets om te draaien. De macro-doelmatigheidstoets zal plaatsvinden voordat de NVAO een oordeel geeft over de kwaliteit van de opleiding.

De Onderwijsraad pleit ervoor in de wet een bepaling op te nemen inzake de voorwaarden waaronder de herordering van het opleidingsaanbod (verbreding van opleidingen) soepel kan verlopen. Zoals in de brief van 26 september 2005 aan de Tweede Kamer is aangegeven zal in de nieuwe beleidsregel inzake de toets op macro-doelmatigheid van nieuwe opleidingen tevens de procedure worden opgenomen voor de conversie van opleidingen. Een afzonderlijke wettelijke bepaling achten wij daarom niet nodig.

Het binaire stelsel; de internationale context

Binariteit

De Onderwijsraad acht het realistisch om te erkennen dat tussen de twee polen wetenschappelijk georiënteerde en beroepsgerichte instellingen tussenvormen mogelijk zijn. Daarom dient de wet ruimte te geven voor het ontstaan van nieuwe typen instellingen. Daarbij spreekt de raad een voorkeur uit voor een associatie tussen universiteiten en hogescholen zoals in Vlaanderen. Associaties zijn bij decreet geregelde samenwerkingsverbanden bestaande uit ten minste een universiteit en een hogeschool. Hogescholen kunnen wetenschappelijke bachelors en masters alleen aanbieden binnen het kader van een associatie. De bestaande tweede cyclus opleidingen van hogescholen in Vlaanderen worden omgevormd tot een academische master. Daarbij kiest Vlaanderen voor een andere benadering van de binariteit. De belangrijkste functie van associaties is om zorg te dragen voor de wetenschappelijke inbedding van hbo-masters.

Wij kiezen voor een binair stelsel waarbinnen hogescholen ook de mogelijkheid hebben om zelfstandig beroepsgerichte masteropleidingen aan te bieden. Uitgangspunt daarbij is dat een hbo-bachelor een afgeronde opleiding is, die kwalificeert voor de arbeidsmarkt. Op terreinen waar de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft op stelselniveau of verantwoordelijk is voor de werkgelegenheid – bijvoorbeeld bij gezondheidszorg, kunst en onderwijs – kunnen masteropleidingen ook door de overheid worden bekostigd. Daarbuiten kunnen hogescholen beroepsgerichte masteropleidingen aanbieden die tot het niet-bekostigde domein worden gerekend. Gelet op de Nederlandse benadering van binariteit is er geen behoefte aan een dwingend model voor samenwerking tussen universiteiten en hogescholen. Dit wetsvoorstel ziet in een open model voor samenwerking in de vorm van een constructie («besturenfusie plus») waarbij instellingen zelf kunnen kiezen ten aanzien van welke aspecten en hoe intensief er wordt samengewerkt.

IO-instellingen

De Onderwijsraad is van mening dat het wetsvoorstel weliswaar aandacht besteedt aan het inspelen op internationale ontwikkelingen, maar dat de rol van de IO-instellingen (instellingen voor Internationaal Onderwijs) ontbreekt. Deze instellingen noch hun werkzaamheden in het kader van ontwikkelingsamenwerking worden in dit wetsvoorstel geregeld. Deze instellingen worden gesubsidieerd via de Rijksbegroting, en ontvangen geen rijksbijdrage op grond van dit wetsvoorstel. De IO-instellingen zijn geen universiteiten of hogescholen. Om die reden is de rol van de

IO-instellingen niet opgenomen in dit wetsvoorstel. Ook in de WHW waren deze instellingen niet opgenomen. Dit laat onverlet dat zij een belangrijke rol vervullen, met name op het gebied van hoger onderwijs voor ontwikkelingslanden.

Een groot deel van het onderwijs van de IO-instellingen is inmiddels (van rechtswege) geaccrediteerd en valt in die zin onder deze wet. In artikel 1.4 van dit wetsvoorstel zijn de niet-bekostigde instellingen geregeld: deze bepalingen gelden eveneens voor de (geaccrediteerde) opleidingen van deze IO-instellingen. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het promotierecht van de ISS in het wetsvoorstel wordt gehandhaafd.

De IO-instellingen zijn in de afgelopen tijd geïnformeerd over de voornemens in dit wetsvoorstel. Het heeft hen geen aanleiding gegeven tot reactie. Problemen die ze hadden met de WHW waren vooral gerelateerd aan de graadverlening. Doordat zij post-initiële masters verzorgen, was het niet mogelijk om daaraan de graad Master of Science te verbinden. Overgangsrechtelijk bestaat voor hen die mogelijkheid tot 2008. In dit wetsvoorstel worden de aanduidingen van de graden op een andere wijze geregeld en kunnen aan hun geaccrediteerde opleidingen – ook zonder nadere bepalingen – de wettelijke graden Master of Science worden verbonden.

Afstemming met Vlaanderen

De Onderwijsraad veronderstelt – gelet op het stilzwijgen in de memorie – dat geen afstemming met Vlaanderen heeft plaatsgevonden. Met het oog op het Nederlands-Vlaams accreditatieverdrag en omdat in Vlaanderen op dit moment wordt gewerkt aan het nieuwe basisdecreet HO vindt de Raad dit een omissie. De Raad acht het noodzakelijk dat de vereiste afstemming met de Vlaamse collega's alsnog plaatsvindt, met als perspectief een verdergaande Europese aanpak. Voorts bepleit de Raad – voor de langere termijn – het beëindigen van de «vrije markt» van VBI's zodat Nederland weer beter aansluit op «het in 2005 in Vlaanderen geïntroduceerde en op het oude Nederlandse visitatiestelsel geïnspireerde accreditatiestelsel». Over de wetgevingsnotitie en het wetsvoorstel is overleg gevoerd met de Vlaamse collega's, zowel tussen bewindslieden (in het Comité van ministers voor de accreditatie) als op ambtelijk niveau. In het bijzonder de voorstellen met betrekking tot accreditatie zijn afgestemd met het Vlaamse Departement. Nederland en Vlaanderen werken op het terrein van accreditatie nauw samen. De NVAO heeft tot taak om in beide landen accreditaties te verlenen. De grondslag daarvoor is gelegd in het Nederlands-Vlaams verdrag inzake accreditatie van 3 september 2003. In dat verdrag is ook geregeld dat toezicht op de NVAO wordt uitgeoefend door het Comité van ministers, bestaande uit de Nederlandse en Vlaamse ministers. Dat betekent echter niet dat er geen verschillen meer zijn. De accreditatiestelsels in beide landen zijn in hoofdzaak overeenkomstig, waardoor de samenwerking in de NVAO veel voordelen biedt. Met dit wetsvoorstel blijven de twee stelsels naast elkaar bestaan. De concrete maatregelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen (herstelperiode, omkeren volgorde doelmatigheidstoets-kwaliteitstoets) sluiten goed aan op het Vlaams stelsel van accreditatie. In het overleg met de Vlaamse minister hebben we gezamenlijk vastgesteld dat de voorstellen in het wetsvoorstel de goede samenwerking zoals bedoeld in het accreditatieverdrag verder stimuleert. Voor de langere termijn zijn nog geen definitieve keuzes gemaakt maar eventuele voorstellen worden afgestemd met Vlaanderen. De optie van afschaffing VBI's zoals gesuggereerd door de Onderwijsraad wordt daarbij betrokken.

Wat betreft de beleidsafstemming met betrekking tot het hoger onderwijs waar de Onderwijsraad op doelt door onder meer te verwijzen naar het Vlaamse basisdecreet het volgende. De Vlaamse en Nederlandse bewindslieden hebben kennis genomen van elkaars beleidsvoornemens inzake het

hoger onderwijs (WHOO en basisdecreet) en houden rekening met de ontwikkelingen aan de andere zijde van de grens. Zij willen echter bewust de ruimte laten voor eigen keuzes. De keuzes die in Vlaanderen worden gemaakt aangaande de positionering van het hbo (academisering hbo) zijn bijvoorbeeld wezenlijk anders dan die in Nederland. Het zou ook onjuist om eerst integrale beleidsafstemming tussen Nederland en Vlaanderen na te streven; beide landen richten zich vanuit hun eigen historische en culturele context op het Europees perspectief.

Onderzoek

De Onderwijsraad kan zich niet vinden in het voornemen om universiteiten te vragen vierjaarlijkse onderzoeksplannen op te stellen en veronderstelt dat de AWT hierover zal adviseren. Gemeld moet worden dat dit voorstel juist voortvloeit uit aanbevelingen van de AWT (2003). De AWT bepleit in haar briefadvies over het wetsvoorstel deze systematiek van instellingsplannen ook voor het onderwijs. Gegeven het feit dat hier reeds de student als sterk sturende actor aanwezig is, en de overheid met haar macro-doelmatigheidsinstrumentarium voor het onderwijsaanbod al de vinger aan de pols houdt, volgen wij deze aanbeveling niet op. Voor het onderzoek delen wij het standpunt van de AWT dat hier sprake is van een ontbrekende schakel om de stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCW waar te maken, daarom introduceren wij op het gebied van onderzoek strategische plannen (zie hoofdstuk 7).

Daarnaast gaat de Onderwijsraad in op de rol van de KNAW bij de beoordeling van promotie-opleidingen en hun onderzoekomgeving. In de memorie is aangegeven waarom beoordeling via het Standaard Evaluatie Protocol (SEP) niet afdoende is. De Onderwijsraad vreest dat teveel procescriteria gehanteerd zullen worden bij de beoordeling, waar de memorie eerder aangeeft dat de algemene tendens bij de overheid is om meer op resultaat te gaan sturen. Over de criteria zal nog overleg worden gevoerd met betrokken partijen. Daarbij zullen deze opmerkingen van de Raad in ogenschouw worden genomen.

10.2.2 AWT

De AWT gaat in het briefadvies (december 2005) in op de aspecten van het wetsvoorstel die raken aan de inrichting van het onderzoek(stelsel). Zij vat haar commentaar in een zevental punten:

1. De AWT steunt het streven om de instellingen meer ruimte te geven door minder gedetailleerde regelgeving, en de verhouding tussen overheid en instellingen te baseren op *high trust*. Het logische complement van minder detailbemoeienis is voor de AWT meer aandacht voor de hoofdlijnen. Dit impliceert onder meer heldere kaders voor de ontwikkeling van het onderzoeksstelsel. Positionering en taakverdeling tussen universiteiten in relatie tot KNAW en NWO waren reeds opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel. Naar aanleiding van het AWT-advies is ook ingegaan op de verhouding tot TNO en de GTI's.
2. Het tweede punt van de AWT betreft de stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCW. De AWT pleit voor een wettelijke verplichting voor instellingsplannen. Eerder (inleiding hoofdstuk 6, einde paragraaf 10.2.1) hebben wij beargumenteerd waarom wij een dergelijke wettelijke verplichting voor het hoger onderwijs niet functioneel achten.
3. De AWT staat positief tegenover het concept «zorgplichten» omdat het past bij de filosofie «sturen op afstand». Maar met het oog op de onzekerheden die dit nieuwe concept met zich meebrengt, pleit de AWT er voor om de zorgplichten te beperken tot de kernactiviteiten van de instellingen: onderwijs en onderzoek. Wij zouden een dergelijke inperking betreuren. Juist de zorgplichten voor medezeggenschap en

- bestuur vervangen veel gedetailleerde regelgeving uit de WHW. Deze zorgplichten zijn dan ook gehandhaafd.
4. De AWT acht het een goede zaak dat het wetsvoorstel weinig artikelen voor onderzoek bevat. In dit verband vindt ze het wel opmerkelijk dat de toelichting substantiële passages bevat die meer ingaan op de beleidscontext dan een toelichting zijn op de wetsartikelen. Hoewel wij van mening zijn dat de beschrijving van de context zeker functioneel kan zijn in een toelichting, hebben wij een aantal «al te beleidsrijke» passages geschrapt.
 5. De AWT adviseert de omschrijving van onderzoeksactiviteiten in het hbo te beperken tot «ontwerp en ontwikkeling» en de term «toegepast onderzoek» niet in de taakomschrijving voor hogescholen op te nemen. De AWT is van mening dat het niet op de weg ligt van hogescholen om toegepast onderzoek te verrichten dat wezenlijke nieuwe inzichten oplevert. Het wetsvoorstel sluit hierbij aan. De *aard* van het onderzoek dat door hogescholen wordt verricht is, conform het advies van de AWT, omschreven als ontwerp en ontwikkeling. Dit onderzoek wordt door Stokes (AWT 2006) getypeerd als Edison-onderzoek. Dit type onderzoek is gericht op toepassing, maar niet op fundamenteel begrip. Onderzoek aan hogescholen heeft als primaire *functie* de beroepspraktijk in stand te houden en te ontwikkelen (AWT, 2005a). Deze functie van de onderzoeksactiviteiten aan hogescholen staat in dit wetsvoorstel centraal en wordt in het wetsvoorstel omschreven als «onderzoek gericht op de beroepspraktijk». Hogescholen hebben als primaire taak om geschoold personeel op te leiden. Als uitgangspunt geldt daarom dat onderzoeksactiviteiten behoren bij te dragen aan de ontwikkeling van de beroepspraktijk. Tegen deze achtergrond is de vraag van de beroepspraktijk leidend. De AWT merkt ten aanzien van de kwaliteitszorg verder op dat deze zou moeten verlopen via de Stichting Kennis Ontwikkeling. Dit is in lijn met het wetsvoorstel.
 6. De AWT onderschrijft de noodzaak om (een niet-limitatieve opsomming van) de grondslagen voor de bekostiging van het universitaire onderzoek op te nemen. Wel adviseert de AWT om in het wetsvoorstel een nadere concretisering van de grondslagen te geven. Om een aantal redenen zullen wij dit niet doen. De ontwikkeling van dergelijke criteria betreft weerbarstige materie. De criteria kunnen door de tijd heen ook veranderen. Bovendien zijn deze ook nog onderwerp van onderzoek door externe experts. Het is niet verstandig daar nu op vooruit te lopen en ons vast te leggen op – wellicht nog onvoldoende uitgebalanceerde – criteria.
 7. De AWT onderkent het belang van een goede zorg voor de kwaliteit van promotieopleidingen. Maar zij vindt niet dat die zorg geregeld moet worden naar analogie van de zorg voor de kwaliteit van initieel onderwijs. Op dit moment verloopt de zorg voor de kwaliteit van het universitaire onderzoek via het Standaard Evaluatie Protocol (SEP). De AWT acht het mogelijk en wenselijk de zorg voor de kwaliteit van promotieopleidingen hierin op te nemen. Voorts acht de AWT een taak bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderzoek strijdig met de onafhankelijkheid van de KNAW, waardoor haar rol bij de meta-evaluatie van het kwaliteitssysteem in het geding is. Wij zijn echter van mening dat een beoordeling door de KNAW een goede optie is. In de eerste plaats zijn wij het niet eens met de constatering dat de beoordeling van kwaliteit van onderzoekopleidingen naar analogie van het initieel onderwijs wordt geregeld. Daar is immers sprake van accreditatie. In het geval van inhoudelijke toetsing door de KNAW gaat het om een vorm van beoordelen die ook nu al plaatsvindt in het kader van de onderzoeksscholen (ECOS). In de tweede plaats voldoet het SEP niet omdat de gekozen systematiek geen onafhankelijk beeld van de nationale resultaten op het gebied van promotietrajecten en de daarbij horende onderzoeksomgeving

oplevert. De meta-evaluatiecommissie waarin door het SEP wordt voorzien beperkt zich bovendien tot een evaluatie van het proces van kwaliteitszorg. Wel zal de KNAW zoveel mogelijk gebruik maken van de gegevens die het SEP oplevert. In de derde plaats is de onafhankelijkheid van de KNAW in onze ogen gewaarborgd: de rol van de KNAW bij de meta-evaluatie is beperkt. De enige rol die de KNAW heeft is het gezamenlijk met de VSNU en NWO instellen van de meta-evaluatiecommissie. De KNAW zelf maakt geen deel van de commissie. Daarnaast is zoals hierboven gesteld het werk van de commissie vooral het beoordelen van het proces, en niet de inhoud. De meta-evaluatiecommissie rapporteert immers aan de instellingen (VSNU, NWO en KNAW) en niet aan de overheid. Dit betekent dat de KNAW alle ruimte heeft om tot eigen oordeelsvorming te komen, iets wat zij overigens op dit moment door middel van de ECOS kwaliteitstoets ook doet.

Afkortingen- en begrippenlijst

ABP	<i>Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds</i>
AEF	<i>Adviesbureau Andersson Elffers Felix</i>
AMvB	<i>Algemene Maatregel van Bestuur</i>
AOC	<i>Agrarisch Opleidingen Centrum</i>
Awb	<i>Algemene wet bestuursrecht</i>
AWT	<i>Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologie-beleid</i>
AZ	<i>Academische ziekenhuizen</i>
BaMa	<i>BachelorMaster</i>
BA	<i>Bachelor of Arts</i>
BFA	<i>Bachelor of Fine Arts</i>
BSc	<i>Bachelor of Science</i>
BBA	<i>Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen</i>
BMus	<i>Bachelor of Music</i>
Bve	<i>Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie</i>
BW	<i>Burgerlijk Wetboek</i>
CAO	<i>Collectieve arbeidsovereenkomst</i>
CvB	<i>College van bestuur</i>
CFI	<i>Centrale Financiën instellingen</i>
CRAB	<i>Commissie Reductie Aanbod Bacheloropleidingen</i>
CROHO	<i>Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs</i>
DAB	<i>Dienst van algemeen belang</i>
DAEB	<i>Diensten van algemeen economisch belang</i>
ECA	<i>Europees Consortium voor Accreditatie</i>
ECOS	<i>Evaluatiecommissie Onderzoeksscholen</i>
ECTS	<i>European Credit Transfer System</i>
EER	<i>Europese Economische Ruimte</i>
EU	<i>Europese Unie</i>
Evc	<i>Erkenning van elders verworven competenties</i>
Havo	<i>Hoger algemeen voortgezet onderwijs</i>
Hbo	<i>Hoger beroepsonderwijs</i>
HBO-raad	<i>Belangen- en werkgeversvereniging van de Nederlandse hogescholen</i>
HOAK	<i>Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit</i>
HO-instelling	<i>Hogeronderwijsinstelling</i>
HOOP	<i>Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan</i>
IBG of	<i>Informatie Beheer Groep</i>
IB-Groep	
IO-instellingen	<i>Internationaal Onderwijs Instellingen</i>
IOWO	<i>Adviseurs voor Onderwijs, Beleid en Organisatie</i>
ISO	<i>Interstedelijk Studentenoverleg</i>
KNAW	<i>Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen</i>
KB	<i>Koninklijke Bibliotheek</i>
LSVb	<i>Landelijke Studenten Vakbond</i>
MA	<i>Master of Arts</i>
MSc	<i>Master of Science</i>
MKB-NL	<i>Midden- en kleinbedrijf Nederland</i>
MUB	<i>Wet Modernisering universitaire bestuursorganisatie</i>
NFU	<i>Nederlandse Federatie van Universitair medische centra</i>
NMa	<i>Nederlandse Mededingingsautoriteit</i>
NWO	<i>Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek</i>
NUFFIC	<i>Nederlandse Organisatie voor Internationale Samenwerking in het Hoger Onderwijs</i>
NVAO	<i>Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie</i>
OCW	<i>Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</i>
OER	<i>Onderwijs- en examenreglement</i>

OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
OESO	<i>Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling</i>
OU	<i>Open Universiteit</i>
Po	<i>Primair onderwijs</i>
PAEPON	<i>Platform van Aangewezen/ Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland</i>
REA	<i>Raad van Economische Adviseurs</i>
RJ	<i>Raad voor de Jaarverslaglegging</i>
RJZ	<i>Regeling Jaarverslaglegging Zorginstellingen</i>
RMO	<i>Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling</i>
ROA	<i>Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt</i>
Roc	<i>Regionaal opleidingscentrum</i>
ROP	<i>Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid</i>
ROR	<i>Rechtspraak ondernemingsraad</i>
RvT	<i>Raad van toezicht</i>
SER	<i>Sociaal-Economische Raad</i>
Sf	<i>Studiefinanciering</i>
UMC	<i>Universitair Medisch Centrum</i>
VBI	<i>Visiterende en beoordelende instantie</i>
VNO-NCW	<i>Verbond van Nederlandse Ondernemingen- Nederlands Christelijk Werkgeversverbond</i>
Vo	<i>Voortgezet onderwijs</i>
VSNU	<i>Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten</i>
Vwo	<i>Vorbereidend wetenschappelijk onderwijs</i>
VWS	<i>Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport</i>
WEB	<i>Wet educatie en beroepsonderwijs</i>
Webu	<i>Wetenschapsbudget</i>
WHW	<i>Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek</i>
WHOO	<i>Wet op het hoger onderwijs en onderzoek</i>
Wo	<i>Wetenschappelijk onderwijs</i>
WOB	<i>Wet openbaarheid bestuur</i>
WOT	<i>Wet op het onderwijstoezicht</i>
WOR	<i>Wet op de ondernemingsraden</i>
WRR	<i>Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid</i>
WSF 2000	<i>Wet studiefinanciering 2000</i>
WTZi	<i>Wet toelating zorginstellingen</i>
WVOI	<i>Werkgeversvereniging Onderzoeksinstellingen</i>
WVO	<i>Wet op het wetenschappelijk onderwijs</i>
Zbo	<i>Zelfstandig bestuursorgaan</i>
ZVW	<i>Zorgverzekeringswet</i>

Literatuurlijst

Abrahamsen, Commissie, 2005, *Bridging the gap between theory and practice, possible degrees for a binary system. Report Committee Review Degrees for the Dutch Ministry of Education, Culture and Science*, Den Haag

AEF, 2005, *Verbreding opleidingen als perspectief voor het hoger onderwijs?*, Utrecht

Algemene Rekenkamer, *Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen*, Kamerstukken II 2004/05, 30 220, nr. 1

AWT, 2003, advies 51, *Wijsheid achteraf, de verantwoording van universitaire onderzoek*, Den Haag

AWT, 2005a, *Ontwerp en ontwikkeling, de functie en plaats van onderzoeksactiviteiten in hogescholen*, Den Haag

AWT, 2005b, *Briefadvies over onderzoekslaanbanen*, Den Haag

AWT, 2005c, *Briefadvies WHOO*, Den Haag

AWT, 2006, *Brief van 8 maart 2006 over titulatuur en onderzoek in het HBO*, kenmerk 0031a/06/sp

B&A Groep, 2002, *Bezinning op de MUB, een tussenbalans*, Den Haag

SIRA Consulting 2004a, Bex, P. M. H. H., en A. van Vliet, *Actualisatie nulmeting AL Ministerie van OCW*, Nieuwegein

SIRA Consulting 2004b, Bex, P. M. H. H., en A. van Vliet, *Nulmeting AL Burger Ministerie van OCW*, Nieuwegein

Bolognaverklaring, 1999, *Joint declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999*

Bologna Communiqué Berlijn, 2003, *Realising the European Higher Education Area (Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin) on 19 September 2003*

Bologna Communiqué Bergen, 2005, *The European Higher Education Area – Achieving the Goals (Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen) 19–20 May 2005*

Centraal Plan Bureau, 2005, *Switch on the competition: causes, consequences and policy implications of consumer switching costs*, nr. 97

CHEPS, 2005, *Gezonde spanning, beleidsevaluatie van de MUB*

Commissie Chang, maart 2006, *Investeren in dynamiek; eindrapport*

Commissie Corporate Governance, 2003, *De Nederlandse corporate governance code; beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, Den Haag

Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (commissie-Schutte), 2004, *Eerlijk delen, onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van*

Ecorys 2004, Zutphen, Frank van, en Peter Donker van Heel, *Regeldruk voor OCW-instellingen. Methodologische bijlage*, Rotterdam

Ecorys 2005a, Zutphen, Frank van, en Peter Donker van Heel, *Administratieve lasten WHOO*, Rotterdam

Ecorys 2005b, Zutphen, Frank van, en Peter Donker van Heel, *Regeldruk WHOO*, Rotterdam

Eijlander, prof. dr. Ph., Van den Bosch drs. D. P en Van Holsteijn, mr. W. G. G. M, 2005, *Bruikbare rechtsorde, hoger onderwijs als proeftuin, symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht*, nr. 25

European Universities Association (EUA), 2002, *Survey on Master Degrees and Joint Degrees in Europe*, Brussel

Europese Commissie, 2005, *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*, Brussel

Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM), 2001, *Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer; meer dan een symbool*, 2001

Glasz, Commissie, 2000, *De Raad van toezicht in het hbo, transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht*

HBO-raad, 2004, *Evaluatie implementatieaanbevelingen commissie Glasz*

IBO-werkgroep «Regeldruk en Controletoren», 2004, *Verantwoordelijkheid en verantwoording; IBO Regeldruk en Controletoren*, Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2003–2004, nr. 9

Innovatieplatform, 2004a *Vitaliseren van de kenniseconomie*, advies, Den Haag

Innovatieplatform, werkgroep Dynamisering Onderwijs, 2004b, *Beroepswijs beroepsonderwijs*, Den Haag

Inspectie van het Onderwijs, 2002a, *Onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs: rapportage van de belangrijkste resultaten*

Inspectie van het Onderwijs, 2002b, *Examencommissies in het hoger onderwijs, onderzoek naar de naleving van voorschriften*

Inspectie van het Onderwijs, 2003, *Zicht op toetsen, toetsing en examinering in het hoger onderwijs: de stand van zaken*

Inspectie van het Onderwijs, 2004a, *De Master meester?*

Inspectie van het Onderwijs, 2004b, *Onderwijsverslag 2003/2004*

Inspectie van het Onderwijs, 2005, *Rondom de WHW. Aandachtspunten voor nieuwe wetgeving hoger onderwijs*

Inspectie van het Onderwijs, 2006, *De betrouwbaarheid van getuigschriften. Risico's rond de wettelijke bepalingen bij de afgifte van getuigschriften in het hoger onderwijs*

Interdepartementale projectdirectie Administratieve Lasten, 2003, *Metens is weten; handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*

IOWO, 2002, *Ieder zijn zeg, over medezeggenschap in het hbo*

Jong, E. de en M. Herweijer, 2004, *Alle regels tellen*, Beleidswetenschap 3

Jong, G. de en A. van Witteloostuijn: *De Wet op het Hoger en Wetenschappelijk Onderwijs (WHW); een voorbeeld van boulimia-regelgeving*, Onderzoeksrapport SOM, Groningen, Faculteit der Economische Wetenschappen, 2005

Kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Dijkstal, Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr. 7

Kabinetsreactie op het rapport *Bevrijdende kaders* van de SER, niet-dossierstuk 20/2003, vws0300790

Kabinetsstandpunt op het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening*, Kamerstukken II, 2004/05, 29 362, nr. 32

Meurs, prof. dr. P. L./Commissie Health Care Governance. 1999, *Goed bestuur, toezicht en verantwoording van zorginstellingen*, 1999

Ministerie van BZK, *Openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens*, Kamerstukken II, 2005/06, 30 189

Ministerie van EZ, *Wetsvoorstel markt en overheid*, Kamerstukken 2004/05, 28 050, nr. 10

Ministerie van EZ, *Industriebrief «hart voor de industrie»*, 2004, Kamerstukken II 2004/05, 29 826, nr. 1

Ministerie van EZ, *In actie voor innovatie: aanpak van de Lissabon-ambitie*, Kamerstukken II 2003/04, 27 406, nr. 4

Ministerie van Justitie, *Ruimte voor zorgplichten*, Kamerstukken II 2003/04, nr. 14

Ministerie van Justitie, *Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs*, Kamerstukken II 2004/05, 29 853, nr. 16

Ministerie van OCW: *HOAK-nota; Hoger Onderwijs, 1985, Autonomie en Kwaliteit*, Kamerstukken II 1985/86, 19 253

Ministerie van OCW, *MUB*, Kamerstukken II 1995/96, 24 646, nr. 3

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

Ministerie van OCW, *Onderwijs, Integratie en Burgerschap*, Kamerstukken II 2003/04, 29 536, nr. 1

Ministerie van OCW, 2003, *Deltaplan bèta/techniek, actieplan voor de aanpak van tekorten aan bèta's en technici*, bijlage bij nietdossierstuk 0301150

Ministerie van OCW, 2003, *notitie Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs*, bijlage bij Kamerstukken II 2003/04, 28 817, nr. 5

Ministerie van OCW, *Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing*, Kamerstukken II 2003/04, 29 819

Ministerie van OCW, *Wetenschapsbudget 2004*, Kamerstukken II 2003/04, 29 338

Ministerie van OCW, *Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan 2004*, Kamerstukken II 2003/04, 29 410

Ministerie van OCW, *Actieplan Leven Lang Leren, 2004*, Kamerstukken II 2004/05, 27 406, nr. 32

Ministerie van OCW, *Governance in het hoger onderwijs*, Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr. 1

Ministerie van OCW, *Publiek-privaat brief*, Kamerstukken II 2004/05, 28 248, nr. 84

Ministerie van OCW, *Koers op kwaliteit, internationaliseringsbrief hoger onderwijs*, Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VIII, nr. 72

Ministerie van OCW, *Plan van Aanpak tot terugdringen van belemmeringen in het Hoger Onderwijs voor studenten met een functiebeperking*, Kamerstukken II, 2004/05, 29 410, nr. 31

Ministerie van OCW, *Verdere harmonisatie van de onderwijswetgeving; toezending onderzoeksrapport Universiteit van Tilburg*, Kamerstukken II, 2004/05, 29 546, nr. 9

Ministerie van OCW, *Prestatie-agenda OCW-HBO-Raad*, Bijlage bij Kamerstukken II 2004/05 27 406, nr. 51

Ministerie van OCW, *Meer flexibiliteit, meer keuzevrijheid, meer kwaliteit: Financiering in het hoger onderwijs, oktober 2004*, Kamerstukken II 2004/05, 29 853, nr. 1

Ministerie van OCW, *Vermindering regeldruk OCW*, Kamerstukken II 2004/05, 29 546 nr. 6

Ministerie van OCW, *Convenant Lectoren en Kenniskringen in het hoger beroepsonderwijs*, december 2004

Ministerie van OCW, *Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Open bestel in het hoger onderwijs en de bve-sector; Kabinetsstandpunt*, Kamerstuk II, 29 891, nr. 1

Ministerie van OCW, *Onregelmatigheden in de bekostiging in het (hoger) onderwijs, aanvulling*, Kamerstukken II, 2004/05, 28 248, nr. 72

Ministerie van OCW, *Vernieuwing financiering in het hoger onderwijs*, Kamerstukken II 2005/06, 29 853, nr. 25

Ministerie van OCW, *wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs*, Kamerstukken II 2005/06, 30 387, nr. 1 en 2

Ministerie van OCW, *Inspectierapport betrouwbaarheid getuigschriften in het hoger onderwijs*, Kamerstukken II, 2005/06, 30 300 VIII, nr. 194

Ministerie van OCW, *Governance in het onderwijs, Beleidsreactie op Doortastend Onderwijstoezicht*, Kamerstukken II, 2005/06, 30 183, nr. 5

Ministerie van VWS, *Wet toelating zorginstellingen (WTZi)*, Kamerstukken II 2004/05, 27 659, nr. 47

Ministerie van VWS, *Transparante en integrale tarieven in de gezondheidszorg*, Kamerstukken 2004/05, 27 659, nr. 52

Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming, 2003, *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*

OECD, 2002 *Frascati manual, proposed standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development*

OESO, 2005, *Education at a glance*

Onderwijsraad, 2003a, *Werk maken van een leven lang leren*

Onderwijsraad, 2003b, *Onderwijs en burgerschap*

Onderwijsraad, 2004a, *Examinering in het hoger onderwijs*

Onderwijsraad, 2004b, *Degelijk onderwijsbestuur*

Onderwijsraad, 2005a, *Variëteit in schaal*

Onderwijsraad, 2005b, *Waardering voor hoger onderwijs, advies over het voorstel van Wet op het hoger onderwijs en onderzoek*

Onderwijsraad, 2006, *Doortastend onderwijstoezicht*

Peters, Commissie, 1997, *Corporate Governance in Nederland; De Veertig Aanbevelingen*

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2003, *Bevrijdende kaders*

Raad voor de Rechtspraak, 2005, *Advies rechtsbescherming studenten voor Wet op het hoger onderwijs en onderzoek*

Raad van Economisch Adviseurs (REA), *De wetten en regels die droom en daad verstoren; bureaucrativering en overregulering*, Kamerstukken II, 30 123, nr. 2

Sociaal-Economische Raad, 2005, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, *Het borgen van publiek belang*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004, *Bewijzen van goede dienstverlening*

Wijffels, Commissie, 2004, *Brugfunctie TNO en GTI's*

Wijffels en Grosfeld, 2004, *Vitalisering van de kenniseconomie. Het beter benutten van de mogelijkheden van mensen als de sleutel voor een dynamische kenniseconomie*, Advies werkgroep Dynamisering Kennis- en Innovatiesysteem, Innovatieplatform, Den Haag

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

In de bijlage bij dit deel van de memorie van toelichting is een transponeringstabel opgenomen van de artikelen van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) ten opzichte van het voorstel van de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek. Op deze wijze is terug te vinden of de artikelen van de WHW gedereguleerde of redactioneel gewijzigde vorm of in de vorm van een zorgplicht of dat de artikelen zijn vervallen.

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1. Begripsbepalingen

Vergelijk de artikelen 1.1, 7.3, 7.3a en 7.3b WHW

De begripsbepalingen in dit wetsvoorstel komen grotendeels overeen met die van de WHW. Enkele begrippen zijn niet alleen door middel van een verwijzing naar een artikel gedefinieerd, maar meer inhoudelijk. De meeste begripsbepalingen hebben geen nadere toelichting nodig. Voor een enkel begrip is dit wel het geval.

In dit wetsvoorstel gaan we niet meer uit van het instellingsbestuur, maar van het college van bestuur van de instelling. Op deze manier sluiten we aan bij de terminologie in de praktijk. In de begripsbepaling van het college van bestuur wordt geen uitspraak gedaan over de relatie met het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt (het vroegere instellingsbestuur). De bepaling beperkt zich tot de verantwoordelijkheid van het college van bestuur voor zover het gaat om taken en bevoegdheden die betrekking hebben op de instelling en die voortvloeien uit dit wetsvoorstel en de daarop rustende bepalingen. Zie verder de toelichting bij artikel 4.3 over de relatie tussen het bestuur van de instelling, het college van bestuur en de raad van toezicht.

Het wetsvoorstel is zodanig opgezet dat de meeste bepalingen van toepassing zijn op zowel bijzondere als openbare instellingen. Hierdoor zijn er zo min mogelijk uitzonderingsbepalingen. Voor een enkel geval is wel een uitzondering noodzakelijk, daarom zijn de definities van deze begrippen opgenomen. De definitie van de bijzondere instelling komt overeen met de definities in andere onderwijswetgeving. Voor de bijzondere instellingen gaat het om instellingen die uitgaan van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, zonder winstoogmerk. In zowel de ho-sector (hoger onderwijs) als de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) gaat dit niet alleen om instellingen die gebaseerd zijn op een godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag, maar ook om instellingen die gebaseerd zijn op een algemene grondslag.

Bij het college van bestuur van een bijzondere instelling is duidelijk gemaakt dat het moet gaan om een rechtspersoon zonder winstoogmerk. In de praktijk gaat het om een vereniging of stichting. Er loopt op dit moment een onderzoek naar de consequenties van het toelaten van organisaties met winstoogmerk tot het bekostigde onderwijsbestel. Daarbij gaat het niet alleen om fiscale en arbeidsrechtelijke gevolgen, maar ook om de concrete consequenties als gevolg van nationaal en Europees mededingingsrecht en de voorschriften over staatssteun (zie toezegging in Kamerstukken II 2004/05, 29 891, nr. 1).

Er is ook een begripsbepaling opgenomen voor de (met een college van bestuur vergelijkbare) raad van bestuur van een academisch ziekenhuis.

Het begrip instelling verwijst – in tegenstelling tot de WHW – naar de bekostigde universiteiten, hogescholen en Open Universiteit omdat het fenomeen «aangewezen instelling» met dit wetsvoorstel vervalst.

Dit artikel bevat ook de definitie van «eerste jaar». In de WHW is een propedeutische fase een verplicht onderdeel van de hbo-bacheloropleidingen. Deze fase moet volgens de WHW zo zijn ingericht dat de student inzicht krijgt in de inhoud van de bacheloropleiding, waarna de instelling de mogelijkheid heeft van verwijzing en selectie (zie artikel 7.8 WHW). Deze verplichte inrichtingseis is niet meer opgenomen in dit wetsvoorstel (zie voor de redenen het algemene deel van deze memorie). Voor sommige onderwerpen is nog wel een aanknopingspunt nodig. Dit is bijvoorbeeld het geval om het moment van het bindend studieadvies te regelen en om duidelijk te maken dat de bepalingen over de beperkingen van de inschrijving (numerus fixus) alleen van toepassing zijn op de eerste fase van de bacheloropleiding en niet op volgende fasen. Het begrip «eerste jaar» wordt met het oog op deze situaties geïntroduceerd.

Het begrip geschil heeft betrekking op een geschil over een (uitgebleven) beslissing van de instelling jegens een (aanstaande) student: het gaat dus om de individuele juridische relatie tussen de (aanstaande) student en de instelling. Aangezien het gaat om de individuele juridische relatie kan een (aanstaande) student geen geschillenprocedure starten als hij het niet eens is met het algemene beleid van de instelling. De medezeggenschap is ervoor om het algemene beleid van tevoren te beïnvloeden. Voor geschillen in het kader van de medezeggenschap is de landelijke geschillencommissie medezeggenschap bevoegd (zie hiervoor hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel).

Het begrip klacht heeft betrekking op gedragingen van een orgaan van de instelling of van een persoon die binnen de instelling werkzaam is. «Gedraging» moet hier ruim geïnterpreteerd worden, zodat een klacht kan gaan over bejegening, maar ook bijvoorbeeld over een collegerooster, de algemeen vastgestelde tentamendata, de wijze waarop een docent het onderwijs verzorgt of een slechte accommodatie.

Artikel 1.2. Aard van de bepalingen

Vergelijk de artikelen 1.10 en 1.15 WHW

De voorschriften in een onderwijswet voor het openbaar onderwijs zijn regels die voor het bijzonder onderwijs bekostigingsvoorwaarden zijn. Het verschil in terminologie houdt verband met het feit dat het openbaar onderwijs «van de overheid» is. De openbare instelling, het college van bestuur en de studenten zijn daarom volledig onderworpen aan de wettelijke voorschriften. De voorschriften voor het bijzonder onderwijs houden verplichtingen in die worden gesteld bij de subsidiëring: de bekostigingsvoorwaarden. In recente jurisprudentie is opnieuw bevestigd dat het uitgangspunt is dat voorschriften die rechtstreeks gelden voor openbare instellingen, als bekostigingsvoorwaarden gelden voor bijzondere instellingen (zie ABRvS 18 mei 2005 (LJN AT5665) en ABRvS 17 juli 2000 (LJN AA6722)).

Het opnemen van de aard van de bepalingen in de wet is niet zonder betekenis: de bekostigingsvoorwaarden zijn verplichtingen die alleen gelden voor de ontvanger van de bekostiging (de vereniging of stichting die de bijzondere instelling of academisch ziekenhuis in stand houdt). Weigert (de rechtspersoon die) de instelling (in stand houdt) bekostiging, dan hoeft zij niet te voldoen aan de bekostigingsvoorwaarden. Een instelling voor openbaar onderwijs kan een dergelijke keuze nooit maken. Vanwege deze betekenis voor de rechtszekerheid en om de rechtszeker-

heid en duidelijkheid te bevorderen, is dit artikel in het wetsvoorstel opgenomen.

Artikel 1.3. Toepasselijke bepalingen voor theologische of levensbeschouwelijke universiteiten

Vergelijk de artikelen 1.12, 16.21 en 16.22 WHW

De theologische of levensbeschouwelijke instellingen verzorgen geaccrediteerd theologisch of levensbeschouwelijk onderwijs. In de huidige situatie zijn er aangewezen theologische of levensbeschouwelijke instellingen die uit 's Rijks kas worden gefinancierd. Omdat ze gefinancierd worden door de overheid geldt voor deze instellingen een groot deel van de bepalingen die ook voor bekostigde instellingen gelden. Vanwege het vervallen van de aanwijzing van niet-bekostigde instelling (zie paragraaf 5.1 van het algemene deel van de memorie) en vanwege de publieke financiering worden deze instellingen afzonderlijk in dit artikel opgenomen. Voor het overige wordt verwezen naar paragraaf 5.3 van het algemene deel van de memorie.

Op de theologische of levensbeschouwelijke universiteiten zijn de volgende bepalingen voor universiteiten van overeenkomstige toepassing: de begripsbepalingen, de bepalingen over onderwijs, onderzoek, studenten, promoties, bestuur, hoogleraren, bijzondere hoogleraren, personeel, medezeggenschap, uitoefening van bevoegdheden, rechtspositie personeel, samenwerking, wijziging van instelling, samenvoeging (alleen voor zover het twee theologische of levensbeschouwelijke universiteiten betreft), ruimte voor innovatie, persoonsgebonden nummer, bekostiging en rekenschap (met uitzondering van de aanvullende eisen aan het jaarverslag), opheffing, gegevensverstrekking door de IB-Groep aan minister en inspectie en toegang minister tot het basisregister onderwijs, en accreditatie, handhaving en sancties.

Artikel 4.7 over een commissie van beroep voor het personeel is niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Op dit moment hebben de theologische of levensbeschouwelijke instellingen ook niet een dergelijke commissie. Daarnaast is in de toelichting bij artikel 4.7 aangegeven dat het huidige ontslagstelsel op dit moment geëvalueerd wordt waardoor de positie van een commissie van beroep voor het personeel mogelijk nog verandert.

Artikel 1.4. Toepasselijke bepalingen voor niet-bekostigd onderwijs

Vergelijk (gedeeltelijk) artikel 1.12 WHW

Naast de bekostigde instellingen zijn er ook rechtspersonen die geaccrediteerd onderwijs verzorgen, geen aanspraak hebben op bekostiging van de overheid, maar die toch bepaalde bevoegdheden op grond van deze wet kunnen uitoefenen. Het gaat om rechtspersonen die onder de WHW behoren tot de categorieën aangewezen instellingen en de rechtspersonen die geaccrediteerd postinitieel onderwijs verzorgen. In de hoofdstukken 4 en 5 van het algemene deel van de memorie is gemotiveerd aangegeven waarom zowel de aanwijzingsprocedure als het onderscheid tussen initieel en postinitieel onderwijs komt te vervallen.

Deze rechtspersonen (hierna «niet-bekostigde instellingen»), kunnen voor het onderwijs dat zij verzorgen een toets nieuwe opleiding en daarna een accreditatie aanvragen. Voor een niet-bekostigde instelling die voor de eerste keer verzoekt om een toets nieuwe opleiding geldt een verzwaarde procedure. Dit is geregeld in artikel 8.4, eerste lid, onderdeel b (zie verder hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de memorie).

Een groot aantal bepalingen geldt vanzelfsprekend niet voor deze niet-bekostigde instellingen omdat zij geen aanspraak hebben op bekostiging. Maar een aantal bepalingen is wel op hen van toepassing omdat zij gerechtigd zijn wettelijk erkende graden te verlenen en omdat de studenten die deze opleidingen volgen aanspraak hebben op studiefinanciering. Deze bepalingen gelden in principe voor de geaccrediteerde opleiding en niet voor de overige activiteiten van de rechtspersoon. Het gaat om:

- academische vrijheid;
- zorgplicht voor kwaliteit;
- diverse bepalingen over het onderwijs zoals studielast, examencommissie, graadverlening en gezamenlijke opleidingen;
- vooropleidingseisen voor zover het gaat om (de vrijstelling van) de diploma-eisen van artikel 3.9;
- informatieverstrekking aan studenten;
- verzorging van geaccrediteerd onderwijs in het buitenland;
- experimenteerbepaling;
- accreditatiebepalingen;
- sprongberoep;
- toezicht van de inspectie op de naleving voor de voor deze rechtspersonen geldende wettelijke bepalingen;
- bevoegdheid van de minister om een opleiding als een door de overheid erkende opleiding te sluiten;
- strafbepalingen.

HOOFDSTUK 2. ONDERWIJS EN ONDERZOEK

Artikel 2.1. Zorgplicht voor kwaliteit

Vergelijk artikel 5a.8, derde lid, WHW

Kwalitatief goed hoger onderwijs

Het eerste lid legt bij het college van bestuur de zorg neer dat binnen de instelling de kwaliteit van het hoger onderwijs goed is. Ook op dit moment zijn de instellingen verantwoordelijk voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Door de uitdrukkelijke benoeming van deze zorgplicht – een verschil met de WHW – is het college van bestuur hierop aanspreekbaar. Niet elke willekeurige partij kan het college van bestuur op de naleving van de zorgplicht aanspreken: het gaat om partijen die een daadwerkelijk belang hebben. Voor de zorgplicht kwaliteit gaat het om de overheid, het personeel, de studenten en de stakeholders die de instelling heeft benoemd. Daarnaast is ook de mate waarin deze partijen het college van bestuur kunnen aanspreken, weer verschillend.

Deze zorgplicht is een basisbeginsel dat tot uitdrukking brengt dat op het college van bestuur eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek aan de instelling. Het college zorgt voor de randvoorwaarden en een goed onderwijs- en onderzoeksklimaat. Het gaat dan om bijvoorbeeld om het bieden van voldoende faciliteiten en het streven om de bureaucratische lasten onder controle te houden. Daarnaast brengt deze zorgplicht tot uitdrukking dat het college van bestuur zorg draagt voor het instellingsbeleid op het gebied van kwaliteit. Deze eindverantwoordelijkheid van het college van bestuur komt in het wetsvoorstel ook tot uitdrukking doordat het college van bestuur het onderwijs- en examenreglement vaststelt, een examencommissie instelt, graden verleent en accreditatie aanvraagt.

Aanspreekbaarheid door overheid

De zorgplicht voor kwalitatief goed onderwijs is het basisbeginsel waar de rest van het hoofdstuk op voortbouwt. De aanwezigheid van een kwali-

teitszorgsysteem is essentieel voor de zorg voor kwaliteit en is daarom in de zorgplicht opgenomen.

In de verticale relatie tussen overheid en instellingen zorgt de NVAO voor beoordeling en handhaving van de kwaliteit van het onderwijs door de zesjaarlijkse accreditatie van de afzonderlijke opleidingen. Het college van bestuur is als eindverantwoordelijke degene die de accreditatie aanvraagt. De criteria hiervoor zijn opgenomen in het accreditatiekader.

De inspectie heeft op grond van de Wet op het onderwijstoezicht geen bevoegdheid om structureel toezicht te houden op deze zorgplicht, maar slechts in incidentele gevallen en als de minister daar opdracht toe geeft en voor zover het gaat om het kwaliteitszorgsysteem.

Aanspreekbaarheid door studenten

Het college van bestuur is verplicht om de rechten en plichten van studenten die uit deze zorgplicht voortvloeien helder uiteen te zetten. Deze rechten en plichten moet het college van bestuur op grond van artikel 3.43 vastleggen in een onderwijs- en examenreglement (OER). Het college van bestuur kan de bevoegdheid tot het vaststellen van het OER delegeren en zal dat in de praktijk ook doen. Het OER maakt voor de student duidelijk welke rechten en plichten hij binnen de opleiding heeft (naast de rechten en plichten die bij of krachtens de wet of andere reglementen zijn geregeld, zoals de medezeggenschapsrechten, en naast de eventuele individuele afspraken die tussen instelling en student zijn gemaakt). Hierdoor is het OER ook van belang bij klachten- en geschillenbeslechting (zie verder het voorgestelde artikel 3.51 over de adviescommissie binnen de instelling die klachten en geschillen behandelt). Het OER heeft hiermee ook een ander karakter gekregen dan in de WHW het geval is. Het OER bevat onder de WHW ook verplichte onderwijskundige zaken om informatie aan de student te geven over de inhoud van de opleiding, terwijl het onder dit wetsvoorstel de rechten en plichten van studenten bevat. Instellingen blijven uiteraard vrij om deze onderwijskundige informatie in het OER op te nemen; artikel 3.43 schrijft dit alleen niet meer voor. Instellingen zijn op grond van artikel 3.1, eerste lid, van dit wetsvoorstel verplicht om studenten en aanstaande studenten informatie te verstrekken over het onderwijs.

De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht wat betreft de procedurele aspecten van het OER, en adviesrecht als het gaat om de inhoudelijke aspecten (zie de voorgestelde artikelen 4.9 en 4.10). De handhaving is in handen van betrokken partijen zelf: indien de medezeggenschapsraad van mening is dat de aan hem voorgelegde voorstellen niet in overeenstemming zijn met de zorgplicht voor kwaliteit, kunnen zij hun instemming onthouden en – indien bemiddeling niet tot een uitkomst heeft geleid – het geschil hierover aan de landelijke geschillencommissie voorleggen.

Daarnaast hebben studenten nog adviesrecht op het personeelsbeleid.

Aanspreekbaarheid door personeel

De vormgeving van het personeelsbeleid en de wijze waarop de organisatie is ingericht zijn uiteraard van invloed op de kwaliteit van het onderwijs. Het personeel kan via het instemmingsrecht op het personeelsbeleid en bestuursreglement het college van bestuur hierop aanspreken.

Aanspreekbaarheid door werkgevers

Daarnaast zijn ook de werkgevers belanghebbend bij de invulling van de zorgplicht. Dit blijkt uit artikel 2.7; zie verder de toelichting op dat artikel.

Kwalitatief goed onderzoek

Het eerste lid van dit artikel bevat ook de zorgplicht voor het college van

bestuur dat er kwalitatief goed onderzoek wordt verricht. Op grond van het derde lid zijn de instellingen wettelijk expliciet verantwoordelijk voor «een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem». Hoewel dit een nieuwe bepaling is, worden extra administratieve lasten en bureaucratie zoveel mogelijk vermeden omdat wordt aangesloten bij bestaande systemen van kwaliteitszorg en verantwoording.

Deze zorgplicht geldt voor zowel universiteiten als hogescholen, maar de systemen zijn in de praktijk verschillend als gevolg van de andere oriëntatie van het onderzoek: ongebonden op fundamenteel begrip gericht onderzoek aan universiteiten, en ontwerp en ontwikkeling dan wel onderzoek gericht op de beroepspraktijk aan de hogescholen (zie ook paragrafen 7.3 en 7.4 van het algemeen deel van deze memorie). De instellingen stellen gezamenlijk vast wat zij onder kwalitatief goed onderzoek verstaan en hoe zij dit handhaven. Het wetsvoorstel noemt het kwaliteitszorgsysteem als minimumeis. Voor de universiteiten geldt daarbij nog dat de promotietrajecten onderdeel moeten uitmaken van dat systeem. Hierdoor wordt de kwaliteit van een graad die na een promotie wordt verleend, beter gewaarborgd.

De huidige situatie sluit goed aan: universiteiten doen op dit moment al veel aan kwaliteitszorg op het gebied van onderzoek. In een gezamenlijk protocol hebben zij de aspecten van kwaliteitszorg op het gebied van onderzoek benoemd waarop zij bij hun visitaties moeten ingaan. De visitaties bevatten een oordeel door onafhankelijke, externe deskundigen. Daarnaast is er de meta-evaluatiecommissie die de instellingen (verenigd in de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten) hebben ingesteld, in samenwerking met de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW) en met de Nederlandse Organisatie van Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Als instellingen met de meta-evaluatiecommissie verschil van mening hebben over de uitleg van de protocollen, kunnen zij hun geschilpunt aan de rechter voorleggen. Zie verder paragraaf 7.4 van het algemeen deel van deze memorie.

Voor de hogescholen is in het convenant Lectoren en Kenniskringen 2005 afgesproken dat er nadere afspraken worden gemaakt over de te hanteren systematiek van kwaliteitszorg. De ontwikkeling van de kwaliteitszorg is ook van belang om onderzoek gericht op de beroepspraktijk te waarborgen en verder te ontwikkelen. Net als de universiteiten zullen ook de hogescholen gezamenlijk criteria ontwikkelen waaraan bij hun visitaties aandacht moet worden besteed. Ook bij de hogescholen is de beoordeling van de visitaties in handen van externe, onafhankelijke deskundigen. De hogescholen zullen hiertoe een kwaliteitscollege aanwijzen. Zie verder paragraaf 7.5 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 2.2. Functioneren van docenten en onderzoekers

Vergelijk artikel 1.6, 1.7 en 4.2 WHW

In het eerste lid is de academische vrijheid vastgelegd. De academische vrijheid hangt ten nauwste samen met de vrijheid van meningsvorming en meningsuiting, en heeft betrekking op zowel universiteiten als hogescholen. Het begrip richt zich op docenten, studenten en onderzoekers. Zij hebben de vrijheid bij het geven en ontvangen van onderwijs en het verrichten van onderzoek hun eigen wetenschappelijke inzichten te volgen en daarbij niet afhankelijk te zijn van bepaalde politieke, filosofische of wetenschapstheoretische opvattingen.

Bij de eerbiediging van ethische waarden moet worden gedacht aan de ethische aspecten die zijn verbonden aan alle werkzaamheden van de instelling. Indien bij demonstraties of proeven gebruik wordt gemaakt van

dieren of als daaraan mensen deelnemen, moet het college van bestuur ervoor zorgen dat er vooraf heldere kaders zijn.

De universiteiten hebben allen de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening onderschreven. Deze dient als referentie voor gewenst gedrag binnen de instellingen.

Daarnaast is er de door de KNAW ontwikkelde Verklaring wetenschappelijke onafhankelijkheid. Deze heeft betrekking op contractonderzoek. Met de Verklaring wordt de academische vrijheid van onderzoekers (onderzoeksgroepen) geschraagd juist ook in situaties waarin de opdrachtgever er belang bij kan hebben die te beïnvloeden in de hoop op gewenste resultaten.

Zowel voor de Gedragscode als voor de Verklaring geldt dat deze meer kracht krijgen naarmate de instellingen en onderzoekers deze herkenbaar uitdragen en rapporteren over het gebruik ervan. Grotere transparantie leidt tot een sterkere positie in het hooghouden van de wetenschappelijke onafhankelijkheid en tot grotere legitimiteit van instellingen en onderzoekers. Dit past in het beeld van dit wetsvoorstel waarbij instellingen zich niet alleen naar de overheid verantwoorden maar vooral ook naar de maatschappij.

Het tweede lid waarborgt de deskundigheid van de professional. Het wetsvoorstel bevat meer bepalingen die betrekking hebben op het personeel. Aan de examencommissie en het college voor promoties zijn taken en bevoegdheden geattribueerd. Ook is de positie van de hoogleraar en lector omschreven. Dit wetsvoorstel bevat verder geen voorschriften over de bestuursstructuur. Wel heeft het personeel via instemmingsrecht op het bestuursreglement de mogelijkheid te zorgen voor een goede positie van de professional in de organisatie. In aanvulling daarop geeft dit artikellid aan dat het college van bestuur in het personeels- en instellingsbeleid voldoende ruimte moet bieden voor het personeel, dat belast is met onderwijs of onderzoek, voor de uitoefening van zijn beroep. Deze ruimte in randvoorwaardelijke sfeer is aanvullend op het waarborg van de academische vrijheid (lid 1). Eén van die waarborgen kan bijvoorbeeld zijn dat het personeel het initiatief neemt tot het opstellen van een personeel «charter» of ander document met daarin vervat de kaders voor de professionele verantwoordelijkheid en de deskundigheidseisen die daarbij horen. Het personeel kan het college van bestuur hier alleen op aanspreken via de medezeggenschap. Het kan niet gaan om klachten van individuele docenten noch om arbeidsvoorwaardelijke aspecten.

Ten slotte: op grond van artikel 4.2 van de WHW is de minister bevoegd om aan het instellingsbestuur van een universiteit richtlijnen te geven over het minimumaantal assistenten-in-opleiding. Van deze bevoegdheid is echter nooit gebruikgemaakt en is geschrapt.

Artikel 2.3. Hoogleraren

Vergelijk de artikelen 9.19, eerste, tweede en vierde lid en 11.9 WHW

De hoogleraren zijn van groot belang voor de professionaliteit van de universiteit. Zij vormen zo'n wezenlijk onderdeel van het personeel van de universiteit dat zij in het wetsvoorstel apart zijn benoemd. De verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke vormgeving en ontwikkeling van het onderwijs en het onderzoek ligt in eerste instantie bij deze professionals en niet bij het bestuur van de universiteit. Dit artikel markeert bij uitstek het verschil tussen het college van bestuur en de hoogleraren. Het bestuur moet staan voor de basiskwaliteit en het kwaliteitssysteem van het onderwijs en onderzoek (zie artikel 2.1), maar gaat niet over de feitelijke inhoud van het onderwijs en onderzoek (ook vanwege de academische vrijheid: zie artikel 2.2).

Op dit moment is in de WHW de decaan benoemd tot degene die bij een universiteit aan het hoofd staat van de faculteit waarin het onderwijs wordt verzorgd en de wetenschap wordt beoefend. De decaan is degene die verantwoordelijk is voor de vormgeving, coördinatie en integratie van de onderwijsactiviteiten voor een opleiding, inclusief het benoemen van het bestuur van elke opleiding, en het jaarlijkse onderzoekprogramma. In de WHW is het zodanig geregeld dat de hoogleraar zijn verantwoordelijkheid binnen die structuur uitoefent: de verantwoordelijkheden van de hoogleraren gelden onverminderd de bevoegdheid van de het bestuur van de opleiding. In dit wetsvoorstel zijn de wettelijke verplichtingen over faculteiten en decanen niet teruggekeerd (zie paragraaf 6.1 van het algemeen deel van de memorie). Om – analoog aan de situatie in de WHW – ervoor te zorgen dat de universiteiten wel de ruimte hebben om hun organisatie naar hun eigen inzichten in te richten, is in dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid van de hoogleraar beschreven «onverminderd de bevoegdheid van het college van bestuur om het onderwijs te organiseren en coördineren». Zowel degenen die belast zijn met organisatorische taken (zoals de decaan) als degenen die belast zijn met inhoudelijke taken (professionals) kunnen hierdoor hun functies blijven uitoefenen.

De hoogleraren en oud-hoogleraren zijn en blijven gerechtigd de titel professor te voeren. Wel is er in de WHW de beperking dat een hoogleraar tot vijf jaar na zijn eervol ontslag nog gerechtigd is om als promotor op te treden. Er is geen noodzaak meer om die grens te stellen; de instelling kan zelf bepalen hoe lang een oud-hoogleraar nog als promotor kan optreden. Om die reden is de beperking van vijf jaar na eervol ontslag in dit wetsvoorstel vervallen (zie artikel 2.20 van dit wetsvoorstel).

Artikel 2.4. Vestiging bijzondere leerstoel; bijzondere hoogleraren *Vergelijk de artikelen 9.52 tot en met 9.59 WHW*

Dit artikel regelt de vestiging van een bijzondere leerstoel en de benoembaarheid van een hoogleraar op een dergelijk leerstoel. Deze hoogleraar wordt al sinds lange tijd geduïd als «bijzonder hoogleraar». In het verleden was deze bepaling alleen van toepassing op openbare instellingen. Het doel was indertijd om binnen de openbare instelling een andere zienswijze in te brengen. Intussen is dit niet meer het enige doel: een bijzondere leerstoel kan er ook toe dienen een persoon of deel van een onderwijsgebied binnen te halen, zonder dat het college van bestuur van een universiteit daarvoor verantwoordelijkheid draagt (waaronder financiële verantwoordelijkheid). Om die reden zijn de bepalingen over de bijzondere hoogleraar ook van toepassing op bijzondere instellingen.

Het college van bestuur van een universiteit is eindverantwoordelijk voor het onderwijs en het onderzoek dat binnen de universiteit wordt verricht. Dit geldt ook voor het onderwijs en onderzoek dat derden verzorgen en financieren, wat het geval is bij de vestiging van een bijzondere leerstoel. Om die reden is een (beperkte) regeling nodig voor het vestigen van de bijzondere leerstoel omdat hierdoor de kwaliteit van het onderwijs en de toegankelijkheid gewaarborgd kunnen worden.

Bijzondere hoogleraren zijn niet aangesteld door de universiteiten en behoren dan ook niet tot het personeel van de universiteit. Er is dus geen sprake van een werkgevers-werknemersrelatie tussen de universiteit en de bijzonder hoogleraar. De rechtspersoon die de bijzonder hoogleraar heeft aangesteld bepaalt ook de rechtspositie van de hoogleraar. Juist omdat de bijzonder hoogleraar niet tot het personeel van de instelling hoort, worden de benoembaarheidseisen voor een bijzonder hoogleraar wel en voor een «gewone» hoogleraar niet in het wetsvoorstel opgesomd. De bevoegdheidsverklaring en de benoembaarheidseisen zijn overigens

niet anders dan in de WHW. Gezien de (mogelijke) consequenties voor het onderwijs en onderzoek aan de universiteit is een expliciete rol gegeven aan het college voor promoties: het college van bestuur kan slechts een rechtspersoon bevoegd verklaren tot het vestigen van een leerstoel na raadpleging van het college voor promoties.

In dit wetsvoorstel vervalt het verschil tussen de bijzondere hoogleraren en de kerkelijke hoogleraren. Paragraaf 5.3.2 van het algemene deel van de memorie gaat in op de wijzigingen voor de theologische universiteiten en het theologisch onderwijs.

Artikel 2.5. Lectoren

Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

Dit artikel is nieuw ten opzichte van de WHW. De lector is een professional die recent binnen de hogescholen is geïntroduceerd. Het is zijn taak een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van hogescholen tot kennisinstellingen. De lector is een hooggekwalificeerde professional die ruime ervaring heeft met onderwijs en onderzoek binnen een bepaald deel van de beroepspraktijk. De lector heeft een centrale rol in kenniskringen binnen de instellingen, waaraan naast de lector ook docenten deelnemen. Deze kenniskringen geven vorm aan ontwerp- en ontwikkelactiviteiten dan wel onderzoek gericht op de beroepspraktijk. De hogescholen krijgen in dit wetsvoorstel een expliciete taak op dat gebied. Het ligt dan ook voor de hand de positie van de lector wettelijk te verankeren. Hiermee benadrukken we dat de activiteiten van lectoren behoren tot de kerntaak van een hogeschool.

Artikel 2.6. Opleidingen

Vergelijk de artikelen 7.3 tot en met 7.3c WHW

Dit artikel bepaalt op welke wijze de instelling het onderwijs moet vormgeven als het gaat om opleidingen in de bachelor-masterstructuur. Naast de hbo- of wo-opleidingen die de instellingen verzorgen en die als gevolg van de definitie van «opleiding» in artikel 1.1 allemaal in het Croho staan, kan een student er ook voor kiezen om een eigen programma samen te stellen. Dit zelf samengestelde programma is een variant van een opleiding. Voor deze variant is toestemming nodig van de meest gereede examencommissie, om te waarborgen dat het programma ertoe kan leiden dat een graad wordt verleend (zie artikel 2.11). Op deze manier kan zowel een hogeschool als een universiteit maatwerk aan een student leveren. Voor hogescholen is dit een uitbreiding van hun huidige bevoegdheden.

Voor het hoger onderwijs in de zin van dit wetsvoorstel gaat het om opleidingen waar de instelling de intentie heeft een graad te verlenen aan afgestudeerden van de opleiding. Hierdoor kan een instelling geen studenten in aanmerking brengen voor bekostiging die een deel van de opleiding krijgen aangeboden zonder het oogmerk om na afronding daarvan een graad op grond van deze wet te verlenen.

De opleidingen kunnen zowel in voltijd als in deeltijd worden gegeven. De huidige derde categorie (dual) is vervallen omdat de voltijdse en duale variant in de praktijk steeds meer door elkaar gaan lopen. Het is noodzakelijk om het onderscheid tussen voltijdse en deeltijdse opleidingen in het wetsvoorstel op te nemen vanwege het verschil in consequenties voor de studiefinanciering en de hoogte van het collegegeld.

Artikel 2.7. Eindkwalificaties en overige kenmerken van opleidingen

Vergelijk artikel 7.6 WHW

Het college van bestuur is verantwoordelijk voor het vaststellen van de eindkwalificaties van opleidingen voor hoger onderwijs. Het Europese recht stelt enkele eisen aan de kenmerken van enkele opleidingen. Dit is een bepaling die vergelijkbaar is met artikel 7.6, tweede lid, WHW. Alleen wordt niet meer verwezen naar de Europese richtlijnen, maar zoveel mogelijk rechtstreeks naar de wetgeving waarin deze richtlijnen zijn geïmplementeerd. Inhoudelijk is dit geen wijziging.

Artikel 7.6, eerste en derde lid, WHW zijn niet overgenomen in dit wetsvoorstel. Deze bepalingen kwamen erop neer dat de instelling een student die een opleiding volgt die gericht is op een bepaald beroep, in de gelegenheid moet stellen om zich daarop ook praktisch voor te bereiden. Als het gaat om een beroep waarbij de wet aan de beroepsuitoefenaar eisen stelt die gaan over bepaalde kennis, inzicht en vaardigheden, dan moet de instelling de student ook in de gelegenheid stellen om aan het einde van de opleiding aan die wettelijke vereisten te voldoen en daar praktisch in te oefenen. Deze verplichtingen maken al deel uit van de accreditatiecriteria. Hierbij gaat het erom te zorgen voor «maatschappelijke relevantie van de eindkwalificaties van de afgestudeerden» (artikel 8.3, eerste lid, onderdeel b). Bij de vormgeving van het onderwijs gaat het ook om de mate waarin de opleiding is samengesteld uit theoretische vakken, praktische oefeningen binnen en buiten de instelling, samenwerkingsopdrachten, stages en andere leervormen om bepaalde competenties te verwerven: afhankelijk van het beroep dat de student na afloop van de opleiding wil beoefenen of het vakgebied waarbinnen hij werkzaam wil zijn. Om die reden zijn er geen aparte voorschriften meer opgenomen over dit soort «praktisch oefenen» binnen de opleiding.

Het tweede en derde lid bevat de verplichting van de instellingen om de eindkwalificaties van afgestudeerden af te stemmen met de gezamenlijke werkgevers. De gezamenlijke werkgevers zijn de vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties in het bedrijfsleven, de publieke sector en de semi-publieke sector. Deze afstemmingsverplichting is opgenomen vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor het civiel effect waaronder begrepen de relevantie voor de arbeidsmarkt – dat verbonden is aan de graad die colleges van bestuur aan studenten verlenen nadat zij met goed gevolg een examen hebben afgelegd van een geaccrediteerde opleiding. De NVAO toetst deze afstemming expliciet bij de accreditatie om het civiel effect te kunnen blijven waarborgen.

Artikel 2.8. Studielast van opleidingen

Vergelijk de artikelen 7.4, 7.4a en 7.4b WHW

Dit artikel geeft de studielast van de opleidingen aan. Aan deze studielast zit een kwaliteitsaspect: het eindniveau van een opleiding is immers mede afhankelijk van de duur van de opleiding. Dit artikel is ook van belang vanwege de rechtsgevolgen die te maken hebben met bekostiging en studiefinanciering. Het aantal studiepunten van een opleiding – voor zover het college van bestuur dit niet op grond van het vierde lid heeft verlengd – is namelijk bepalend voor het aantal leerrechten en de daarmee samenhangende aanspraak op studiefinanciering. Bij de bepaling van het aantal leerrechten wordt uitgegaan van dertig studiepunten per leerrecht (zie verder artikel 3.32). Dit artikel gaat uit van een «jaarlijkse studielast» van de opleiding. Door de studielast niet meer te verbinden aan een studiejaar, is er geen wettelijke verplichting meer om de opleiding te laten starten met ingang van 1 september. De instelling kan op grond van de

inschrijvingsbepalingen (zie hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel) zelf de start van de opleiding bepalen, inclusief zoals in de huidige situatie – de regel dat na de start van de opleiding geen instroom meer kan plaatsvinden. Vanwege de organisatie van numerus fixus opleidingen, geldt voor die opleidingen wel een start op 1 september. Een ander gevolg van een «jaarlijkse studielast» is dat de onderwijsinrichting niet gekoppeld is aan een collegegeldtijdvak. De duur van de leerrechten leidt dus niet tot een verplichting om het onderwijs in semesters vorm te geven.

De jaarlijkse studielast van een opleiding is uitgedrukt in zestig studiepunten. Hierdoor sluiten we – evenals in de WHW aan bij het European Credit Transfer System waarbij is bepaald dat één jaar gelijk is aan zestig studiepunten. Deze standaard draagt bij aan internationale uitwisseling van studieresultaten en internationale vergelijking van getuigschriften.

De standaardstudielast per opleiding is in het wetsvoorstel opgenomen. Voor veel masteropleidingen, zoals bijna alle bètaopleidingen, is de studielast echter groter.

In dit wetsvoorstel worden alle uitzonderingen bij algemene maatregel van bestuur genoemd, in plaats van (zoals in de WHW is gedaan) diverse groepen van opleidingen in de wet of in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Deze constructie draagt bij aan de overzichtelijkheid.

Het artikel bevat verder de bevoegdheid van het college van bestuur om zelf een grotere studielast voor een masteropleiding vast te stellen dan de wet bepaalt: dit is ook onder de WHW mogelijk. In dat geval moet het college van bestuur zelf zorgdragen voor de financiële middelen. Dit is uiteraard beperkt tot dat gedeelte dat uitgaat boven de studielast die bij of krachtens de wet is vastgesteld. De studenten kunnen voor dat langere gedeelte ook geen leer- of uitlooprechten inzetten (zie artikel 3.32 juncto artikel 3.33) en hebben geen aanspraak op studiefinanciering. Het college van bestuur is verplicht om zorg te dragen voor de financiële ondersteuning van de studenten voor deze periode (zie artikel 3.41). De instelling geeft in het OER aan voor welke opleidingen een dergelijke grotere studielast is vastgesteld (zie artikel 3.43).

Artikel 2.9. Registratie van opleidingen

Vergelijk de artikelen 7.3, vierde lid, 6.13, 6.14 en 6.15 WHW

Het is noodzakelijk om een register bij te houden van alle geaccrediteerde opleidingen die in Nederland worden verzorgd. Dit is het Croho. Door dit register is er inzicht voor overheid, werkgevers en andere geïnteresseerden in het totale aanbod van hoger onderwijs in Nederland dat geaccrediteerd is of een toets nieuwe opleiding heeft ondergaan. Er is een ander register voor studenten die op zoek zijn naar vergelijkbare informatie over opleidingen (zie artikel 3.1 van dit wetsvoorstel). Het register bevat besluiten die de overheid heeft genomen over de opleidingen of bepaalde kenmerken van een opleiding die relevant zijn voor het nemen van overheidsbesluiten. Daardoor kan de rechtmatigheid van bepaalde handelingen, zoals de accreditatie, gemakkelijk worden getoetst. Verder levert het register de nodige informatie om nieuwe besluiten te nemen.

Inhoud van het register

Bij ministeriële regeling wordt bepaald welke gegevens in het Croho opgenomen moeten worden. Dit is niet meer de lijst die in de WHW is opgenomen; het zal alleen nog gaan om besluiten in de zin van de Awb van de minister, de NVAO of de instellingen. Het register biedt helderheid over:

- de vraag of het gaat om een wo/hbo-bachelor- of masteropleiding:

hieraan worden de overige gegevens gekoppeld. Bovendien zijn de gegevens over de soorten opleidingen (hbo of wo, bachelor of master) voor de bekostigde instellingen nodig om nieuwe opleidingen te beoordelen op macrodoelmatigheid;

- de naam van de opleiding;
- indeling in het Croho, voor zover dit rechtsgevolgen heeft;
- de gemeente(n) waar een opleiding is gevestigd: dit is van belang bij de beoordeling van nieuwe opleidingen op hun macrodoelmatigheid en voor aanvragen tot uitbreiding of verplaatsing van opleidingen;
- of het een voltijdse of deeltijdse opleiding is: dit is van belang voor de vraag of er aanspraak bestaat op studiefinanciering;
- besluiten die in het kader van de accreditatie zijn genomen. Op deze manier is het voor iedereen duidelijk of de graden die instellingen verlenen, rechtmatig zijn verleend;
- of sprake is van een joint degree(-programma) of Ad-programma.

Op dit moment staat er ook informatie in het Croho die niet relevant is voor besluiten van de overheid. Het gaat dan om informatie die van belang kan zijn voor studenten. Voor studenten wordt echter een apart, toegankelijk studiekeuzesysteem opgezet (zie artikel 3.1). Om te voorkomen dat instellingen gegevens dubbel moeten leveren, worden de Croho-gegevens die niet relevant zijn voor beslissingen in het kader van accreditatie en doelmatigheid uit het Croho geschrapt. Dit gebeurt doordat deze gegevens niet worden opgenomen in de ministeriële regeling die bepaalt welke gegevens in het Croho moeten worden geregistreerd. Het gaat om de volgende gegevens:

- Studielast: deze is in de wet- en regelgeving terug te vinden. Als het college van bestuur een grotere studielast vaststelt, draagt de instelling de bijbehorende kosten hiervan: voor besluiten van de overheid is dit niet meer van belang;
- Propedeutisch examen: dit is niet meer verplicht voor een bacheloropleiding. Het is informatie die studenten via het OER kunnen krijgen: het Croho is daar niet de passende plaats voor;
- Gericht op een beroep waarvoor wettelijke eisen gelden: dit is niet van belang voor het nemen van besluiten van de overheid of om inzicht te krijgen in het totale onderwijsaanbod. Als een opleiding is geaccrediteerd, is daarmee aangegeven dat deze aan de wettelijke eisen voldoet;
- De mogelijkheid dat een student zich kan inschrijven terwijl hij niet aan de profieleisen voldoet, maar uit onderzoek is gebleken dat hij bij aanvang of voor het einde van de propedeuse wel aan vergelijkbare eisen voldoet: dit is niet passend voor het Croho. Dit hoort bij de verplichting van de instelling om aankomende studenten onder andere te informeren over de mogelijkheden binnen de instelling (zie artikel 3.1). Het maakt – voor zover wettelijk toegestaan – deel uit van de rechten en plichten van het OER (zie artikel 3.43);
- De vraag of er eisen gelden aan een werkkkring bij een duale opleiding: deze onderscheidingen zijn niet teruggekomen in dit wetsvoorstel. Van registratie is dan ook geen sprake;
- Het uiterste tijdstip dat iemand zich voor een propedeuse kan inschrijven: een verplichte propedeuse is niet meer in het wetsvoorstel opgenomen.

Op dit moment zijn de opleidingen volgens een vaste indeling in het Croho opgenomen. Deze indeling is nodig om de hoogte van de bekostiging te bepalen. Ook is de titulatuur die van rechtswege wordt bepaald hiervan afhankelijk (zie artikel 2.15). Het Croho geeft die duidelijkheid door de opleiding op te nemen op de plaats in de indeling die bij ministeriële regeling is vastgesteld. Die indeling is niet voor alle soorten opleidingen van belang, bijvoorbeeld voor de hbo-masteropleidingen die de niet-

bekostigde instellingen verzorgen (bepalingen over het bekostigingsniveau zijn niet van belang).

Procedure

Door bovengenoemde gegevens uit het CROHO te schrappen, hebben de instellingen minder administratieve lasten als zij een nieuwe opleiding willen inschrijven of bestaande opleidingen willen wijzigen. Het Croho is geen informatieregister: andere informatiebronnen kunnen die rol beter vervullen (bijvoorbeeld de Keuzegids). Een instelling hoeft deze informatie dan niet dubbel te verstrekken. Door procedurele aanpassingen worden de administratieve lasten door dit artikel nog verder verminderd. De beslissingen die de NVAO of de minister nemen, sturen ze zelf door naar de IB-Groep.

De instelling moet nog wel aan de IB-Groep doorgeven wat de naam van een opleiding is. Ook moet zij melden wanneer de redelijke termijn eindigt voor een opleiding die in afbouw is als er geen accreditatie is verleend. De instelling stelt zelf deze termijn vast en moet deze daarom ook zelf aan de IB-Groep doorgeven. Door deze methode is de kans kleiner dat gegevens ten onrechte in het CROHO worden opgenomen. Ten slotte moet de instelling ook doorgeven wanneer een opleiding start of eindigt. Dit is van belang om te bepalen of een instelling studenten voor een bepaalde opleiding moet toelaten. Blijkt uit het CROHO dat een opleiding wordt verzorgd (de startdatum is verstreken en de beëindigingsdatum is niet ingevuld of nog niet verstreken), dan heeft een student recht op toelating.

De instelling houdt de mogelijkheid om de naam van de opleiding vast te stellen en wijzigingen daarvan aan de IB-Groep door te geven. In de WHW geeft de instelling ook aan binnen welke indeling van het register zij de nieuwe opleiding passend acht. De minister mag ingrijpen als hij de indeling die de instelling aangeeft niet passend acht. De instelling voegt het voorstel voor de indeling bij de aanvraag om een macrodoelmatigheidstoets. Op die manier verschaft zij duidelijkheid over de indeling en blijft de registratieprocedure zo eenvoudig mogelijk. Dit wordt geregeld in de beleidsregel van de minister ter uitvoering van de macrodoelmatigheidstoets.

Artikel 2.10. Instelling examencommissies

Vergelijk de artikelen 7.3c, 7.10, 7.11, 7.12, 7.13, tweede lid, onderdelen h, j tot en met o, r, s, t en 7.58 WHW

Het college van bestuur is verantwoordelijk voor het instellen van – en daarmee benoemen van de leden van – een examencommissie. Het wetsvoorstel noemt twee eisen waar de examencommissie aan moet voldoen: deskundigheid en onafhankelijkheid.

Het college van bestuur is vrij in de wijze waarop het de deskundigheid waarborgt. Bij de ene opleiding kan meer behoefte zijn aan (verschillende) externe expertise dan bij de andere opleiding.

Verder moet het college van bestuur de examencommissie zodanig positioneren binnen de instelling dat deze onafhankelijk kan functioneren. Een functionele onafhankelijkheid ten opzichte van het college van bestuur is nodig omdat de af te geven graden civiel effect hebben en financiële gevolgen kunnen hebben voor de instelling. Deze eis van onafhankelijkheid betekent niet dat de leden van de examencommissie van buiten de instelling moeten komen. De leden van de examencommissie kunnen behoren tot het personeel van de instelling (denk aan docenten, maar ook onderwijskundigen), als maar is gewaarborgd dat de beoordeling van de student niet wordt beïnvloed door oneigenlijke afwegingen. De kwaliteit

van de examinering kan wel toenemen als de examencommissie gebruikmaakt van externe expertise.

Het tweede lid geeft aan dat de examencommissie examinatoren aanwijst. Hierdoor blijft de beoordeling van de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de student onafhankelijk van het college van bestuur. Het ligt voor de hand dat de examinatoren die de examencommissie aanwijst tot het personeel van de instelling behoren en zelfs tot de specifieke opleiding of groep van opleidingen. De examencommissie kan echter ook examinatoren van buiten de opleiding – voor zover ze wel onderwijs verzorgen of instelling aanwijzen. Omdat examinatoren onder de verantwoordelijkheid van de examencommissie vallen, geldt ook voor hen het belang van een waarborg voor objectieve en transparante beoordeling. Zo is een toetsingsprocedure kwetsbaar als maar één docent of begeleider de student beoordeelt.

Artikel 2.11. Taken en bevoegdheden examencommissie

Vergelijk de artikelen 7.3c, 7.10, 7.11, 7.12, 7.13, tweede lid, onderdelen h, j tot en met o, r, s, t en 7.58 WHW

Het eerste lid geeft de taken en bevoegdheden van de examencommissie aan. De inhoudelijke kant van de examinering betreft de kwaliteit van de examens en toetsen en de beoordeling van kennis, inzicht en vaardigheden van een student die leiden tot een graad. Bij dat laatste baseert de examencommissie zich op het eindniveau dat is bepaald in het onderwijs- en examenreglement. De examencommissie stelt voor de inhoudelijke kant van de examinering beoordelingsnormen en richtlijnen voor toetsen en examens vast, binnen het kader van de bepalingen over examinering in het OER. Daarbij kan gedacht worden aan eisen aan de vorm van toetsing, of de aansluiting op eventuele eindtermen. In de WHW is op dit moment geregeld dat dit een «kan»-bepaling is; bovendien is dit beperkt tot de tentamens. De procedurele kant van de examinering gaat in de eerste plaats om de organisatie van de examens en tussentijdse toetsen. Het huidige begrip «tentamen» vervalt omdat er steeds meer vormen van toetsing in omloop zijn die niet meer onder dat begrip vallen, denk aan de presentatie van een portfolio, of een assessment. Om die reden is in dit wetsvoorstel voor de algemene term «tussentijdse toets» gekozen.

Door in het wetsvoorstel de taak op te nemen dat de examencommissie «tussentijdse toetsen en examens op een goede wijze moet organiseren» in het wetsvoorstel op te nemen, is het niet meer nodig om een deel van de lijst van onderwerpen uit het onderwijs- en examenreglement in de wet uit te schrijven (zie artikel 7.13, tweede lid, onderdelen h, j t/m o, r, s, t WHW). Dit heeft het volgende voordeel. Nu bepaalt de WHW dat het onderwijs- en examenreglement bijvoorbeeld «het aantal en de volgtijdelijkheid van de tentamens alsmede de momenten waarop deze afgelegd kunnen worden» moet regelen. De instelling voldoet aan die bepaling als die momenten van de tentamens zijn vastgesteld. Daarmee is echter nog niet gezegd dat deze tijdstippen zodanig zijn gepland dat gesproken kan worden van een goede organisatie. Door de formulering van «een goede» organisatie wordt bereikt dat de procedures in het reglement getoetst kunnen worden. Bij de toelichting op artikel 3.51 komt de rechtsbescherming van de studenten in dit kader aan de orde.

In het eerste lid, onderdeel c, is aangegeven dat de examencommissie vaststelt of een student de kennis, het inzicht en de vaardigheden bezit die voorwaarde zijn voor het college van bestuur om een graad te verlenen. De examencommissie bepaalt dit door een examen af te nemen. Het vaststellen dat een student alle benodigde onderdelen van de opleiding

met goed gevolg heeft afgelegd wordt ook begrepen als het afnemen van een examen.

De kennis, het inzicht en de vaardigheden zijn genoemd in het onderwijs- en examenreglement. Om die reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat de examencommissie ook binnen het kader van het onderwijs- en examenreglement moet werken. Als het college van bestuur een bepaald examenbeleid voert, moet de examencommissie hier binnen werken; het ligt wel voor de hand dat examencommissies geraadpleegd worden als er majeure wijzigingen plaatsvinden in het beleid ten aanzien van examinering op het niveau van de instelling, of op het niveau van het OER (de opleiding). In de verdere uitwerking en in de concrete toepassing van de regels functioneert de examencommissie onafhankelijk.

De onderdelen d en e wijken niet af van de WHW. De examencommissie stelt een getuigschrift vast als iemand een examen heeft gehaald. Dit is niet anders dan in de WHW. In de WHW staat verder dat de examencommissie een bewijsstuk levert voor een behaald tentamen. In het eerste lid, onderdeel f, is hiervan «bewijs» gemaakt. Hierdoor kan dit bewijs ook in digitale vorm aan de student worden aangeboden.

In de WHW staat dat het diplomasupplement opgesteld moet zijn «in de Nederlandse of Engelse taal». De Berlijnverklaring (2003) bepaalt dat het diplomasupplement opgesteld moet zijn «in het Nederlands en Engels of andere internationaal gangbare Europese taal». De bepaling is met de Berlijnverklaring in overeenstemming gebracht (eerste lid, onderdeel g).

Het eerste lid, onderdeel h, geeft de instelling de keuze een evc-procedure (erkenning van elders verworven competenties) in te richten. Als de instelling hiervoor kiest, heeft de examencommissie de verantwoordelijkheid om die procedure op te zetten. Dit is nieuw ten opzichte van de WHW. Het verschil met onderdeel e (verlenen van vrijstellingen van programma-onderdelen) is dat het in onderdeel h om een procedure gaat voor degenen die nog niet zijn ingeschreven. Bij vrijstellingen en evc-procedure gaat het om de beoordeling van de kennis, inzicht en vaardigheden van de student respectievelijk van de persoon die nog niet is ingeschreven met het oog op het verkrijgen van vrijstellingen voor het afleggen van bijvoorbeeld een programma-onderdeel. Er is uitdrukkelijk aangegeven dat het hierbij moet gaan om een objectieve procedure en transparante criteria. Dit is vooral nodig voor studenten die bijvoorbeeld bij de ene instelling vrijstellingen krijgen en bij een andere instelling niet: het moet voor een ieder helder zijn waarom al dan niet vrijstelling is verleend. Zowel bij de evc-procedure (onderdeel h) als bij het verlenen van vrijstellingen (onderdeel e) zullen naast het eerder afgelegde studieprogramma ook de competenties van betrokkene een rol spelen.

In het vierde lid is geregeld dat in geval van fraude de examencommissie kan beslissen dat de student tussentijdse toetsen of het examen niet meer kan afleggen. De termijn waarvoor dit geldt, is afhankelijk van de ernst van de fraude. In de WHW is deze termijn op een maximum gesteld van één jaar. In dit wetsvoorstel is deze beperking niet meer aangebracht. Er is sprake van een besluit van de examencommissie als de periode tot het niet mogen afleggen van tussentijdse toets of examen ten hoogste een jaar is. Is er sprake van een zeer ernstig geval, dan kan de examencommissie ook van oordeel zijn dat definitief geen toets of examen meer kan worden afgelegd. In dat geval zal zij het college van bestuur voorstellen om de inschrijving voor de opleiding van de student definitief te beëindigen.

De overige verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de examencommissie komen overeen met die in de WHW.

Artikel 2.12. Taal

Vergelijk artikel 7.2 WHW

Dit artikel is inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de WHW.

Artikelen 2.13 en 2.14. Graadverlening en naamsvermelding

Vergelijk de artikelen 7.10a en 7.19a WHW

Artikel 2.13 kent de colleges van bestuur de bevoegdheid toe graden te verlenen. De bevoegdheid om de graad te verlenen blijft onlosmakelijk verbonden met het feit dat de opleiding beschikt over een geldige accreditatie of toets nieuwe opleiding. Het college van bestuur is bevoegd de graad te verlenen als de student het examen dat verbonden is aan een opleiding met goed gevolg heeft afgelegd. Het bewijs daarvan is het getuigschrift dat de examencommissie heeft afgegeven.

Degene aan wie de graad is toegekend, heeft op grond van artikel 2.14 het recht die graad tot uitdrukking te brengen bij de naamsvermelding. Bij de accreditatie en de toets nieuwe opleiding moet het college van bestuur bij de NVAO overleggen welke aanduiding van de te verlenen graad aan de opleiding wordt verbonden.

De graad Bachelor en de graad Master worden zowel in het wo als in het hbo gebruikt. Artikel 2.13, derde lid, geeft aan dat het college van bestuur voor wo-opleidingen «of Arts», «of Science» (desgewenst aangevuld met de vermelding van het vakgebied of beroepenveld) toevoegt. Het is mogelijk dat voor bepaalde opleidingen internationaal andere toevoegingen gangbaar zijn. Op grond van onderdeel b kunnen daarom ook andere, bij ministeriële regeling genoemde toevoegingen gebruikt worden. Redenen om daartoe over te gaan moeten gelegen zijn in de internationale herkenbaarheid en moeten gedragen worden door de (internationale) beroepsgroepen of door de desbetreffende opleidingen. Het bestaande voorbeeld hiervan is LLB en LLM voor het wetenschappelijk onderwijs op het gebied van het recht.

Op grond van het vierde lid van artikel 2.13 voegt het college van bestuur aan hbo-opleidingen het vakgebied of beroepenveld toe. Het is de verantwoordelijkheid van het college van bestuur om te oordelen of een toevoeging als «of Arts» dan wel «of Science» recht doet aan de inhoud van de opleiding. Hierin zullen vooral afwegingen van belang zijn in het kader van de internationale herkenbaarheid en de rol van onderzoek binnen de opleiding.

Meer informatie over de toevoegingen aan de graad staat in paragraaf 4.7 van het algemene deel van deze memorie.

Artikel 2.15. Titulatuur

Vergelijk artikel 7.20 WHW

Bij de invoering van het bachelor-masterstelsel is ervoor gekozen om de Nederlandse titulatuur in stand te laten. Dit continueren wij. Degene die een graad als bedoeld in dit wetsvoorstel krijgt, heeft het recht om bij de naamsvermelding een keuze te maken tussen het gebruik van die graad of het voeren van de Nederlandse titel. Op grond van het voorgestelde artikel heeft iedereen aan wie de graad Bachelor of Master is toegekend, de keuze om de graad of de Nederlandse titel te voeren.

Het Croho geeft uitsluitsel over welke opleidingen vallen onder de gebieden landbouw en natuurlijke omgeving, techniek en recht (zie artikel 2.9) Aan de opleidingen die hieronder vallen is niet de titel doctorandus (drs.)

of baccalaureus (bc.) verbonden maar de titel ingenieur (ir. of ing.) of meester (mr.).

Artikel 2.16. Graden en titulatuur buiten Nederland

Vergelijk artikel 7.23, eerste, tweede, derde, vijfde lid, WHW

Dit artikel is inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de WHW. Wel is de taak van de IB-Groep uitgebreid. Niet alleen kan iemand aan de IB-Groep toestemming vragen om een buitenlandse graad in een Nederlandse titel om te zetten, ook kan de IB-Groep, gezien de keuzevrijheid die de afgestudeerden aan een Nederlandse hbo- of wo-opleiding hebben tussen de vermelding van de graad of de titel, toestaan dat de buitenlandse graad wordt omgezet in een Nederlandse graad. In dit verband wordt ook de titel of graad van doctor meegenomen (zie artikel 2.22).

Artikel 2.17. Gezamenlijke opleiding of gezamenlijk programma

Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

Joint degrees

Dit artikel geeft ruimte aan instellingen om gezamenlijk een opleiding te verzorgen. In het spraakgebruik worden deze gezamenlijke opleidingen vaak aangeduid met de Engelse term «joint degrees». Onder de WHW kunnen instellingen wel samenwerken bij het verzorgen van een opleiding, maar moeten beide instellingen toch zelf de gehele opleiding verzorgen. Delen die een andere instelling verzorgt kunnen formeel geen deel uitmaken van de «eigen» opleiding; daarvoor is de route van vrijstelling nodig.

Waar sprake is van een gezamenlijke opleiding kan ook de kern van het curriculum verzorgd worden door een andere instelling. Dan gelden de voorschriften over uitbesteding (zie de toelichting bij artikel 7.12) dus niet. Deze afwijking is noodzakelijk om aan de gezamenlijkheid recht te kunnen doen.

Het college van bestuur moet de gezamenlijke opleiding (ook als dit voor een gedeelte van de opleiding geldt) laten registreren in het Croho. Dit zal bij de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 2.9, geregeld worden.

In het eerste, tweede en derde lid is de gezamenlijke opleiding geregeld waarbij twee of meer Nederlandse universiteiten of hogescholen betrokken zijn. In het vierde lid is een bepaling opgenomen voor de situatie dat een Nederlandse universiteit of hogeschool met een of meer buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs een gezamenlijke opleiding verzorgen. Als sprake is van verschillende Nederlandse instellingen met één of meer buitenlandse instellingen, dan zijn alle leden van toepassing: voor de binnenlandse situatie geldt het eerste, tweede en derde lid en voor de buitenlandse het vierde lid. Waar in het artikel en de toelichting gesproken wordt over een instelling, wordt steeds bedoeld de Nederlandse hoger onderwijsinstelling. Immers, de Nederlandse wetgever heeft geen jurisdictie in het buitenland.

Voor uitwisselingsprogramma's geldt dat er geen kosten in rekening gebracht mogen worden. Ook voor gezamenlijke opleidingen geldt dat er geen publieke middelen mogen wegvloeien naar het niet-bekostigde onderwijs. De financiële gevolgen van de gezamenlijke opleidingen zullen gemonitord worden.

Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Dit artikel laat instellingen grotendeels vrij om hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de opleiding te verdelen op een manier die zij het meest passend vinden. Voor de minister, studenten of overige externe belanghebbenden moet het niet uitmaken hoe de instellingen de verantwoordelijkheidsverdeling onderling hebben geregeld.

Als het gaat om de bevoegdheden van artikel 4.4, eerste, tweede en zesde

lid (inschrijving, accreditatie, graadverlening) zijn de colleges van bestuur gezamenlijk verantwoordelijk. Dit betekent praktisch dat de instelling gezamenlijk accreditatie aanvragen, gezamenlijk een graad verlenen, gezamenlijk een getuigschrift verstrekken e.d.

Verschillende situaties kunnen zich voordoen. Twee instellingen kunnen bijvoorbeeld een gehele opleiding als joint degree aanbieden. Als die opleiding accreditatie verliest, betekent dit dat beide instellingen de opleiding niet meer kunnen verzorgen. Een andere situatie is bijvoorbeeld dat twee instellingen allebei hun eigen, separate opleidingen verzorgen en binnen die opleidingen een gezamenlijk programma verzorgen. Als een opleiding van één instelling accreditatie verliest, blijft de opleiding van de andere instelling uiteraard in stand. Het gezamenlijke programma kan echter niet meer gezamenlijk worden verzorgd: de instelling die de geaccrediteerde opleiding nog verzorgt, kan het programma nu als onderdeel van de eigen opleiding verzorgen (maar dan voor het geheel).

De colleges van bestuur zijn vrij om de overige bevoegdheden (dus anders dan de genoemde bevoegdheden van artikel 4.4, eerste, tweede en zesde lid), te verdelen. Voor de kenbaarheid en het goed functioneren van de gezamenlijke opleidingen is het noodzakelijk dat de deelnemende instellingen onderling een contract hebben gesloten over de afstemming en vormgeving van de opleiding. In het contract moeten zij regelen wie welke verantwoordelijkheid heeft. Zo moet bijvoorbeeld vastgelegd worden of welk college van bestuur het OER vaststelt of dat ze dat gezamenlijk vaststellen. Hetzelfde geldt voor de examencommissie.

Inschrijving voor een joint degree en gevolgen toepasselijke regels

Voor de persoon die zich inschrijft voor een gezamenlijke opleiding gelden de collegegeldbepalingen als verwoord in hoofdstuk 3. Bij de gezamenlijke opleiding schrijft de student zich echter níét zelf in bij de andere deelnemende instelling(en). Het derde lid regelt dat inschrijving bij de ene instelling, voor de andere instelling leidt tot de verplichting om die student ook bij de eigen instelling in te schrijven. Hiermee lopen de deelnemende instellingen geen (extra) collegegeld mis, want als een student zich inschrijft aan twee Nederlandse instellingen krijgt de student bij de tweede instelling vrijstelling van collegegeld. Verder heeft de regel van twee inschrijvingen (één door student, één door de andere instelling) tot gevolg dat de meeste regels van de wet op de gebruikelijke manier worden uitgelegd: de interne regels van de instelling waar de student zichzelf heeft laten inschrijven, zijn geldig tenzij de instellingen dit bij de overeenkomst anders hebben bepaald. Omdat de student wel bij twee instellingen is ingeschreven, hebben studenten bijvoorbeeld bij beide instellingen toegang tot de geboden faciliteiten.

Als de instellingen de voorkeur geven aan een gezamenlijke medezeggenschap kunnen ze desgewenst de mogelijkheid tot het oprichten van een samenwerkingsinstituut benutten (zie hiervoor artikel 4.18). Het ligt niet voor de hand dit vorm te geven bij het hierna te bespreken gezamenlijk programmaonderdeel binnen een opleiding. Als het gaat om de inzet van leerrechten, gelden de gebruikelijke regels over de eerste en tweede inschrijving waardoor er ook duidelijkheid is over de hoogte van het collegegeld en welke instelling aanspraak heeft op bekostiging. De instellingen kunnen in een overeenkomst eventueel nog onderling verrekenen. De hoogte van het instellingscollegegeld kan ook onderdeel uitmaken van de overeenkomst.

Joint degree voor een programma

In het voorafgaande is gesproken over een gezamenlijke opleiding. Het is niet noodzakelijk dat de gehele opleiding, dus alle programmaonderdelen, zijn vormgegeven als een gezamenlijke opleiding. Het is mogelijk dat een instelling een programma samen met een andere instelling verzorgt. Als deze mogelijkheid niet werd geboden zouden instellingen verplicht zijn

om een afzonderlijke opleiding te maken van een dergelijk programma. Dit zou onbedoeld de verbreding van opleidingen kunnen belemmeren. Als een programma binnen een opleiding is vormgegeven als een joint degree geldt evenzeer wat hierboven en in paragraaf 4.8 van het algemeen deel van deze memorie is gesteld.

Joint degree met een buitenlandse instelling

Als sprake is van een gezamenlijke opleiding tussen een Nederlandse instelling en een buitenlandse instelling, zijn alle leden van dit artikel van toepassing: voor de binnenlandse situatie geldt het eerste, tweede en derde lid en voor de buitenlandse het vierde lid.

Dit betekent dat voor de gezamenlijke opleidingen de Nederlandse accreditatieverplichtingen gelden. In het geval dat een gezamenlijke opleiding een onderdeel vormt van een bredere opleiding vindt de accreditatie plaats op het niveau van de bredere opleiding. In de accreditatie worden de buitenlandse onderdelen van de opleiding in de beoordeling betrokken. De NVAO beoordeelt dan ook «de relevantie van de opleiding voor de arbeidsmarkt» binnen de Nederlandse context.

Op het getuigschrift kunnen de naam van de buitenlandse instelling en de onderdelen van de opleiding die in het buitenland zijn gevolgd, ook op het Nederlandse getuigschrift worden aangegeven. Deze bepaling is noodzakelijk omdat het getuigschrift is verbonden aan de Nederlandse instelling. Door deze bepaling maken ook de onderdelen van de opleiding die door de buitenlandse instelling worden verzorgd en geëxamineerd, expliciet onderdeel uit van het getuigschrift. Deze bepaling geldt echter alleen voor zover de student aan de Nederlandse instelling is ingeschreven. Op deze manier blijft duidelijk dat er sprake is van een joint degree en niet van het volgen van vakken van een andere opleiding in het buitenland. Studenten die aan een Nederlandse instelling zijn ingeschreven voor een joint degree, kunnen aanspraak maken op studiefinanciering en verbruiken leerrechten.

Voor het betalen van collegegeld voor een gezamenlijke opleiding met een buitenlandse instelling is de algemene bepaling van belang zoals opgenomen in het voorstel Financiering in het hoger onderwijs.

Artikel 2.18. Associate-degreeprogramma

Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

In dit artikel worden de bepalingen voor Associate degree geregeld. Het Associate-degreeprogramma is een in beginsel een tweejarig programma binnen een hbo-bacheloropleiding waarvoor een eigen graad verleend wordt. Daarbij is gekozen voor de naam «Associate degree» (Ad), omdat deze goed tot uitdrukking brengt dat het gaat om een onderdeel van een (hbo-bachelor)opleiding en daarnaast is deze naam inmiddels ingeburgerd in Nederland. Degene aan wie de graad is verleend is gerechtigd deze bij de eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen. Het verlenen van de graad Associate degree is een tijdelijke bevoegdheid voor de instellingen die een pilotproject met een Ad-programma toegewezen hebben gekregen. De tijdelijke bevoegdheid geldt uiteraard alleen voor de toegewezen Ad-programma's. Deze tijdelijkheid volgt uit artikel 9.20.

Artikel 2.19. Zijinstromers bij beroepen in primair en voortgezet onderwijs

Vergelijk de artikelen 7a.1 t/m 7a.5 WHW

Dit artikel is een samenvoeging van bepalingen uit de Wet beroepen in het onderwijs die onder meer de WHW heeft gewijzigd. Deze bepalingen zijn nog niet in werking getreden, maar zullen op het moment van de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel inmiddels wel in werking zijn getreden.

Artikel 2.20. College voor promoties en eisen aan een promotie
Vergelijk de artikelen 7.18, tweede, derde en vierde lid, 7.19, eerste lid, 9.10, eerste en derde lid, 9.19, derde lid en 11.10 WHW

Dit artikel is een samenvoeging van diverse bepalingen over het college voor promoties die in de WHW verspreid stonden. Ze zijn redactioneel vereenvoudigd, maar inhoudelijk nauwelijks gewijzigd ten opzichte van de WHW. Wel is er op dit moment in de WHW nog de beperking dat een hoogleraar tot vijf jaar na zijn eervol ontslag nog als promotor kan optreden. Er is geen noodzaak meer om die grens te stellen; de instelling kan zelf bepalen hoe lang een oud-hoogleraar als promotor kan optreden. Om die reden is de beperking van vijf jaar na eervol ontslag in dit wetsvoorstel vervallen.

Verder is een redactioneel punt dat in dit artikel wordt gesproken over «promoveren» in plaats van «het verlenen van toegang tot de promoties» zoals in de WHW gebruikelijk is. Op deze manier wordt aangesloten bij het spraakgebruik in de praktijk.

De wet schrijft niet meer voor dat de taak, samenstelling en benoeming van het college van promoties verplicht in het bestuurs- en beheersreglement moeten worden opgenomen (artikel 9.10, derde lid, WHW). Ook zonder dat de wet dit regelt, is dit de meest logische plaats om dit nader uit te werken.

Artikelen 2.21 en 2.22. Graadverlening, graad Doctor, titel Doctor
Vergelijk de artikelen 7.18, eerste lid, 7.19, tweede lid, 7.22 en 9.10, tweede lid, WHW

Deze artikelen zijn inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de WHW. Het enige verschil is dat de afkorting «D.» niet meer in deze artikelen is opgenomen als de afkorting die geldt voor de graad Doctor. Er is namelijk geen eenduidige internationale afkorting voor. De afkorting voor de Nederlandse titel is «dr.» gebleven.

HOOFDSTUK 3. STUDENTEN IN HET HOGER ONDERWIJS

Artikel 3.1. Informatieverstrekking aan studenten en aanstaande studenten

Vergelijk artikel 7.15 WHW

Dit artikel geeft aan het college van bestuur de opdracht om informatie te verstrekken aan studenten over hun studiekeuze. Juist in een context waar instellingen meer vrijheid krijgen bij de inrichting van hun organisatie en het onderwijs, is goede informatievoorziening van groot belang. Het WRR-rapport «Bewijzen van goede dienstverlening» (2004) heeft het belang van een goede informatievoorziening over de diensten die een maatschappelijke onderneming aanbiedt, benadrukt.

Het college van bestuur moet met de geboden informatie de verbinding leggen tussen het op dat moment aanwezige inzicht van de aanstaande student over zijn voorkeuren en mogelijkheden en het onderwijs dat die instelling aanbiedt. Op deze wijze is een student in staat om een studiekeuze te maken die aansluit bij zijn voorkeuren en mogelijkheden. Voor studenten is een dergelijke regeling van belang omdat dit bijdraagt aan een efficiënte inzet van hun tijd bij bekostigde instellingen, van hun leerrechten. De overheid heeft er daarnaast belang bij dat het college van bestuur hierin zijn verantwoordelijkheid neemt. Het verstrekken van adequate informatie, waardoor de student een bewuste keuze kan maken,

sluit aan bij de doelstelling van de overheid om het rendement van het hoger onderwijs te verhogen.

In het eerste lid van dit artikel gaat het om het informeren van aanstaande studenten en «zittende» studenten. Het college van bestuur is vrij in de manier waarop het deze aanstaande studenten benadert. Men kan kiezen voor open dagen, brochures, informatie via internet en uitnodigingen om alvast colleges mee te lopen. De aankomend student kan tijdens de periode dat hij voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs volgde al een goed beeld gekregen hebben van de mogelijkheden in het hoger onderwijs. Binnen het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs heeft het bevoegd gezag van een dergelijke school of instelling de verplichting om de leerlingen te helpen bij het ontdekken van hun voorkeuren en mogelijkheden met het oog op hun loopbaanoriëntatie (artikel 86, eerste lid, onderdeel e, van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 8.1.3, derde lid, onderdeel d, van de Wet educatie en beroepsonderwijs).

Bij het maken van een studiekeuze hebben aanstaande studenten er behoefte aan om het aangeboden onderwijs te kunnen vergelijken. De mogelijkheid tot vergelijking is dan ook het eerste doel van de informatieverplichting in dit artikel. Een wettelijke opdracht voor dit soort informatieverstrekking is noodzakelijk: het moet gaan om objectieve gegevens waarbij alle instellingen de gegevens via een zelfde opzet aanleveren, zodat de (aanstaande) student een gedegen afweging kan maken. Zonder een dergelijke opdracht verstrekken de instellingen uiteraard wel informatie aan de studenten, maar is de onderlinge vergelijkbaarheid van de gegevens geen vanzelfsprekendheid. In de Stuurgroep transparant hoger onderwijs vindt overleg plaats tussen de VSNU, de HBO-raad, de LSVb, het ISO, PAEPON en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om te komen tot bestuurlijke afspraken die inhouden wie een dergelijk systeem in stand gaat houden en welke gegevens hiervoor nodig zijn. Op deze manier kan verdere regelgeving vanuit de overheid worden voorkomen. Mocht een dergelijke afspraak (in de vorm van een convenant, dat voor alle instellingen geldt) niet tot stand komen, dan zal er een ministeriële regeling komen waarin zal worden aangegeven, welke informatie het college van bestuur moet verstrekken voor de bouw van het informatie-systeem en op welke wijze de informatievoorziening zal plaatsvinden. Dit volgt uit het tweede lid.

Artikel 3.2. Recht op inschrijving voor een opleiding

Vergelijk de artikelen 7.32 en 7.37 WHW

Dit artikel geeft de voorwaarden aan waaraan een aanstaande student of extraneus moet voldoen om zich te kunnen laten inschrijven voor een bachelor- of masteropleiding dan wel voor een programmaonderdeel van de Open Universiteit.

Het eerste lid betreft de eisen voor de inschrijving voor een wo- of hbo-bacheloropleiding en een wo- of hbo-masteropleiding. Een aantal eisen geldt alleen voor de bacheloropleiding en de toelatingseisen alleen voor de wo-masteropleidingen. De eisen gelden allemaal op het moment van inschrijving, met dien verstande dat de eis van het betalen van collegegeld of examengeld niet alleen op het moment van inschrijving geldt maar ook voor het vervolg van de opleiding, dus de totale duur van de inschrijving. Alle in dit lid vermelde eisen worden nader uitgewerkt in volgende artikelen of paragrafen.

Het recht op inschrijving voor een bacheloropleiding kan niet zonder meer worden uitgeoefend. De aanstaande student dient te beschikken over voldoende kwalificaties. Daarom zijn eisen geformuleerd ten aanzien van

de vooropleiding. En als voor een bepaalde opleiding een numerus fixus geldt (een inschrijvingsbeperking op grond van de beschikbare onderwijs-capaciteit of op grond van de behoefte op de arbeidsmarkt), wordt pas tot inschrijving overgegaan als de betrokkene beschikt over een bewijs van toelating. Verder kan het college van bestuur op grond van beperkte onderwijscapaciteit de inschrijving voor de fase na het eerste jaar van een bacheloropleiding weigeren en het aantal studenten dat zich voor een masteropleiding kan inschrijven aan een maximum binden (zie artikel 3.22). De persoon die zich wil inschrijven, dient daarnaast te voldoen aan de eisen betreffende Nederlanderschap of aan de eisen die gesteld worden aan een vreemdeling en aan de procedurele eisen van artikel 3.6.

In het tweede lid is vastgelegd, wanneer het recht op inschrijving vervalt. Dit is het geval, indien een student zich naar het oordeel van het college van bestuur schuldig heeft gemaakt aan ernstige fraude.

Verder vervalt het recht op inschrijving in de gevallen dat de inschrijving wordt geweigerd op grond van misbruik van de inschrijving door in ernstige mate afbreuk te doen aan de eigen aard van de instelling (uitsluitend bijzondere instelling) en na beëindiging van de inschrijving op grond van een negatief bindend studieadvies, een beëindiging van de opleiding omdat de student niet geschikt is voor het beroep waarvoor hij wordt opgeleid (het *judicium abeundi*) of een strafsanctie vanwege langdurige misdragingen.

Het derde lid voorziet erin dat het recht op inschrijving wordt hersteld als op grond van een uitspraak in een geschillen- of beroepsprocedure blijkt dat het college van bestuur ten onrechte een bepaalde beslissing heeft genomen.

Naast de inschrijvingsvorm van student bestaat de mogelijkheid dat men zich kan laten inschrijven als extraneus met het oog op het afleggen van examens. Voorwaarde daarbij is dat de aard of het belang van het onderwijs zich daartegen niet verzet (vierde lid). Daarbij moet vooral worden gedacht aan de situatie dat praktische oefeningen deel uitmaken van het onderwijs, zoals werken in een laboratorium. In dat geval zal veelal sprake zijn van een vorm van tussentijdse toetsing (praktische oefeningen zijn onderdeel van de beoordeling) waarbij in redelijkheid een extraneus-examen niet mogelijk is. Aan deze inschrijvingsvorm zijn minder rechten verbonden dan aan inschrijving als student: de extraneus is alleen gerechtigd om examens af te leggen en gebruik te maken van bepaalde voorzieningen zoals de bibliotheek (zie artikel 3.40).

Voor de inschrijving voor een opleiding of programmaonderdeel van de Open Universiteit gelden geen vooropleidingseisen daaronder de aanvullende eisen begrepen (vijfde lid). De inschrijving staat open voor een ieder die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Artikel 3.3. Eis over Nederlander- of vreemdelingschap

Vergelijk artikel 7.32, vijfde lid, WHW

Dit artikel vormt een uitwerking van het beginsel dat vreemdelingen in de zin van de Vreemdelingenwet 2000 die niet rechtmatig in Nederland verblijven, geen aanspraak kunnen maken op collectieve voorzieningen. De student of extraneus die zich wil laten inschrijven, is verplicht aan te tonen dat hij tot een bepaalde categorie (zie hieronder) behoort.

Onderdeel a gaat over personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten. Verder ziet dit onderdeel op de personen die op grond van een wettelijk voorschrift als Nederlander worden behandeld. Een voorbeeld in dit

verband is een persoon als bedoeld in de Wet betreffende de positie van Molukkers (Stb. 1991, 872).

Onderdeel b heeft betrekking op vreemdelingen die op de dag waarop het onderwijs in de opleiding van hun keuze begint, jonger dan 18 jaar zijn. Voor hen geldt dat zij, ongeacht hun verblijfsstatus, desgevraagd moeten worden ingeschreven (als ze ten minste ook voldoen aan de andere inschrijvingseisen).

In onderdeel c gaat het om vreemdelingen die op de dag waarop het onderwijs in de opleiding van hun keuze begint, 18 jaar of ouder zijn. Voor hen geldt dat zij uitsluitend voor een opleiding kunnen worden ingeschreven, indien zij rechtmatig in Nederland verblijf houden. De instelling dient vast te stellen of er sprake is van rechtmatig verblijf. Hiertoe gaat de instelling in het kader van het eerste verzoek om inschrijving na, of de betrokkene in het bezit is van een verblijfsdocument. Deze documenten zijn aangewezen bij de Regeling bescheiden rechtmatig verblijf (Stcrt. 1998, 106).

Onderdeel d heeft betrekking op vreemdelingen die op de dag waarop het onderwijs in de opleiding van hun keuze begint, buiten Nederland verblijven. Te denken valt aan bijvoorbeeld buitenlanders die in afwachting zijn van een verblijfsvergunning. Op het moment dat deze buitenlanders daadwerkelijk in Nederland komen studeren, dient de instelling te verifiëren of zij rechtmatig in Nederland verblijf houden. De bescheiden rechtmatig verblijf worden verstrekt op basis van een bewijs tot voorlopige inschrijving als student bij een instelling voor hoger onderwijs.

Onderdeel e bepaalt ten slotte dat een vreemdeling die eenmaal met een bepaalde opleiding is begonnen, ook wanneer hij 18 jaar of ouder is, het recht heeft om voor die opleiding ingeschreven te blijven om de opleiding te voltooien. De vreemdelingen van 18 jaar en ouder die met een legale status aan een opleiding beginnen, hebben ook na het wegvallen van die status het recht op inschrijving in de volgende jaren voor het voltooien van deze opleiding.

Artikel 3.4. Centrale aanmelding van aanstaande studenten

Vergelijk artikel 7.37, vierde lid, WHW

Voorafgaand aan de inschrijving voor het eerste jaar van de bacheloropleiding bij een instelling moet een aanstaande student (uitgezonderd de extraneus) zich aanmelden bij de IB-Groep. Dit heeft te maken met de mogelijkheid van een instelling om een zogenoemde numerus fixus in te stellen. Om onderwijs van goede kwaliteit met voldoende personeel binnen een goede kennisinfrastructuur te kunnen verzorgen, hebben de universiteiten en hogescholen de mogelijkheid om een grens aan de omvang van het aantal studenten te stellen. De IB-Groep verzamelt de gegevens over de vraag hoeveel en welke studenten zich voor welke opleiding aan welke instelling willen laten inschrijven. De gevallen waarin een fixus geldt en hoe dat verder procedureel gaat, is geregeld in paragraaf 3.3 (beperking van de inschrijving).

Artikel 3.5. Te verstrekken persoonsgebonden nummer bij aanmelding

Vergelijk artikel 7.38 WHW, zoals dat artikel in die wet zal worden opgenomen door de wet van 6 december 2001 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs.

Een student (uitgezonderd de extraneus) verstrekt bij zijn inschrijving aan de instelling de benodigde gegevens, waaronder zijn sociaal-fiscaalnummer. De instelling geeft deze gegevens vervolgens door aan de IB-Groep, die verantwoordelijk is voor het basisregister onderwijs (BRON). In tegen-

stelling tot de andere onderwijssectoren moet in het hoger onderwijs een ieder die zich voor het eerste jaar van een bacheloropleiding aan een bepaalde instelling wil laten inschrijven, zich aanmelden bij de IB-Groep. De IB-Groep verstrekt vervolgens de aanmeldingsgegevens aan de instelling, waarvoor de desbetreffende student de eerste voorkeur heeft aangegeven. Gelet op deze procedure ligt het voor de hand dat al bij aanmelding het sociaal-fiscaalnummer van de student bekend moet zijn dan wel dat reeds bij aanmelding de IB-Groep aan de student een onderwijsnummer kan verstrekken. Dit artikel voorziet hierin. Hierdoor kan de IB-Groep dit nummer gebruiken in de communicatie met de instelling. Op dit moment gebruiken de IB-Groep en de instellingen hiervoor het OCW-correspondentienummer. Wanneer voor het hoger onderwijs de wet van 6 december 2001 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs (Stb. 2001, 681) in werking treedt, komt hiervoor het persoonsgebonden nummer in de plaats.

Dit artikel bepaalt voorts de wijze waarop het persoonsgebonden nummer van een student wordt verwerkt bij aanmelding bij de IB-Groep. Het gaat over de periode vanaf het moment van aanmelding bij de IB-Groep tot de verzending van de gegevens door de IB-Groep naar de instelling waarbij die student zich wil inschrijven.

Een student legt bij de aanmelding bij de IB-Groep zijn persoonsgebonden nummer (eerste lid) en de overige benodigde gegevens (tweede lid) over. De IB-Groep zal de gegevens binnen acht weken na de aanmelding aan het college van bestuur zenden (vierde lid), waardoor het college van bestuur kan controleren of die gegevens overeenkomen met de gegevens die hij van de student bij de inschrijving ontvangt.

Het persoonsgebonden nummer dat een aanstaande student bij zijn aanmelding overlegt is in principe het sociaal-fiscaalnummer (eerste lid). Indien hij echter aannemelijk maakt dat hij geen sociaal-fiscaalnummer heeft, verstrekt de IB-Groep een onderwijsnummer aan de student (derde lid). Dit zal overigens relatief weinig voorkomen, omdat een aanstaande student die zich aanmeldt bij de IB-Groep, in de meeste gevallen voortgezet onderwijs of beroepsonderwijs heeft gevolgd. Aangezien voor de inschrijving aan een dergelijke school of instelling eveneens een persoonsgebonden nummer overgelegd moet worden, zal een aanstaande student in de meeste gevallen al beschikken over een dergelijk nummer.

Artikel 3.6. Procedure tot inschrijving

Vergelijk artikel 7.32 WHW (overeenkomstig het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs)

In het eerste lid is de inschrijvingsplicht voor studenten en extraneï opgenomen. Deze plicht houdt in dat ieder die onderwijs wil volgen of examens wil doen aan een instelling, verplicht is zich bij die instelling te laten inschrijven. De inschrijving kan geschieden als student of extraneus, met dien verstande dat inschrijving aan de Open Universiteit alleen mogelijk is als student. Dit houdt verband met het bijzondere karakter van de voorzieningen van deze onderwijsinstelling.

De rechten die aan de inschrijving zijn verbonden, zijn onder andere de toegang tot gebouwen en faciliteiten van de instelling en het recht op studiebegeleiding (uitgezonderd voor extraneï). Wie niet is ingeschreven als student en zonder andere titel gebruik maakt van de onderwijs- en examenvoorzieningen is als bedoeld in 3.40, eerste lid, sub a en b, is beginsel strafbaar onder artikel 8.20.

Volgens het tweede lid is de inschrijving (behalve voor de Open Universiteit) voor onbepaalde tijd en behoeft men zich na de eerste inschrijving niet periodiek te laten herinschrijven. Een student of extraneus bevestigt de inschrijving – in voorkomende gevallen met de bijbehorende inzet van leerrechten – door het verschuldigde collegegeld te blijven voldoen. Pas als hij zelf aangeeft de inschrijving te willen beëindigen gaat de instelling daartoe over.

Voor de Open Universiteit kan aan de inschrijving een termijn verbonden worden voor de opleiding of de programmaonderdelen waarvoor de student zich inschrijft. Na verloop van deze termijn vervallen de rechten van studenten met betrekking tot die inschrijving en wordt de betreffende inschrijving beëindigd.

Het bewijs van inschrijving (vierde lid) moet worden overgelegd, zodra daarnaar wordt gevraagd door het daarvoor door het college van bestuur aangewezen personeel. Anders dan in de WHW is het niet nakomen van de identificatieverplichting niet meer strafbaar gesteld in deze wet.

Het college van bestuur kan op grond van het vijfde lid regels van procedurele aard stellen over de inschrijving en daarmee ook over het moment daarvan. Door de studielast niet meer te verbinden aan een studiejaar (zie artikel 2.8) is er geen wettelijke verplichting meer om de opleiding met ingang van 1 september te laten starten: een instelling kan op grond van de inschrijvingsbepalingen zelf de start van een opleiding bepalen, inclusief – zoals in de huidige situatie – zo nodig het moment dat geen instroom meer kan plaatsvinden, indien de opleiding reeds is gestart.

Uit het eerste lid moet worden opgemaakt dat de inschrijvingsplicht alleen geldt voor hen die gebruik willen maken van onderwijs- en examenvoorzieningen in de zin van deze wet. Als men hiervan geen gebruik wil maken, is inschrijving in de zin van de wet niet nodig. Dit artikel laat de mogelijkheid open om personen van het onderwijs van de instelling gebruik te laten maken anders dan krachtens inschrijving in de zin van de wet. Dit is mogelijk op grond van een afzonderlijk met de instelling te sluiten overeenkomst. Er is dan sprake van contractonderwijs ten behoeve van individuen en bedrijven. In het geval niet wordt overgegaan tot inschrijving, is men geen student of extraneus, kan geen graad krachtens deze wet worden verleend en bestaat eveneens geen aanspraak op studiefinanciering (zie paragraaf 2.3 van de Wet studiefinanciering 2000). Dit behoeft geen regeling in de wet.

Artikel 3.7. Te verstrekken persoonsgebonden nummer bij inschrijving

Vergelijk artikel 7.38 WHW, zoals dat artikel zal worden gewijzigd door de wet van 6 december 2001 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs.

Dit artikel regelt het overleggen van het persoonsgebonden nummer bij de inschrijving. In het geval dat een student of extraneus bij de inschrijving geen persoonsgebonden nummer kan overleggen, zendt het college van bestuur, naast de beschikbare gegevens die genoemd zijn in artikel 3.5, tweede lid, ook het adres en de woonplaats van de student of extraneus aan de IB-Groep. Dit is nodig, omdat aan het te verstrekken onderwijsnummer een adres en woonplaats gekoppeld moeten worden. Het moet bekend zijn of de student in Nederland, België of een grensregio in Duitsland woont. Dit is voor de student van belang voor het verkrijgen van leerrechten en voor de instelling voor de bekostiging.

Artikel 3.8. Weigering inschrijving door bijzondere instelling

Vergelijk artikel 7.37, vijfde en zesde lid, WHW

Artikel 3.8 bepaalt dat een bijzondere instelling een student kan weigeren in te schrijven, wanneer hij de doelstellingen die nodig zijn ter verwezenlijking van de grondslag van die instelling niet respecteert. Deze bepaling is een verdere uitwerking van het tweede lid van artikel 7 van de Algemene wet gelijke behandeling dat bepaalt dat een bijzondere instelling eisen mag stellen aan de toelating, mits deze eisen niet leiden tot de weigering op grond van het enkele feit van de politieke gezindheid, de etniciteit, het geslacht, de nationaliteit, de hetero- of homoseksuele gerichtheid of de burgerlijke staat van de student. Het onderhavige artikel geeft aan dat een student slechts mag worden geweigerd, als hij de doelstellingen ter verwezenlijking van de grondslag niet respecteert. Van een weigering op basis van het feit van een van de hiervoor genoemde gronden kan dan geen sprake zijn. Om die reden is dit artikel vanuit de WHW in dit wetsvoorstel overgenomen.

Artikel 3.9. Vooropleidingseisen voor bacheloropleidingen (diploma-eisen en nadere eisen)

Vergelijk de artikelen 7.24 en 7.25 WHW

Dit artikel geeft een overzicht aan welke kwalitatieve eisen een aanstaande student of extraneus moet voldoen om zich te kunnen laten inschrijven voor een wo- of hbo-bacheloropleiding. Onder de WHW waren dit de zogenoemde vooropleidingseisen. In dit voorstel wordt met het begrip «vooropleidingseisen» bedoeld op de eisen ten aanzien van het behaalde diploma («diploma-eis») en op de eisen ten aanzien van hetgeen desbetreffende persoon binnen die vooropleiding aan specifieke kennis heeft opgedaan door middel van het duiden van het behaalde profiel en vakken (nadere eisen, onder de WHW: nadere vooropleidingseisen).

Het tweede lid ziet op de vooropleidingseisen voor een wo-bacheloropleiding; dit is het vwo-diploma. Voor verschillende opleidingen wordt daarnaast bij ministeriële regeling aangegeven welke profiel binnen het vwo de aanstaande student doorlopen moet hebben en welke vakken of andere programmaonderdelen deel moeten hebben uitgemaakt van het eindexamen (derde lid). In sommige gevallen kan geëist worden dat een aanstaande student daarnaast nog voldoet aan aanvullende eisen (zie de toelichting bij artikel 3.11). Als een aanstaande student niet aan de eisen van het vwo-diploma en het bijbehorende profiel of de vakken/programmaonderdelen voldoet, heeft deze nog wel de mogelijkheid om op bepaalde gronden vrijstelling te krijgen (zie hiervoor artikel 3.10).

Het vierde lid noemt de vijf soorten diploma's op grond van de Wet op het voortgezet en de Wet educatie en beroepsonderwijs die recht op inschrijving geven voor een hbo-bacheloropleiding. Ook hier geldt dat nadere eisen kunnen worden gesteld over het profiel, de vakken en de programmaonderdelen.

Nieuw vergeleken met de overeenkomstige bepaling van de WHW is het vijfde lid, onderdeel c (eis van verwantschap). Zie in dit verband paragraaf 3.1.1 onder mbo-hbo van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 3.10. Vrijstelling van vooropleidingseisen voor bacheloropleidingen

Vergelijk de artikelen 7.28 en 7.29 WHW

Dit artikel regelt de vrijstellingen van de diploma-eisen voor bacheloropleidingen. Onderscheiden worden de vrijstellingen van rechtswege (eerste lid) en de door de instellingen te verlenen vrijstellingen (tweede tot en met zesde lid). Vanzelfsprekend kan er geen sprake zijn van willekeur bij het toekennen van vrijstellingen: als een persoon verzoekt om inschrijving en voldoet aan de vooropleidingseisen (diploma-eisen en nadere eisen), staat het de instelling niet vrij om deze persoon toch op grond van deze vooropleidingseisen te weigeren (om capaciteitsredenen kan dat natuurlijk wel het geval zijn, zie de artikelen 3.16 en volgende).

Ten opzichte van de WHW is een bepaling toegevoegd over de uitvoering van het Verdrag van Lissabon (Trb. 2002, 137) waarover hieronder meer, en verder dat het recht op inschrijving voor een wo-bacheloropleiding voor de bezitter van een hbo-propedeusegetuigschrift is komen te vervallen.

In het algemene deel van deze memorie is de motivering van deze laatste wijziging gegeven.

In het eerste lid worden de vrijstellingen van rechtswege geregeld van de diploma-eisen. Op grond van onderdeel a van het eerste lid heeft een ieder aan wie een bachelor- of mastergraad is verleend, vrijstelling van de diploma-eisen voor een wo- of hbo-bacheloropleiding. De achtergrond hiervan is dat wie een opleiding in het hoger onderwijs heeft doorlopen, voldoende kennis, inzicht en vaardigheden bezit voor welke andere opleiding in het hoger onderwijs dan ook en dat dat ten minste vergelijkbaar is met de kennis, inzicht en vaardigheden van een vwo'er, havist of mbo'er. Als er nadere eisen zijn gesteld, dan moet de betrokkene daar ook aan voldoen of daarvoor vrijstelling verkrijgen. Onderdeel a is ontleend aan artikel 7.28, eerste lid, van de WHW. Verschil met die bepaling is dat het met goed gevolg doorlopen hebben van een propedeutische fase geen rechtstreekse toegang tot het hoger onderwijs meer geeft. Het recht op toelating is omgezet in toelaatbaarheid.

Onderdeel b van het eerste lid, vloeit voort uit de verplichtingen die Nederland is aangegaan door de ondertekening van het Verdrag van Lissabon. Artikel 7.28, tweede lid, van de WHW verleende een instellingsbestuur de bevoegdheid om vrijstelling van de diploma-eisen te verlenen aan bezitters van Nederlandse en buitenlandse diploma's. Voorzover het gaat om bezitters van een getuigschrift, uitgereikt in een van de landen die ook verdragspartij zijn bij het Verdrag van Lissabon, is die situatie gewijzigd in die zin dat genoemd verdrag uitgaat van de gelijkwaardigheid van getuigschriften. Er is in andere termen sprake van een erkenning in plaats van de mogelijkheid van vrijstelling. Een en ander neemt niet weg dat het college van bestuur ook van bezitters van een getuigschrift, uitgereikt in een van de verdragslanden, de kan vergen dat zij voldoen aan eisen die vergelijkbaar zijn met de nadere eisen.

Daarnaast mag het college op grond van het tweede lid de eis stellen dat zij het Nederlands of Engels voldoende beheersen om het onderwijs goed te kunnen volgen.

Het derde lid kent het college van bestuur de bevoegdheid toe vrijstelling te verlenen van het bezit van een vwo- of havo-diploma dan wel van een diploma beroepsonderwijs aan degene die in het bezit is van een Nederlands of een buitenlands diploma dat naar het oordeel van het college van bestuur ten minste gelijkwaardig is. Bij een Nederlands diploma kan gedacht worden aan een vwo-diploma dat is afgegeven op grond van het

«oude» vakkenpakketstelsel, dat wil zeggen voor de invoering van de profielen. Bij een buitenlands diploma gaat het om andere diploma's dan die, bedoeld in de Lissabonconventie (zie hierboven: eerste lid, onder b). Dit derde lid is ontleend aan artikel 7.28, tweede lid, van de WHW en vormt als het ware een samenvoeging van de eerste en tweede volzin van dat artikellid. Vergeleken met die volzinnen van artikel 7.28, tweede lid, van de WHW wordt de gelijkwaardigheid van alle buitenlandse diploma's voortaan door het college van bestuur vastgesteld en niet meer een deel daarvan bij ministeriële regeling. De reden van deze wijziging is dat die ministeriële regeling nooit tot stand is gekomen en zeer uitvoerig zou moeten zijn. Ook voor bezitters van deze diploma's geldt dat ze dienen te voldoen aan met de nadere eisen vergelijkbare eisen en dat het college van bestuur eisen kan stellen ten aanzien van de beheersing van de Engelse of Nederlandse taal.

Het vierde lid biedt het college van bestuur de mogelijkheid dat degene die de eerste fase van een hbo-bacheloropleiding met een studielast van 60 studiepunten met goed gevolg heeft afgerond, wordt toegelaten tot een wo-bacheloropleiding. Het college van bestuur kan volstaan met het laten overleggen van het bewijsstuk dat bedoelde fase met goed gevolg is afgerond. Daarnaast kan het college van bestuur nog laten onderzoeken of de student ook daadwerkelijk geschikt is voor het volgen van het wetenschappelijk onderwijs. Als er nog nadere eisen in het kader van het vwo-diploma worden gesteld, dan zullen de vergelijkbare, inhoudelijke eisen gesteld moeten worden en in dat onderzoek meegenomen worden.

Zoals hierboven al is aangestipt, kan het college van bestuur op grond van het vijfde lid vrijstelling verlenen van de nadere eisen. De terminologie tussen de verschillende eisen aan bezitters van verschillende diploma's is geharmoniseerd. In dit lid is er daarom – anders dan in artikel 7.28, derde lid, van de WHW waaraan deze bepaling is ontleend, – sprake van dat de aanstaande studenten dienen te beschikken over *vergelijkbare* kennis en vaardigheden waarop de nadere vooropleidingseisen betrekking hebben). In de praktijk zal dit niet of nauwelijks consequenties hebben.

Het zesde lid regelt het toelatingsonderzoek voor personen van 21 jaar en ouder die niet voldoen aan of niet zijn vrijgesteld van de vooropleidingseisen. Op basis van de bij het onderzoek behaalde resultaten kan het college van bestuur die personen vrijstelling verlenen van de vooropleidingseisen en de nadere eisen. Het toelatingsonderzoek heeft betrekking op de geschiktheid voor de opleiding en op het in voldoende mate beheersen van de Nederlandse of Engelse taal. Voor bepaalde gevallen kan worden afgeweken van de 21 jaar grens. Ten eerste voor de bezitter van een buitenlands diploma dat in eigen land toelating geeft. Dit diploma hoeft niet naar het oordeel van het college van bestuur gelijkwaardig te zijn aan een Nederlands vwo of mbo-diploma (zie lid 1), mits het in eigen land toegang geeft tot het hoger onderwijs en de persoon in kwestie beschikt over gelijkwaardige kennis en vaardigheden. Ten tweede is een afwijking mogelijk in bijzondere gevallen voor degene die geen diploma heeft of niet kan overleggen, waarbij met name gedacht wordt aan asielzoekers. Voor degene die kunstonderwijs wil gaan volgen, kan worden afgeweken van de leeftijdsgrens van 21 jaar. Dit lid is volledig ontleend aan artikel 7.29 van de WHW.

In het algemeen deel van de memorie is aangegeven dat ook bij toelaatbaarheid een clausulering geldt. Aangegeven is dat de wet bepaalt welke studenten toelaatbaar zijn en welke beleidsruimte de instelling heeft bij de beslissing een student toe te laten. De toelaatbaarheid tot de bacheloropleiding is in de voorgaande leden geregeld. In het achtste lid wordt aangegeven welke personen voor aanvang van de opleiding al de tekort-

koming («deficiëntie») op het gebied van de nadere eisen moet hebben weggewerkt en voor welke personen dit gedurende de eerste fase van de bacheloropleiding met een studielast van 60 studiepunten kan plaatsvinden.

De hoofdregel, neergelegd in lid 7, is dat degene die toegelaten wil worden vóór aanvang van de bacheloropleiding, voldoet aan de nadere eisen. Veelal zal men voldoen aan de nadere eisen doordat het diploma de vereiste vakken/profielen/programma-onderdelen bevat. Als dit echter niet het geval is, kan men ook op andere wijze aan de nadere eisen voldoen, dit ter beoordeling van het college van bestuur (vijfde lid).

Voor het college van bestuur bestaat – in afwijking van de hoofdregel – de mogelijkheid bepaalde categorieën studenten in te schrijven, terwijl ze nog niet voldoen aan de nadere eisen. Deze mogelijkheid is neergelegd in het achtste lid.

De mogelijkheid voor instellingen om voor bepaalde opleidingen «deficiënte» studenten toe te laten bestaat alleen als voor de desbetreffende opleiding geen numerus fixus geldt. De reden hiervan is de volgende: als het aantal personen dat de opleiding wil volgen groter is dan de capaciteit, dienen degenen die het meest capabel zijn (in termen van voldoen aan de eisen) voorrang te hebben. Dit is niet anders dan onder de WHW. Het gaat in onderdeel a van lid 8 om dezelfde groep van personen die op grond van het eerste, derde, vierde (bepaalde gevallen), vijfde of zesde lid een vrijstelling zou (kunnen) krijgen van de diploma-eisen. In de gevallen bedoeld in onderdeel b bestaat die mogelijkheid ook voor degenen die wel beschikken over een vwo-diploma, een havo-diploma, namelijk als bij ministeriële regeling de bacheloropleiding daartoe is aangewezen. Zo wordt voor de wo-bacheloropleiding Theologie als nadere eis gesteld het gevolgd hebben van de vakken Latijn en Grieks, maar op grond van deze ministeriële regeling kan de instelling studenten toelaten die niet aan deze eisen voldoen. Een ander voorbeeld betreft technische opleidingen waarbij instellingen de mogelijkheid hebben om vwo-ers met het profiel Natuur en Gezondheid toe te laten. Dan is er sprake van toelaatbaarheid: de instelling heeft de mogelijkheid, maar is daartoe niet verplicht. Vanzelfsprekend kan de instelling daarbij niet naar willekeur handelen en zal ze vooraf kenbaar moeten maken hoe ze met de bevoegdheid om gaat. Vwo'ers met het profiel Natuur en Techniek voldoen aan de nadere eisen en hebben dus toelatingsrecht. Als de instelling op grond van de ministeriële regeling de mogelijkheid heeft om «deficiënte» studenten toe te laten, dienen desbetreffende studenten wel gedurende het eerste jaar hun deficiëntie weg te werken. Als dit niet gebeurt, moet de instelling de inschrijving beëindigen.

Artikel 3.11. Aanvullende eisen

Vergelijk de artikelen 7.26 en 7.26a WHW

De aanvullende eisen die op grond van dit artikel gesteld kunnen worden aan iemand die zich wil laten inschrijven, hebben betrekking op de persoon van de student. Bij ministeriële regeling worden de aanvullende eisen en de opleidingen waarvoor die gelden, omschreven. Deze eisen gelden zowel voor degenen die voldoen aan de vooropleidingseisen, als ook voor degenen die daarvan zijn vrijgesteld.

Artikelen 3.12 en 3.13. Toelatingseisen voor masteropleidingen; vrijstelling daarvan

Vergelijk de artikelen 7.30a, 7.30b en 7.30c WHW

De toelatingseisen tot de masteropleidingen zijn geregeld in de artikelen 3.12 en 3.13. Deze wijken – met uitzondering van hetgeen hieronder wordt genoemd in verband met het Verdrag van Lissabon – inhoudelijk niet af van de eisen die in de overeenkomstige WHW-bepalingen zijn gesteld.

In artikel 3.12, eerste lid, is de hoofdregel opgenomen: het college van bestuur bepaalt de toelatingseisen tot de masteropleiding, zowel de wo-masteropleiding als de hbo-masteropleiding. De eisen moeten op het bachelorniveau liggen. Een uitzondering hierop is het Verdrag van Lissabon. Dit verdrag strekt zich ook uit tot de wo-masteropleidingen. Vanzelfsprekend laat de erkenning van het bachelordiploma onverlet dat degene die toelating wenst tot de masteropleiding, dient te beschikken over de specifieke kennis en vaardigheden. Ook dit is vergelijkbaar met het systeem voor bacheloropleidingen als gesteld in artikel 3.10. Ook de eis van voldoende beheersing van de Nederlandse taal kan gesteld worden.

In het tweede lid is op het college van bestuur van de «toeleverende» instelling en dat van de «ontvangende» instelling de verplichting gelegd om ervoor te zorgen dat degene die slechts een beperkte deficiëntie heeft, ondersteuning wordt geboden bij het wegwerken van die deficiëntie. Hierbij kan gedacht worden aan een hbo-bachelor die instroomt in een wo-masteropleiding. In de praktijk zijn er verschillende vormen van ondersteuning, waaronder zogenaamde schakelprogramma's, ontstaan.

In artikel 3.13, eerste lid, is geregeld dat een ieder die in Nederland een wo-bachelorgraad heeft behaald, toelatingsrecht heeft tot *een* wo-masteropleiding. Het artikel wijkt inhoudelijk niet af van het desbetreffende artikel in de WHW. Het college van bestuur zal in de onderwijs- en examenreglementen van de wo-bacheloropleidingen moeten opnemen voor welke wo-masteropleiding dat toelatingsrecht bestaat (zie artikel 3.43). De masteropleiding waarvoor de wo-bachelorstudent toelatingsrecht heeft, wordt aangeduid met «aansluitende masteropleiding». Benaadrukt zij dat het zijn van een aansluitende masteropleiding geen kwaliteit is van de opleiding maar geredeneerd is vanuit de student. Voor degene die een andere wo-bacheloropleiding of een hbo-bacheloropleiding heeft gevolgd dan wel anderszins is opgeleid, is die opleiding niet te kenschetsen als een aansluitende masteropleiding. Voor die persoon bestaat dan ook geen toelatingsrecht tot die masteropleiding maar toelaatbaarheid.

Artikel 3.13 biedt de mogelijkheid om de «aansluitende wo-masteropleiding» te definiëren op het niveau van een programma binnen de bacheloropleiding, waarbij gedacht kan worden aan een bepaalde afstudeerrichting. Dit is wenselijk omdat een wo-masteropleiding veelal smaller, specifiek is dan een (brede) bacheloropleiding.

Met dit artikel wordt gewaarborgd dat elke universiteit binnen de instelling voor elke aangeboden bacheloropleiding ten minste een masteropleiding heeft die in het verlengde van deze bacheloropleiding (de aansluitmaster). Daarnaast blijft het mogelijk om ook andere masteropleidingen aan te bieden die aansluiten op de bacheloropleidingen binnen de eigen instelling. Het laatste deel van lid 2 is bedoeld om met een andere universiteit samenwerkingsafspraken te kunnen maken als een universiteit in uitzonderlijke omstandigheden niet in staat is een op de bacheloropleiding aansluitende masteropleiding aan te bieden.

In het derde lid wordt het college van bestuur de ruimte geboden zelf te bepalen hoe streng het vereiste wordt gehanteerd dat de wo-bachelor afgerond moet zijn alvorens men aan een wo-masteropleiding kan beginnen. Uit het oogpunt van rendement kan vanuit dit vereiste een prikkel uitgaan om de bachelor op tijd af te ronden. Er zijn echter omstandigheden denkbaar waarin het uit het oogpunt van doorstroming en ter voorkoming van studievertraging juist onwenselijk is een harde cesuur tussen de bachelor en de masterfase te hebben, bijvoorbeeld in geval van een buitenlandverblijf of een enkel vak dat niet gehaald was waarop in de

masterfase niet wordt voortgebouwd. Ook de geringe omvang of de roos-tering van een nog te behalen vak kunnen redenen zijn een student toch al toe te laten tot de aansluitende master.

Artikel 3.14. Toelatingseis voor masteropleidingen op het gebied van onderwijs; vrijstelling daarvan

Vergelijk artikel 7.30b WHW

Met de invoering van de bachelor-masterstructuur is bepaald dat de éénjarige postdoctorale universitaire lerarenopleiding (ulo) bij overgangsrecht zou blijven bestaan tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit vanuit het perspectief dat een postdoctorale opleiding niet langer nodig was in de bachelor-masterstructuur. Voor het behalen van een eerstegraads lesbevoegdheid was voorzien in een zogenaamde educatieve masteropleiding, waarin zowel de vakmatige inhoud als het didactische deel is ondergebracht. Deze zou ook worden gebruikt voor zij-in-stroom en voor maatwerktrajecten voor onder andere aio's, oio's en hbo-afgestudeerden.

Inmiddels is gebleken dat er behoefte is aan een éénjarige wo-leraren-masteropleiding, te volgen ná een andere masteropleiding, vergelijkbaar met de bestaande ulo's . Hiervoor zijn twee redenen: een diversiteit aan lerarenopleidingen kan bijdragen aan het voorkómen van lerarentekorten en een heldere structuur voor studenten: men kan een lesbevoegdheid halen na een wo-bacheloropleiding aan een educatieve masteropleiding (duur veelal 2 jaar; zie hierboven) of na een masteropleiding. In dat laatste geval zal de inhoudelijke kennis geheel of grotendeels aan de orde komen in de «eerste» masteropleiding – in de praktijk vaak aangeduid als «vakmasteropleiding» – en de kennis, inzichten en vaardigheden met het oog op het uitoefenen van het beroep van leraar in de «tweede» masteropleiding, de lerarenmasteropleiding (lesbevoegdheid). De duur van deze laatstgenoemde opleiding zal één jaar zijn.

Daarom wordt met dit voorstel de mogelijkheid gecreëerd van een éénjarige «lerarenmasteropleiding», naast de bestaande educatieve masteropleidingen. Bovendien wordt de omzetting van de huidige, op grond van het overgangsrecht bestaande ulo's naar de éénjarige lerarenmasteropleiding generiek geregeld. Indien instellingen in de toekomst nieuwe lerarenmasteropleidingen willen starten, gelden hiervoor de reguliere procedures (toets nieuwe opleiding en macrodoelmatigheidstoets).

De toelatingseis voor deze éénjarige lerarenmasteropleiding is een mastergraad of een gelijkwaardig niveau. Deze eis wijkt af van de eisen die voor de overige wo-masteropleidingen gelden, namelijk de eis van een bachelorniveau. Voor het overige gelden wel dezelfde eisen, zoals de vaststelling van de specifieke eisen door het college van bestuur. Ten aanzien van de randvoorwaarden is het zo dat voor deze nieuwe masteropleiding vergelijkbare voorwaarden zullen gelden als voor de oude (postdoctorale) ulo, namelijk bekostiging, het recht op een mastergraad en (maximaal) 12 maanden extra studiefinanciering.

Paragraaf 3.3. Beperking van de inschrijving

Deze paragraaf regelt de wijze waarop studenten worden geselecteerd voor de zogenaamde fixusopleidingen. Deze procedure is niet gewijzigd ten opzichte van de WHW. De artikelen zijn redactioneel aangepast. Verder zijn de uitvoeringszaken over onder meer de verkrijging van toelatingbewijzen niet in het wetsvoorstel opgenomen. De inhoud van de desbetreffende artikelen van de WHW zullen op het niveau van een ministeriële regeling worden vastgelegd. De gronden waarop een college van bestuur kan besluiten tot het instellen van een fixus, wordt wel op het niveau van de wet geregeld. Deze scheiding tussen de gronden voor het instellen van

een fixus en uitvoeringszaken maakt de totale regeling inzichtelijker dan de huidige opzet van de WHW.

Artikel 3.16. Beperking inschrijving o.g.v. beschikbare onderwijscapaciteit

Vergelijk de artikelen 7.53, 7.57 en 7.57a WHW

Dit artikel is de kernbepaling van paragraaf 3.3. Het eerste lid geeft colleges van bestuur de bevoegdheid om voor opleidingen een beperking van de inschrijving in te stellen vanwege de beschikbare onderwijscapaciteit. De wijze waarop wordt vastgesteld dat er sprake is van een fixus, zal bij ministeriele regeling worden geregeld. Dat zal tijdig moeten plaatsvinden om de instelling de gelegenheid te bieden – desgewenst – zelf de studenten te selecteren en ze de mogelijkheid te bieden zich op andere opleidingen te oriënteren als zij onverhoopt niet worden toegelaten.

Voor fixusopleidingen vindt een door de IB-Groep uit te voeren loting plaats. Het tweede lid betreft de bevoegdheid van de IB-Groep om bewijzen van toelating voor dergelijke opleidingen te verstrekken. Het bewijs van toelating vermeldt de instelling waar de gegadigde via de lotingsprocedure inschrijving voor de gewenste opleiding kan vragen. De loting mondt uit in afgifte van het bewijs van toelating dan wel in afgifte van een document waarin de beslissing is verrat dat betrokkene niet is geselecteerd voor de fixusopleiding van zijn keuze aan de instelling van zijn keuze. Dit artikel is minder uitgebreid dan de oude bepalingen in de WHW. Veel wordt nu niet meer in de wet geregeld, maar bij ministeriele regeling. Wel wordt in het tweede lid bepaald welke onderwerpen daarin ten minste geregeld worden.

Artikel 3.17. Voorbereiding afgifte bewijzen van toelating en afgifte daarvan

Vergelijk artikel 7.57c WHW

Dit artikel geeft belangrijke waarborgen voor de student, namelijk de lotingsklassen waar de student ingedeeld kan worden en de verhouding tussen die klassen als het gaat om de kans te worden ingeloot. Aanstaande studenten uit de Nederlandse Antillen en Aruba worden tot een bepaald aantal in de hoogste lotingsklasse ingedeeld vanwege het geringe aantal artsen uit deze delen van het Koninkrijk en de afwezigheid van een academische artsenopleiding op de eilanden. Deze bepalingen zijn ten opzichte van de WHW slechts in geringe mate gewijzigd. Toegevoegd is de bepaling, waarin wordt aangegeven hoe de lotingsklassen zich tot elkaar verhouden (lid 4).

Artikel 3.18. Selectie door instellingen

Vergelijk artikel 7.57e WHW

Het college van bestuur kan een deel van degenen die zich voor een opleiding willen inschrijven, zelf selecteren in plaats van dat dit op grond van loting door de IB-Groep wordt geregeld. Dit artikel stelt de voorwaarden vast waaraan selectie door de instelling moet voldoen.

Artikel 3.19. Afwijkende bezwaar- en reactietermijnen

Vergelijk artikel 7.57g WHW

Als iemand zich heeft aangemeld voor een opleiding maar na de lotingsprocedure geen bewijs van toelating van de IB-Groep ontvangt, dan kan hij daartegen bezwaar maken en eventueel nog beroep instellen. Vanwege het belang voor deze persoon om snel duidelijkheid te krijgen over de

vraag of hij zich al dan niet bij een instelling mag laten inschrijven, geeft dit artikel kortere termijnen dan de Algemene wet bestuursrecht voorschrijft.

Artikel 3.20. Beperking inschrijving o.g.v. behoefte van de arbeidsmarkt

Vergelijk artikel 7.56 WHW

Dit artikel geeft de minister de bevoegdheid een fixus in te stellen op grond van een (beperkte) behoefte van de arbeidsmarkt. Hoewel in de praktijk nauwelijks gebruik wordt gemaakt van dit artikel, is het wel een belangrijk instrument «om achter de hand te houden» vanwege doelmatige besteding van de overheidsfinanciën.

Artikel 3.21. Beperking inschrijving OU o.g.v. beschikbare organisatorische en technische capaciteit

Vergelijk artikel 7.55 WHW

Bij de Open Universiteit is er niet zozeer behoefte aan een beperking van de inschrijving vanwege de onderwijscapaciteit (zie bij de andere instellingen), omdat er sprake is van afstandsonderwijs. Aan de Open Universiteit is daarom, evenals in de WHW, de bevoegdheid gegeven een beperking in te stellen als dit om organisatorische of technische redenen noodzakelijk is. Dit artikel is inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de WHW.

Artikel 3.22. Beperking inschrijving voor de fase na het eerste jaar van een bacheloropleiding en voor een masteropleiding

Vergelijk de artikelen 7.30a en 7.54 WHW

Het eerste lid is nodig om voor een instelling te regelen dat het effect van een eenmaal ingezette capaciteitsfixus ook na het eerste jaar gewaarborgd kan blijven.

In het tweede lid wordt het college van bestuur de mogelijkheid geboden ook voor een zogenaamde niet-aansluitende masteropleiding een beperkte capaciteit vast te stellen.

Om te voorkomen dat bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel wordt ingediend waarvan de tekst niet in overeenstemming is met de eindtekst van het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs (Kamerstukken II, 30 387, nr. 2, inclusief aanvaarde amendementen en/of ingediende nota van wijziging) worden de paragrafen 3.4 en 3.5 en de artikelen 3.41 en 4.25, tweede lid, onderdeel m, op een later tijdstip met een toelichting aan het wetsvoorstel toegevoegd.

Artikel 3.40. Rechten studenten en extraneï

Vergelijk artikel 7.34 WHW

Aan de inschrijving als student zijn verschillende rechten verbonden. Het eerste lid bevat een opsomming van een aantal van deze rechten en heeft betrekking op alle instellingen. In de eerste plaats geeft de inschrijving voor een opleiding het recht deel te nemen aan het onderwijs (niet voor extraneï, zie lid 3). In de tweede plaats heeft een student het recht om examens af te leggen die zijn verbonden aan de opleiding. In de derde plaats heeft een student het recht op toegang tot de bij de instelling behorende inrichtingen en verzamelingen. Het college van bestuur kan de toegang beperken, indien naar zijn oordeel de aard of het belang van het onderwijs of het onderzoek zich verzet tegen die toegang. In de vierde plaats heeft de student (uitgezonderd extraneï) het recht gebruik te maken van andere ten behoeve van de student getroffen voorzieningen. Dit

worden ook wel de collectieve studentenvoorzieningen genoemd. Hieronder vallen ook (behalve voor de Open Universiteit) de diensten van de studentendecaan. Voor het gebruik van deze voorzieningen mag als het bijvoorbeeld gaat om sportmogelijkheden door de instelling een vergoeding worden gevraagd. Ten slotte heeft een student door de inschrijving recht op studiebegeleiding.

Uit het derde lid volgt dat aan de inschrijving als extraneus alleen het recht om tentamens af te leggen is verbonden en het recht op toegang tot de instelling en de bijbehorende inrichtingen en verzamelingen, met dezelfde beperkingen als voor de student. Zo zal de extraneus gebruik kunnen maken van de bibliotheek. De extraneus heeft geen recht om gebruik te maken van onderwijsvoorzieningen of van collectieve studentenvoorzieningen en heeft geen recht op studiebegeleiding. Hij heeft evenmin rechten in het kader van de medezeggenschap en studiefinanciering. Evenals een student heeft een extraneus recht op rechtsbescherming.

Het vierde lid ziet op de bijzondere situatie dat een college van bestuur besluit een opleiding op te heffen. Studenten krijgen het recht om deze opleiding binnen een redelijke termijn alsnog af te ronden. Hierbij wordt de mogelijkheid gelaten aan het college van bestuur om te kiezen tussen afronding door de student van zijn studie aan de eigen instelling of aan een andere instelling.

Artikel 3.42. Overleg met studenten; financiële ondersteuning aan bepaalde studenten

Vergelijk de artikelen 3.3 en 7.51a WHW

De minister is verplicht geregeld bestuurlijk overleg te voeren met de instellingen. Het is echter niet noodzakelijk een dergelijke overlegverplichting in de wet op te nemen. Voor het overleg met de studenten ligt dit echter anders. Voor de studentenorganisaties is het van belang dat de wet een waarborg bevat voor de feitelijke realisatie van het overleg ook in de toekomst. Voor dit onderwerp is aangesloten bij het artikel 3.3, eerste lid, van de WHW. Dan geldt eveneens de aanspraak op een financiële ondersteuning voor de vertegenwoordigers in de studentenorganisaties (nu artikel 3.3, tweede lid, van de WHW).

De minister verstrekt financiële ondersteuning aan studenten die op een of andere manier bestuurlijke ervaring opdoen binnen de instelling waar zij onderwijs volgen, of binnen een andere organisatie waar de behartiging van een onderwijskundig of maatschappelijk belang op de voorgrond staat. Het gaat om de landelijke studentenorganisaties, waarvan bekend is om welke bestuursfuncties het gaat. Mede daarom is ervoor gekozen om de bevoegdheid tot voorschriften van administratieve aard over de financiële vergoedingen aan de studenten rechtstreeks aan de minister van onderwijs te delegeren. De regeling is ontleend aan artikel 7.51, zevende lid, van de WHW, waarin een vergelijkbare bepaling was opgenomen.

Artikel 3.43. Vaststelling door het college van bestuur van rechten en plichten van studenten

Vergelijk de artikelen 7.6, eerste en derde lid, 7.13, eerste en tweede lid, en 7.59 WHW

Dit artikel vervangt de artikelen 7.13 en 7.14 van de WHW. Artikel 7.13, tweede lid, van die wet geeft een opsomming van alle onderwerpen die ten minste in de onderwijs- en examenregeling moeten staan. In lijn met het advies van de Onderwijsraad «Examinering in het hoger onderwijs» van juli 2004 is ervoor gekozen de positie van examencommissie te

versterken. Dit is gebeurd door de examencommissie adviesrecht te geven over de regeling voor rechten en plichten van studenten. Het is de bedoeling dat de examencommissie zijn taken en bevoegdheden van de examencommissie onafhankelijk uitoefent binnen de kaders van het instellingsbeleid.

Door het voorschrift voor het college van bestuur om de zorgplicht voor kwalitatief goed onderwijs in een onderwijs- en examenreglement uit te werken zijn de meeste onderwerpen in feite reeds geregeld. Hieronder wordt per onderdeel van artikel 7.13, tweede lid, van de WHW aangegeven op welke wijze dat onderdeel een plaats heeft gekregen in de zorgplicht voor kwalitatief goed onderwijs die in het eerste lid is vastgelegd:

- onderdeel a: inhoud van de opleiding en de daaraan verbonden examens: zie onderdelen b en c;
- onderdeel b: inhoud van de programma's binnen een opleiding: zie onderdelen b en c;
- onderdeel c: kwaliteiten die student aan eind van de opleiding bereikt moet hebben: zie onderdelen a en b;
- onderdeel d: inrichting praktische oefeningen: zie onderdeel c;
- onderdeel e: studielast van de opleiding en onderwijseenheden: zie onderdeel b;
- onderdeel f: nadere regels over bindend studieadvies: zie artikel 3.43;
- onderdeel g: benoemen van masteropleidingen waarvoor het college van bestuur een grotere studielast heeft bepaald dan de wettelijke studielast: zie onderdeel c;
- onderdelen h en j t/m t: deels zie onderdeel d (inzichtelijke beoordeling en toetsing) en deels zie artikel 2.11, eerste lid, onder a (een goede organisatie van de examens en tussentijdse toetsen) en artikel 2.11, eerste lid, onder b (examencommissie stelt regels vast ter uitvoering van die verantwoordelijkheid);
- onderdeel i: voltijdse of deeltijdse inrichting van een opleiding;
- onderdeel u: bewaking studievoortgang en individuele studiebegeleiding: zie onderdeel c;
- onderdeel v: beoordeling van artikel 7.31a, derde lid, van de WHW: dat artikel is in dit wetsvoorstel vervallen.

Artikel 3.44. Informatieverstrekking aan studenten over rechten en plichten

Vergelijk artikel 7.59 WHW

Het is van belang dat studenten precies op de hoogte zijn van hun rechten en plichten die uit de inschrijving voortvloeien. Het gaat hierbij om de rechten en plichten die een student op grond van de wet heeft, en om de rechten en plichten die het college van bestuur voor alle studenten van een opleiding heeft vastgesteld.

Het college van bestuur stelt de informatie op een adequate manier ter beschikking. Het is dus niet noodzakelijk dat alles op papier wordt uitgereikt: de instelling kan er ook voor kiezen om deze informatie op internet te plaatsen. Die informatie ziet ook op de wettelijke en interne regels die rechten en plichten van studenten beschrijven. Het is van belang die regels op een toegankelijke wijze te presenteren, omdat die vanwege het juridisch karakter daarvan niet zonder meer voor iedere student volledig duidelijk en inzichtelijk zullen zijn. Met dit voorschrift wordt aangesloten bij artikel 7.59, vijfde lid, van de WHW.

Artikel 3.45. Individuele afspraken met studenten

Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

Verwezen wordt naar paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting waar is ingegaan op de betekenis en inhoud van dit artikel. Verder wordt er op gewezen dat in geval van een geschil over de inhoud en uitvoering van de individuele afspraken tevens de adviescommissie, bedoeld in artikel 3.51, bevoegd is en, indien de betrokkene vervolgens beroep wil instellen, het College van beroep voor het hoger onderwijs.

Artikel 3.46. Doorstroom binnen bacheloropleidingen

Vergelijk artikel 7.9 WHW

Het college van bestuur is bevoegd om de doorstroom binnen de wo-bacheloropleidingen verder te reguleren, als er de opleiding verschillende programma's zijn ingesteld. Dit artikel legt de eisen vast waaraan voldaan moet worden als het college van bestuur van deze bevoegdheid gebruik wil maken.

Artikel 3.47. Bindend studieadvies

Vergelijk artikel 7.8b WHW

Het college van bestuur kan tegen het einde van het eerste jaar van een bacheloropleiding een student adviseren over het verdere vervolg van zijn opleiding. Deze bevoegdheid is niet meer expliciet in het wetsvoorstel opgenomen: ook zonder een dergelijke uitdrukkelijke bepaling, kan het college van bestuur de student adviseren.

Wel in het wetsvoorstel opgenomen is het bindend studieadvies (eerste en tweede lid). Dit houdt in dat het college van bestuur kan bepalen dat een student de opleiding moet beëindigen als hij onvoldoende studieresultaten heeft behaald. Omdat dit een inbreuk is op het recht om onderwijs te volgen nadat een student zich heeft laten inschrijven, zijn de voorwaarden waaronder een dergelijk bindend studieadvies kan worden gegeven, opgenomen in het wetsvoorstel. Er moet nadrukkelijk gekeken worden naar de persoonlijke omstandigheden van een student. Hij moet eerst een waarschuwing krijgen en gehoord worden alvorens een bindend studieadvies wordt gegeven.

Het tweede lid biedt onder meer de mogelijkheid dat de beëindiging van de inschrijving een tijdelijk karakter heeft. Dat is vooral bedoeld om een student in de gelegenheid te stellen zodanige actie te ondernemen dat hij mogelijk alsnog aan de vereisten van de opleiding te voldoen.

Artikel 3.48. Gedragingen student in relatie tot toekomstige beroepsuitoefening

Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

Dit artikel maakt het voor het college van bestuur mogelijk de inschrijving van een student die ongeschikt is voor een of meer beroepen waarvoor de opleiding hem opleidt, te beëindigen. Een voorstel daartoe wordt gedaan door de examencommissie.

In het eerste lid is vermeld wat de reden kan zijn voor het college van bestuur om de inschrijving van een student te beëindigen: ongeschiktheid voor een of meer beroepen waartoe de opleiding die hij volgt, hem opleidt. Deze beëindiging kan alleen in bijzondere gevallen en op objectieve gronden. Deze bevoegdheid is immers een zwaar instrument, waar de instelling uiterst behoedzaam mee moet omgaan.

De examencommissie doet een voorstel over de beëindiging. Deze commissie is onder andere belast met de beoordeling van de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de student als ook met het verstrekken van getuigschriften. Het is daarom logisch dat juist deze commissie het college van bestuur een dergelijk voorstel doet.

De afgelopen jaren heeft zich vooral bij de opleiding geneeskunde de situatie enkele keren voorgedaan dat tijdens de opleiding bleek dat de student ongeschikt bleek voor het beroep van arts. Het ging daarbij om artsen in opleiding waarop het tuchtrecht (nog) niet van toepassing was. Daardoor is enige ervaring opgebouwd met de procedure die daarbij gevolgd moet worden en is duidelijkheid ontstaan over enkele facetten, waaraan aandacht moet worden besteed als het instrument van het *judicium abeundi* in deze wet ook betrekking zou hebben op andere opleidingen.

Een van die facetten is: onprofessioneel gedrag, waaruit de ongeschiktheid van de student voor het desbetreffende beroep blijkt. Het gaat dan om gedrag van de student in een fase van de opleiding waar praktijk-oefening plaatsvindt (stage, co-schap). Het probleemgedrag kan worden veroorzaakt door (seksuele) gewelddadigheid, bedreigend optreden of algemeen disfunctioneren ten gevolge van een persoonlijkheidsstoornis.

Het is van groot belang dat het college van bestuur zorgvuldig vaststelt in welk geval en op welke gronden de inschrijving van een student wordt beëindigd. Bij enkele opleidingen zal – op basis van ervaring – in meerdere of mindere mate bekend zijn welke gronden dat zijn. Bij sommige opleidingen bestaan beroepsprofielen, ethische codes, Europese eindkwalificaties of benoembaarheidsvereisten die het kader kunnen vormen voor de beoordeling van de gedragingen van de student. In de gevallen waarin dat niet mogelijk is, kan het college van bestuur ervoor kiezen om gezamenlijk met andere instellingen objectieve gronden vast te stellen. De wijze van beoordeling van het gedrag van de student kan op verschillende manieren vorm worden gegeven. De instelling kan ervoor kiezen om daarvoor een commissie in het leven te roepen. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs een commissie voor uitsluitend de eigen instelling te zijn, maar het zou ook een gezamenlijke commissie kunnen zijn van enkele instellingen die dezelfde opleidingen aanbieden.

Ook de samenstelling van de commissie verdient de aandacht. Wij gaan er vanuit dat het college van bestuur bij de beoordeling het oordeel van een externe deskundige betreft, die tevens lid kan zijn van de commissie. De deskundige kan op basis van zijn expertise een oordeel geven. Ook kan de instelling ervoor kiezen een externe voorzitter te benoemen. Zo wordt de objectiviteit van de beoordeling gewaarborgd.

Ook kan de instelling ervoor kiezen per geval een commissie samen te stellen, bestaande uit niet bij de student en opleiding betrokkenen, die zowel binnen als buiten de instelling werkzaam zouden kunnen zijn.

Het tweede lid bepaalt dat de student die een *judicium abeundi* heeft gekregen, niet bij dezelfde instelling voor dezelfde opleiding kan worden ingeschreven. Daarmee wordt onderstreept dat het *judicium abeundi* een definitief oordeel is over beëindiging van die opleiding aan de instelling waar de student stond ingeschreven. Het *judicium* heeft dus geen landelijke werking.

Zie verder paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze memorie.

Artikel 3.49. Grondslag en doelstellingen bijzondere instelling
Vergelijk artikel 7.37 WHW

Dit artikel ligt in het verlengde van artikel 3.8 van dit wetsvoorstel (weigering van de inschrijving). Indien, aldus het eerste lid, een student eenmaal is ingeschreven en dan blijkt dat hij de grondslag van de instelling niet respecteert of misbruik maakt van de inschrijving door in ernstige mate afbreuk te doen aan de eigen aard van de instelling, kan het college van bestuur hem alsnog uitschrijven. In de WHW zijn beide onderwerpen in één artikel vastgelegd. In de opzet van dit wetsvoorstel zijn de voorschriften betreffende de inschrijving en die betreffende de beëindiging van de inschrijving echter om reden van inzichtelijkheid in afzonderlijke bepalingen opgenomen.

Het tweede lid biedt de waarborg voor studenten dat zij niet kunnen worden uitgeschreven op grond van het niet meer respecteren van de grondslag en doelstellingen van de instelling, als het gaat om een unieke opleiding in Nederland. Deze garantie geldt niet voor studenten die misbruik van de inschrijving maken door in ernstige mate afbreuk te doen aan de eigen aard van de instelling. Hier is immers het wezen van het bijzonder onderwijs in het geding.

Artikel 3.50. Beëindiging inschrijving
Vergelijk artikel 7.42 WHW

Op grond van het eerste lid bestaat de mogelijkheid voor het college van bestuur om de inschrijving op verzoek te beëindigen. De inschrijving wordt beëindigd op de eerste dag van de eerste maand die volgt op de maand waarin betrokkenen het verzoek heeft gedaan. Thans dienen studenten zich jaarlijks te laten inschrijven. In dit wetsvoorstel geldt – evenals in het wetsvoorstel Financiering hoger onderwijs – een inschrijving voor onbepaalde tijd en is het begrip studiejaar losgelaten. Vandaar dat de mogelijkheid is geschapen om op elk moment een verzoek tot beëindiging van de inschrijving te doen, met als consequentie teruggave van het resterend deel van het collegegeld.

Het college van bestuur is op grond van dit lid tevens bevoegd de inschrijving te beëindigen, indien een student niet het collegegeld voldoet. Een andere mogelijkheid is dat het college van bestuur de inschrijving beëindigt, indien een student op grond van de artikelen 2.11, 3.47, 3.48, 3.49 of 8.19 is afgewezen.

Artikel 3.51. Behandeling van klachten en geschillen binnen de instelling
Vergelijk de artikelen 7.60 tot en met 7.63 en 9.28 WHW

Dit artikel bevat een regeling over de behandeling van klachten en geschillen binnen een instelling. Nu de instellingen meer eigen verantwoordelijkheid krijgen om het onderwijs in te richten is het voor studenten van belang dat er een goed systeem voor de rechtsbescherming komt.

Eerste lid

Het eerste lid geeft het college van bestuur de plicht om de rechtsbescherming van aanstaande studenten en studenten te organiseren. Nieuw is dat de aanstaande student of student ongeacht de aard van de klacht of het geschil via een kanaal binnen de instelling een procedure kan starten. Dit wordt de één loket-gedachte genoemd. De één loket-gedachte heeft betrekking op de bevoegdheid van de persoon of instantie, die de klacht of het geschil direct voorgelegd krijgt. Bij het loket worden alle klachten en geschillen in ontvangst genomen, geregistreerd en wordt ervoor zorggedragen dat deze door de juiste commissie of personen behandeld

worden. In het jaarverslag van de instelling wordt elk jaar aandacht geschonken aan de klachten en geschillen. Hierbij wordt vermeld hoe deze zijn afgedaan door de instelling. Het college van bestuur draagt de verantwoordelijkheid voor de invulling van een systeem van rechtsbescherming dat voldoet aan de gestelde randvoorwaarden.

De rechtsbeschermingsprocedure is niet alleen gericht op studenten maar ook op aanstaande studenten. Aanstaande studenten kunnen ook met een beslissing van de instelling worden geconfronteerd waartegen zij een procedure willen starten. Een voorbeeld hiervan is een negatieve beslissing op de aanvraag van een colloquium doctum.

Tweede lid

Het tweede lid geeft aan dat het college van bestuur de verantwoordelijkheid draagt om klachten binnen de instelling te behandelen. Nieuw is dat hier wettelijk geregeld wordt dat de instelling klachten van individuele aanstaande studenten of studenten behandelt. De huidige WHW bevat geen bepaling waarin individuele klachtenbehandeling wordt geregeld. In de praktijk beschikt een meerderheid van de instellingen al wel over een dergelijke klachtenprocedure. De huidige WHW regelt wel de mogelijkheid van collectief klachtrecht voor studenten van de universiteiten. Deze collectieve klachtenregeling valt onder de reikwijdte van het tweede lid.

Het tweede lid bepaalt dat bij de behandeling van klachten titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing dan wel van overeenkomstige toepassing is. Voor de bijzondere instellingen betekent dit dat titel 9.1 van overeenkomstige toepassing. Voor de openbare instellingen is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, omdat zij bestuursorgaan zijn. Titel 9.1 heeft betrekking op de klachtbehandeling door een bestuursorgaan. De titel gaat onder andere over de wijze waarop een klaagschrift wordt ingediend en hoe een bestuursorgaan dit behandelt. Aan de orde komen de ondertekening van een schriftelijk klaagschrift, de behandeling door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest, horen van de klager, afhandeling binnen zes weken en motivering van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht. Titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht bevat een volledige regeling voor de behandeling van klachten, waarin vooral procedurele vereisten staan opgenomen. In de toelichting bij titel 9.1 is aangegeven dat de bepalingen van deze klachtenregeling zowel van toepassing verklaard kunnen worden op privaatrechtelijke als publiekrechtelijke organisaties.

De instelling heeft wel op grond van de Algemene wet bestuursrecht de ruimte om de regeling in te vullen, zodat die aansluit bij de situatie zoals die geldt voor de eigen instelling. Zo is het voor de instelling vrij om een of meerdere personen aan te wijzen voor de behandeling van klachten dan wel een klachtencommissie in het leven te roepen. Verder kan de instelling ervoor kiezen verplicht te stellen dat voordat de klacht in behandeling wordt genomen, de student zijn klacht kenbaar heeft gemaakt aan degene die de feitelijke gedraging heeft verricht. Bij de keuze die de instelling maakt, staat voorop dat de gekozen constructie waarborgt dat de belangen van de student optimaal worden behartigd.

Uit titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat de persoon of commissie die klachten behandelt, functioneel onafhankelijk moet zijn. Dit betekent dat het college van bestuur slechts in het algemeen instructies kan geven, dus geen opdrachten die invloed kunnen hebben op hoe de persoon of commissie functioneert en op zijn onafhankelijkheid.

Derde lid

Op grond van het derde lid behandelt het college van bestuur de geschillen en alle verzoeken om schadevergoeding binnen een instelling, tenzij

het gaat om geschillen naar aanleiding van een beslissing van een examencommissie of examinator dan is het de examencommissie die het geschil behandelt.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat voor de behandeling van geschillen de hoofdstukken 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing dan wel van overeenkomstige toepassing zijn. Net als bij de behandeling van klachten betekent dit dat de hoofdstukken voor de bijzondere instellingen van overeenkomstige toepassing en voor de openbare instellingen, die bestuursorganen zijn, van toepassing zijn. De reden dat hiervoor is gekozen is dat de externe rechtsbescherming is neergelegd bij een bestuursrechter (zie de toelichting op artikel 3.52 e.v.). Als slechts gekeken zou worden naar de rechtsbetrekking, zou in het ene geval de bestuursrechter en in het andere geval de civiele rechter bevoegd zijn. Maar het ligt voor de hand dat de interne procedure zo veel mogelijk aansluit op de externe procedure. Bovendien bestaat een dergelijke procedure niet in het privaatrecht. De hoofdstukken 6 en 7 van de Algemene wet bestuursrecht bevatten goede procedurele waarborgen die de instellingen en de studenten moeten naleven. Deze procedure heeft immers in de praktijk haar effectiviteit bewezen. Bovendien scheelt dit in bestuurlijke last. En artikel 8:4, onderdeel e van de AWB is reeds van toepassing op openbare én bijzondere instellingen. Deze bepaling heeft betrekking op de beoordeling van het kennen en kunnen van een kandidaat of leerling die terzake is getoetst, dan wel de inhoudelijke vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering op toetsing. Uit artikel 8:4, onderdeel e, volgt dat degene die een beslissing over het geschil neemt nooit in de bovenstaande zaken mag treden.

Enkele hoofdstukken van de Awb zijn dus van toepassing. Dat leidt er in de praktijk niet noodzakelijkerwijs toe dat alle regelingen bij instellingen hetzelfde zijn. Er kan voor de behandeling van klachten een persoon of een commissie zijn en er kan ook gekozen worden voor één adviescommissie, die zowel klachten als geschillen behandelt. Wordt voor dat laatste gekozen, dan gelden de zwaardere eisen die de wet stelt aan de onafhankelijkheid.

Ook kan de werkwijze van een adviescommissie per instelling variëren: gekozen kan worden voor een commissie met veel leden, van wie telkens een deel een zaak behandelt of een kleinere commissie, die elke keer voltallig een klacht of geschil behandelt.

In het derde lid is een aantal uitzonderingen en voorwaarden opgenomen waaraan een geschillenregeling ten minste moet voldoen. Allereerst is artikel 7:10, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing. Dit betekent dat de totale termijn voor het behandelen van geschillen door het college van bestuur of de examencommissie 10 weken bedraagt. Dat de termijn van 10 weken geldt, volgt uit onderdeel b van het derde lid, aangezien daarin wordt bepaald dat gebruik gemaakt wordt van de adviescommissie, als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat het college van bestuur de verplichting heeft een dergelijke commissie in het leven te roepen voor die adviseert over de behandeling van geschillen. Deze advisering kan niet aan een persoon worden overgelaten.

Naast het verplicht toepassen van artikel 7:13 stelt onderdeel b nog een specifieke eis. Namelijk dat naast de voorzitter, die op grond van artikel 7:13 extern is, leden onafhankelijk zijn. Hiermee beogen we een functionele onafhankelijkheid die inhoudt dat de leden geen opdrachten van het college van bestuur mogen aanvaarden en niet rechtstreeks bij het geschil betrokken mogen zijn. Dit betekent dat het niet noodzakelijk is de leden van de commissie van buiten de instelling komen.

In onderdeel c wordt bepaald dat de adviescommissie de examencommissie adviseert indien er sprake is van een geschil tussen een student en een examencommissie of examinator. Op deze manier beogen we te voorkomen dat het college van bestuur de beslissing van de examencommissie of examinatoren herbeoordeelt. De examencommissie heeft binnen de instelling een eigen onafhankelijke positie, die niet in het gedrang mag komen doordat het college van bestuur een uitspraak doet over beslissingen genomen door een examencommissie of examinator. De commissie adviseert over die geschillen aan de examencommissie.

Uit onderdeel d volgt dat de adviescommissie met betrekking tot de overige geschillen en alle verzoeken om schadevergoeding advies uitbrengt aan het college van bestuur. Het college van bestuur is eindverantwoordelijk voor de afhandeling van die geschillen en verzoeken. Dit betekent dat het advies in sommige gevallen niet aan het bestuursorgaan, tegen wiens beslissing het geschil is gericht, wordt gegeven.

Op grond van onderdeel e krijgt de commissie de bevoegdheid indien mogelijk een minnelijke schikking tot stand te brengen tussen de partijen. De reden om dit in het wetsvoorstel op te nemen heeft direct te maken met de positie van die adviescommissie: een interne beslechting van geschillen waarbij het streven is dat snel tot een goed einde te brengen, met een oplossing waar de student direct iets mee kan. Bij een minnelijke schikking bemiddelt de commissie tussen de partijen. Op deze manier wordt voorkomen dat de hele interne procedure, inclusief advies moet worden doorlopen. Daarmee wordt tijdwinst geboekt, wordt de commissie minder belast en kan een voor alle partijen een bevredigend resultaat worden bereikt.

Vierde lid

Op grond van vierde lid dient het college van bestuur regels op te stellen over de vergoeding van materiële schade, die de student heeft geleden omdat (een orgaan van) de instelling de rechten van de student niet in acht heeft genomen. Bij het opstellen van de regels kan het gaan om de hoogte van het bedrag maar ook het inschakelen van een deskundige. De commissie is op grond van dit lid bevoegd een advies uit te brengen over de hoogte van de vergoeding van materiële schade. Bij de advisering aan het college van bestuur dient de commissie rekening te houden met de berekeningswijze die het college van bestuur hiervoor heeft opgesteld. Verder volgt uit dit onderdeel dat de commissie alleen bevoegd is een advies over de hoogte van de vergoeding van de materiële schade uit te brengen indien een student hiertoe een verzoek heeft gedaan. Een voorbeeld van een geschil waarin de student een verzoek om schadevergoeding kan doen is als een student maanden lang geen college krijgt terwijl hij volgens het OER een concreet recht heeft op college. Die student kan dan schade hebben in de zin van studievertraging. De student dient in dat geval de omvang van de schade kenbaar te maken en aan te tonen dat er een verband is tussen het geschonden recht en de geleden schade.

Als een student een geschil heeft met de examencommissie of de examinator kan de student met het voorleggen van dat geschil ook een verzoek om schadevergoeding indienen. De adviescommissie die het geschil behandelt, zal over het inhoudelijke geschil advies uitbrengen aan de examencommissie en over de schadevergoeding aan het college van bestuur. De uitzondering over de beslissingsbevoegdheid van de examencommissie heeft immers alleen te maken met de onafhankelijke beoordeling over het «kennen en kunnen» van een student tijdens de opleiding. Een beslissing over de toekenning en de hoogte van de schadevergoeding heeft budgettaire gevolgen en hoort dus bij het college van bestuur te berusten. De rechtsbescherming in dit wetsvoorstel is opgesteld vanuit

het doel om een transparante en toegankelijke regeling te bieden aan studenten. Om die reden moet een student niets merken van de interne bevoegdheidsverdeling maar is alleen het eindresultaat van belang. Het verzoek om schadevergoeding kan de student dus ook bij het loket indienen. De student kan het voorleggen van het inhoudelijke geschil en het verzoek om schadevergoeding separaat maar ook tegelijkertijd indienen bij het loket. Als het gaat om beslissingen van de examencommissie, kan het college van bestuur voor die gevallen in het bestuursreglement regelen dat de termijn waarbinnen de examencommissie een beslissing neemt, korter is dan de maximale termijn van 10 weken. In die gevallen moet het college van bestuur immers ook nog een beslissing nemen over de hoogte van de schadevergoeding en kan die beslissing pas nemen als de examencommissie de inhoudelijke beslissing heeft genomen. De instelling is verantwoordelijk voor de behandeling van het schadeverzoek door het college van bestuur. Tegen de beslissing van het college van bestuur over het verzoek om schadevergoeding staat beroep open bij het college van beroep voor het hoger onderwijs op grond van artikel 3.54, eerste lid.

Vijfde lid

Het vijfde lid regelt de mogelijkheid voor de adviescommissie om in het advies op te nemen dat een tussentijdse toets, examen, toelatingsonderzoek, aanvullend onderzoek of enig onderdeel daarvan opnieuw wordt afgenomen onder door de adviescommissie te stellen voorwaarden. Een voorwaarde die de commissie in het advies neerlegt, kan zijn dat de tussentijdse toets in plaats van schriftelijk opnieuw mondeling wordt afgenomen.

Het college van bestuur of de examencommissie is degene die uiteindelijk de uitspraak doet, maar zij mogen alleen afwijken van het advies van de commissie indien dit met voldoende redenen omkleed wordt.

Hierbij is nog van belang dat de commissie een termijn kan vaststellen voor de nieuwe beslissing, zodat de beslissing niet op de lange termijn kan worden geschoven. Deze mogelijkheid wordt in de WHW aan het college van beroep voor de examens toegekend en is in die zin geen nieuwe bepaling.

Zesde lid

Het zesde lid maakt het mogelijk om in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht een geschil te behandelen binnen vier weken. Een aanstaande student of student dient hiertoe een verzoek in. Centraal hierbij staat het spoedeisend karakter van het geschil. Een student kan bijvoorbeeld een spoedeisend belang hebben in het geval hij door een voor hem ongunstige beslissing van een examinator niet aan het volgende studiejaar mag beginnen. Het is aan de voorzitter om binnen een week na ontvangst te bepalen of er sprake is van onverwijlde spoed zodat het geschil binnen vier weken behandeld wordt. Op grond van artikel 7:13, derde lid, van de AWB kan de commissie bepalen om in deze gevallen het horen door de voorzitter te laten geschieden. Dit kan in deze gevallen handig zijn, aangezien er vier weken staan voor het nemen van een nieuwe beslissing.

Om die reden worden de student en het college van bestuur of de examencommissie zo snel mogelijk hiervan op de hoogte gesteld.

Zevende lid

Het zevende lid verplicht het college van bestuur om de wijze waarop de bepalingen van dit artikel worden toegepast en uitgevoerd vast te leggen in het bestuursreglement. De medezeggenschap heeft instemmingsrecht op het bestuursreglement en kan dus op deze wijze invloed uitoefenen op de invulling die het college van bestuur geeft aan de rechtsbescherming.

Artikel 3.52. College van beroep voor het hoger onderwijs
Vergelijk de artikelen 7.64, 7.65, vijfde lid, en 7.66, derde lid, WHW

Dit artikel bepaalt dat er één landelijk college van beroep voor het hoger onderwijs is. Het college van beroep fungeert als onafhankelijke administratieve rechter die in beroep oordeelt over de beslissingen over geschillen van de colleges van bestuur van de instellingen. In dit artikel en in artikel 3.53 zijn waarborgen opgenomen voor de deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het college.

Eerste lid

Het eerste lid is constituerend van aard, want het stelt van rechtswege een landelijk college van beroep in dat gevestigd is te Den Haag.

Tweede lid

Het tweede lid regelt de omvang van het college. De omvang van het college is in de wet geregeld vanwege het karakter van onafhankelijke rechter dat het college heeft. Het college telt minimaal drie en maximaal zeven leden. Het aantal plaatsvervangende leden is niet groter dan het aantal leden. Dit betekent dus dat er geen tweede of derde plaatsvervanger mag zijn voor een lid.

Derde lid

Het derde lid regelt dat het college een secretaris heeft. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is bevoegd om ambtenaren ter ondersteuning van de secretaris toe te voegen.

Vierde lid

De ambtenaren die aan het college van beroep voor het hoger onderwijs worden toegevoegd, staan onder het gezag van dat college. Zij leggen dan ook volledige verantwoordelijkheid af aan dat college.

Vijfde lid

Uit het vijfde lid volgt dat het college van beroep zich opdeelt in kamers. Nieuw ten opzichte van de huidige WHW is dat niet langer wordt bepaald uit hoeveel leden een kamer moet bestaan. Het is aan college dit in het eigen reglement verder te regelen. Voor het college van beroep staat geen andere mogelijkheid open dan zitting te houden in een kamer. Uit de leden van een kamer wordt een voorzitter gekozen.

Zesde lid

Het zesde lid schrijft de verplichting voor om een reglement van orde vast te stellen voor de werkzaamheden van het college van beroep.

Artikel 3.53. Rechtspositie leden van het college van beroep voor het hoger onderwijs

Vergelijk de artikelen 7.64 en 7.65 WHW

In dit artikel staan bepalingen over de benoeming, het ontslag en de toelage van de leden van het college van beroep voor het hoger onderwijs.

Eerste lid

Uit het eerste lid volgt dat de leden en plaatsvervangende leden van het college van beroep worden benoemd bij koninklijk besluit. Nieuw is dat de benoeming, evenals bij andere rechterlijke colleges, voor het leven plaatsvindt. Reden hiervoor is dat wordt aangesloten bij algemeen recht.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat ook de secretaris bij koninklijk besluit wordt benoemd. Bovendien heeft de secretaris recht op bezoldiging.

Derde lid

Omdat het college van beroep als onafhankelijke administratieve rechter oordeelt, wordt in het derde lid aan de leden en plaatsvervangende leden de eis gesteld dat zij voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar. Deze vereisten volgen uit artikel 1d van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

Vierde lid

In het vierde lid is bepaald dat ontslag, al dan niet op eigen verzoek, verleend wordt bij koninklijk besluit. Ontslag, anders dan op eigen verzoek, geschiedt uitsluitend bij de in de wet genoemde gevallen. Deze gevallen zijn: het bereiken van de leeftijd van 70 jaar, blijvende ongeschiktheid wegens ziekte of gebreken dan wel een onherroepelijke rechterlijke uitspraak waaruit een veroordeling wegens een misdrijf blijkt.

Vijfde lid

Het laatste lid schrijft voor dat de toelagen aan de voorzitter, de overige leden en de plaatsvervangende leden bij koninklijk besluit worden vastgesteld. De reden dat voor een toelage is gekozen is het feit dat het lidmaatschap van het college geen volledige dagtaak is. De toelage bestaat uit een jaarlijks toe te kennen vast bedrag.

Artikel 3.54. Bevoegdheid en procedure college van beroep voor het hoger onderwijs

Vergelijk de artikelen 7.66 en 7.67 WHW

Dit artikel regelt de positie van het college van beroep voor het hoger onderwijs als onafhankelijke administratieve rechter die een oordeel geeft over het beroep van een student. Het college oordeelt in laatste instantie. In hoofdstuk 10 (aanpassing van andere wetgeving) is opgenomen dat beslissingen op geschillen op grond van artikel 3.51 van beroep bij de rechtbank zijn uitgesloten. Dit zal in de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht worden opgenomen, zodat de weg naar de rechtbank afdeling bestuursrecht en de Raad van State wordt afgesloten.

Als het gaat om onderwerpen die binnen het kader van deze wet tot een geschil leiden, is het college van beroep voor het hoger onderwijs bevoegd. Dit geldt voor zowel de openbare als de bijzondere instellingen. Op grond van artikel 112 van de Grondwet staat het een aanstaande student of student van een bijzondere instelling vrij, als daaraan de voorkeur wordt gegeven, ervoor te kiezen de weg naar de burgerlijke rechter te bewandelen in plaats van de weg van het college van beroep voor het hoger onderwijs.

Eerste lid

In het eerste lid wordt vastgesteld tegen welke beslissingen beroep ingesteld kan worden bij het college. Het gaat hier om beslissingen die het college van bestuur of een examencommissie hebben genomen op grond van een al dan niet bindend advies van de commissie. Uit artikel 4.4. volgt dat een college van bestuur of een examencommissie het nemen van beslissingen op geschillen niet mag delegeren. Studenten staan indien zij in beroep gaan bij het college van beroep voor het hoger onderwijs in alle situaties voor degene die de beslissing op het geschil heeft genomen.

Tweede lid

Het tweede lid heeft betrekking op de procedure, die ingeval van beroep

bij het college van beroep wordt gevolgd. Hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht heeft betrekking op de procedure, die wordt gevolgd als beroep bij de rechtbank wordt ingesteld. Geregeld wordt onder andere tegen welke besluiten beroep kan worden ingesteld, de uitzonderingen daarop, behandeling door verschillende soorten kamers, behandeling van het beroep, mogelijkheid tot verzoek om voorlopige voorziening, onderzoek ter zitting en de uitspraak. Deze bepalingen zijn, met twee uitzonderingen, van overeenkomstige toepassing op de procedure bij het college van beroep. De hier genoemde uitzonderingsbepalingen zijn artikel 8:1, eerste en tweede lid, en artikel 8:13 van de Algemene wet bestuursrecht. De eerste twee leden van artikel 8:1 regelen wie beroep kan instellen en bij welke instantie. De bevoegdheid van de rechtbank wordt hier uitgesloten omdat het college van beroep bevoegd is. Artikel 8:13 heeft betrekking op verwijzing van de behandeling van een beroep door een rechtbank naar een andere rechtbank. Ook dat is ingeval van een beroep bij het college van beroep niet aan de orde.

Derde lid

Uit het derde lid volgt dat het griffierecht € 38 bedraagt. Omdat artikel 8:41, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing is verklaard kan het griffierecht bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. Dit gebeurt alleen indien het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie daartoe aanleiding geeft.

HOOFDSTUK 4. INSTELLINGEN VOOR HOGER ONDERWIJS

Artikel 4.1. Soorten instellingen

Vergelijk artikel 1.3 WHW

Dit artikel geeft aan welke verantwoordelijkheid universiteiten, inclusief de Open Universiteit, en hogescholen in ieder geval hebben. Dit zijn hun kerntaken: zij kunnen dus meer doen dan de hier omschreven taak. Zo kunnen universiteiten ook hoger beroepsonderwijs verzorgen en kunnen hogescholen ook wetenschappelijk onderwijs verzorgen. In hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting is hierop uitgebreid ingegaan.

Tweede lid: universiteiten

Evenals in de WHW, verzorgen universiteiten in ieder geval wetenschappelijk onderwijs. Als een organisatie een enkele wo-bacheloropleiding of wo-masteropleiding verzorgt, is dat niet voldoende om van een universiteit te spreken. Ten opzichte van de WHW is de omschrijving van de universiteit geëxpliciteerd. Het gaat erom dat het onderwijs verweven moet zijn met het onderzoek. Dit is in de WHW opgenomen bij het begrip wetenschappelijk onderwijs, maar omdat dit de essentie van dit type onderwijs betreft, is het nu geëxpliciteerd in deze taakomschrijving. De verwevenheid met het onderzoek wordt ook als eis gesteld bij de accreditatie van een opleiding als wetenschappelijk onderwijs.

Een tweede kenmerk van een universiteit – ook internationaal gezien belangrijk – is het verlenen van doctoraten. Om het beeld van de universiteit aan te scherpen, is dit kenmerk explicieter gemaakt dan in de WHW. In overeenstemming met het Bergen Communiqué (Kamerstukken II 2004/05, 22 452, nr. 21) is het kernelement van een promotietraject een bijdrage aan kennis door oorspronkelijk onderzoek. In plaats van te spreken van «opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker» gebruikt het wetsvoorstel de term «promotietraject». Dit is nadrukkelijk geen onderwijstraject en degenen die dit traject volgen, zijn geen student in de zin van deze wet. Er zijn ook universiteiten waarbij degenen die zich voorbereiden

op een promotie als werknemers in dienst zijn van de universiteit. Het gebruik van het begrip «promotietraject» staat deze praktijk niet in de weg.

Tot de verantwoordelijkheid van een universiteit hoort ook het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij. Zie hiervoor het algemeen deel van deze memorie dat uitgebreid op deze verantwoordelijkheid ingaat.

Derde lid: hogescholen

De taak van hogescholen is, evenals dat onder de WHW het geval is, hoger beroepsonderwijs verzorgen en kennis overdragen aan de maatschappij. In de WHW is de rol van het onderzoek bij hogescholen geformuleerd als «hogescholen kunnen onderzoek verrichten voor zover dit verband houdt met het onderwijs aan de instelling». In dit voorstel wordt onderzoek gericht op de beroepspraktijk expliciet als taak van hogescholen geduid.

Hogescholen vormen (nu al) samenwerkingsverbanden met bedrijven en met andere kennisinstellingen om nieuwe kennis te ontwikkelen en uit te wisselen die optimaal aansluit bij de behoefte in het werkveld. Deze beweging is van groot belang om het potentieel van hogescholen in de Nederlandse innovatieketen maximaal te benutten. Deze ontwikkeling draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs (zie commissie Abrahamsen, 2005). Bij de invoering van het voorgenomen nieuwe bekostigingsmodel op 1 januari 2007 vormen de middelen voor kennisinnovatie bij hogescholen onderdeel van een gemarkeerd deel in de lumpsum. De verdelingssystematiek van deze middelen wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld (zie hoofdstuk 7 van dit wetsvoorstel).

Onderzoek aan hogescholen heeft als primaire functie de beroepspraktijk in stand te houden en te ontwikkelen (AWT, 2005a). Deze functie van de onderzoeksactiviteiten aan hogescholen staat in dit wetsvoorstel centraal en wordt in het wetsvoorstel omschreven als «onderzoek gericht op de beroepspraktijk».

In de eerste plaats gaat het erom dat hogescholen bijdragen aan de ontwikkeling van de beroepspraktijk door goed geschoolde professionals af te leveren. Door professionals op te leiden die getraind zijn in het analyseren van problemen en, op grond van de nieuwste inzichten, creatieve oplossingen kunnen aandragen, levert de hogeschool indirect een bijdrage aan de beroepspraktijk. Daarnaast kunnen hogescholen de beroepspraktijk verder helpen door een antwoord te geven op concrete vragen die daar leven, en zo het bestaande kennisaanbod aanvullen. Hiermee fungeert de hogeschool als kennispartner en levert zij een directe bijdrage aan de innovatie. Deze combinatie vormt de basis van de ontwerp- en ontwikkelactiviteiten in het hbo.

Naast een typering van het onderzoek aan de hand van de functie die het vervult, is ook een typering aan de hand van de aard van het onderzoek gegeven. Daarmee wordt het onderzoek langs twee lijnen nader bepaald. Functie en aard van het onderzoek bepalen de ruimte waarin het onderzoek van hogescholen dient plaats te vinden.

In het wetsvoorstel wordt de aard van het onderzoek omschreven als «ontwerp- en ontwikkelactiviteiten». Alhoewel de AWT in haar advies (AWT 2005a) aangeeft dat het bij deze term gaat om een onderscheid naar functie en kenmerken (aard), wordt de term hier vooral gebruikt om uitdrukking te geven aan de aard van het onderzoek. Dit is overigens geheel in lijn met de koppeling die de AWT legt tussen het zogenoemde Edison-onderzoek van Stokes en «ontwerp en ontwikkeling». In de nadere uitleg die de AWT bij haar advies (AWT, 2005a) geeft, wordt ontwerp en

ontwikkeling aan de hand van Stokes getypeerd als Edison-onderzoek (AWT 2006). Dat is onderzoek gericht op toepassing, maar niet op fundamenteel begrip. In een eerder AWT-advies wordt ontwerp en ontwikkeling omschreven als «het ontwerpen en ontwikkelen van kennisproducten die direct toepasbaar zijn» (AWT, 2001).

Het spectrum van onderzoekstaken aan de universiteit is veel breder vanuit de gedachte dat dit onderzoek er vooral aan moet bijdragen de wetenschap in stand te houden en te ontwikkelen. Het onderzoek dat door de universiteiten wordt uitgevoerd, komt grotendeels overeen met wat Stokes typeert als Bohr- en Pasteur-onderzoek (AWT 2005a, 2006). Deze twee typen zijn gericht op fundamenteel begrip. Pasteur-onderzoek is daarnaast ook toepassingsgericht, het Bohr-onderzoek is dat niet.

Vierde lid: Open Universiteit

De Open Universiteit is een universiteit waarvoor enkele specifieke voorschriften gelden. In de WHW bestaat de kerntaak van de Open Universiteit uit het verzorgen van afstandsonderwijs en het leveren van een bijdrage aan de innovatie van het hoger onderwijs. Het eerste element – de innovatie – vervalt. Dit is niet voorbehouden of specifiek voor deze instelling. Universiteiten en hogescholen verzorgen uiteraard ook afstandsonderwijs, maar dat is, in het licht van het totale onderwijsaanbod, in een geheel andere verhouding dan bij de Open Universiteit.

Vijfde lid: overige taken

Het vijfde lid is overgenomen uit artikel 1.3, vierde lid, WHW. De universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit moeten op grond van dit lid aandacht schenken aan twee aanvullende verplichtingen. Allereerst moeten zij mede aandacht schenken aan de persoonlijke ontplooiing en aan de bevordering van de maatschappelijke verantwoordelijkheid. Deze verplichting wordt mede ingevuld door het onderwijs dat binnen een instelling wordt gegeven. De studenten moeten de mogelijkheid krijgen zich zodanig te ontwikkelen dat zij na het afronden van hun opleiding klaar zijn voor de arbeidsmarkt. Ten tweede moeten zij de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands voor Nederlandstalige studenten bevorderen. Met het oog hierop is bijvoorbeeld in hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel opgenomen dat het onderwijs in principe in het Nederlands wordt verzorgd en de examens in principe in het Nederlands worden afgenomen.

Artikel 4.2. Zorgplicht goed bestuur

Vergelijk de artikelen 1.18, 9.4, 9.6, 10.8, 10.12, 11.1, 11.3 en 11.4 WHW

Op grond van dit artikel is het college van bestuur verantwoordelijk voor een goed bestuurde instelling. Het artikel is gegoten in de vorm van een zorgplicht. Het goed bestuur (eerste lid) is opgesplitst in drie elementen: inrichting, bestuur en beheer en afstemming met belanghebbenden. Over deze inrichting worden nadere voorschriften gegeven in artikel 4.3. Op het financieel beheer gaat hoofdstuk 7 in. Wel moet het college van bestuur op grond van het derde lid alle onderdelen van de zorgplicht uitwerken in een bestuursreglement.

Eerste lid (goed bestuur)

De eis van een transparante inrichting houdt onder andere in dat – met inachtneming van artikel 4.3 – in de statuten van de rechtspersoon die een bijzondere instelling in stand houdt, duidelijk wordt aangegeven hoe de bestuurlijke en toezichthoudende taken en bevoegdheden zijn verdeeld. Ook een helder en compleet bestuursreglement valt onder deze eis. Het voorschrift van een rechtmatig en doelmatig bestuur en beheer heeft betrekking op het functioneren van het bestuur in het algemeen. Een belangrijk onderdeel van goed bestuur is de afstemming met en de

verantwoording aan belanghebbenden binnen en buiten de instelling. Het is een zorgplicht van het college van bestuur om hieraan vorm te geven. In de governancebranchecode voor goed bestuur kan dit onderwerp nader worden uitgewerkt.

Tweede lid

Dit lid is de pendant van de taak van de KNAW om periodiek de organisatorische kaders te beoordelen waarbinnen promotietrajecten ingebed in een onderzoeksomgeving plaatsvinden. Om deze taak te kunnen uitvoeren, moet het college van bestuur zorgen voor medewerking en de benodigde informatie leveren.

Derde lid (bestuursreglement)

In het bestuursreglement regelt de instelling de werkwijze van het college van bestuur. Ook regelt zij daarin de omgang met de raad van toezicht, voor zover dit niet is gebeurd in de statuten. Het bestuursreglement bestaat in de praktijk uit de bevoegdheidsverdeling binnen de instelling. De medezeggenschapsraad heeft hier instemmingsrecht op. Als zich bij de vaststelling of wijziging van het bestuursreglement een geschil voordoet is de landelijke geschillencommissie medezeggenschap bevoegd. Als het gaat om de naleving van het bestuursreglement, gaat het om de vraag of de persoon die de beslissing heeft genomen daartoe bevoegd is en of de beslissing volgens de juiste procedure is verlopen. Afhankelijk van de vraag of er sprake is van een besluit in de zin van de Awb of van een privaatrechtelijke rechtshandeling, zijn de gebruikelijke regels van de Awb respectievelijk het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kunnen de bepalingen van toepassing zijn over bijvoorbeeld delegatie of mandaat of kunnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het geding zijn (Awb). Als het gaat om privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen de bepalingen over bijvoorbeeld het invoeren van de nietigheid van een rechtshandeling, volmacht of onrechtmatige daad van belang zijn.

Artikel 4.3. College van bestuur en raad van toezicht

Vergelijk de artikelen 9.2, 9.8, 10.10, 10.11, 11.2, 11.4, 11.5 en 11.6 WHW

De instelling dient in elk geval te beschikken over een college van bestuur en een raad van toezicht. De taken en bevoegdheden van deze organen zijn uitgewerkt in het derde en vijfde lid.

Zoals bij de toelichting op de begripsbepaling is aangegeven beperkt de bepaling zich tot de verantwoordelijkheid van het college van bestuur voor zover het gaat om taken en bevoegdheden die betrekking hebben op de instelling en die voortvloeien uit dit wetsvoorstel en de daarop rustende bepalingen. Het is denkbaar dat het bestuur van de rechtspersoon en de raad van toezicht samenvallen. Het is ook denkbaar dat de raad van toezicht afzonderlijk bestaat naast het bestuur van de rechtspersoon. Zo kan een rechtspersoon meer dan één instelling onder zich hebben en kan een rechtspersoon ook andere activiteiten – niet betrekking hebbend op de ho-instelling – verrichten. Het bestuur van de rechtspersoon blijft verantwoordelijk voor de taken die betrekking hebben op de rechtspersoon en daarmee voor het in stand houden van de instelling. Dit betekent bijvoorbeeld dat een verzoek om goedkeuring om de instelling te splitsen (zie artikel 4.20) niet buiten dit bestuur om kan worden gedaan. In de statuten zal steeds helder moeten zijn geregeld welke vorm van relatie tussen de raad van toezicht en het college van bestuur van de instelling ten opzichte van de rechtspersoon en het bestuur daarvan bestaat. Dit is ook van belang voor de persoonlijke aansprakelijkheid van leden van het bestuur van de rechtspersoon, het college van bestuur en de raad van toezicht. Zo zijn alle bestuurders persoonlijk aansprakelijk voor zover het

om (de uitoefening van) hun taken gaat (zie bijvoorbeeld artikel 9 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek).

Eerste lid (college van bestuur en raad van toezicht)

In paragraaf 6.1 van het algemene deel van de memorie van toelichting staat dat er een heldere functiescheiding zal zijn tussen besturen en toezichthouden. Voor de duidelijkheid is ervoor gekozen om de desbetreffende organen exclusief aan te duiden als college van bestuur en raad van toezicht.

Tweede lid (onverenigbare posities)

Leden van de raad van toezicht mogen geen directe belangen hebben in de instelling (anders dan het belang dat voortvloeit uit hun lidmaatschap van de raad van toezicht). Een lid van de raad van toezicht is dus niet tegelijkertijd lid van het college van bestuur, directeur, werknemer, externe adviseur (denk aan organisatieadviseur) of student van de instelling. Het feit dat een persoon lid is van het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt (denk aan een stichtingsbestuur), valt hier niet onder. Dit lidmaatschap op zich is dan ook niet onverenigbaar met het lidmaatschap van de raad van toezicht. Een bestuurslid van de rechtspersoon kan echter nog andere hoedanigheden hebben die maken dat hij directe belangen heeft in de instelling. In dat geval mag hij natuurlijk géén lid zijn van de raad van toezicht. In de huidige praktijk komt het regelmatig voor dat het bestuur van de stichting of vereniging die de instelling in stand houdt, functioneert als ware het een raad van toezicht.

Derde lid (taken en bevoegdheden raad van toezicht)

In het derde lid is de toezicht- en adviesfunctie van de raad van toezicht neergelegd. Daarnaast geeft het lid aan vanuit welk oogpunt de raad opereert, te weten de in artikel 4.1 genoemde werkzaamheden van de desbetreffende instelling. Ten slotte somt het derde lid de taken en bevoegdheden op die de raad van toezicht in elk geval moet uitvoeren. De raad van toezicht is bevoegd om de leden van het college van bestuur te benoemen, te schorsen en te ontslaan en de beloning van deze leden vast te stellen (onderdeel a). Hierdoor heeft de raad invloed op de samenstelling en de kwaliteit van het college van bestuur en de bezoldiging van de leden. De statuten kunnen ook bepalingen bevatten over de samenstelling van het college van bestuur.

De raad van toezicht is belast met de goedkeuring van het bestuursreglement (onderdeel b). Hierin staat onder andere de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad van toezicht en het college van bestuur. Deze taak is van belang om de *checks and balances* te waarborgen met het oog op een goede werking van *governance*. De raad van toezicht heeft goedkeuringsrecht met betrekking tot begroting, meerjarenbeleid, jaarrekening en jaarverslag (onderdeel c) en houdt toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen en de afwijkingen van de branchecode (onderdeel d). Deze taken leiden tot invloed op het beleid en de gang van zaken bij de instelling en de naleving van de zorgplichten. Het toezien op de verwerving en bestemming en aanwending van de middelen (onderdeel e) maakt de raad (mede)verantwoordelijk voor deze aspecten. De bepaling dat de raad van toezicht de instellingsaccountant aanwijst en dat deze rapport uitbrengt aan de raad (onderdeel f), geeft de raad op financieel gebied een sterkere positie ten opzichte van het college van bestuur. De verantwoording over de uitvoering van deze taken en de uitoefening van deze bevoegdheden in een jaarverslag (onderdeel g) is het sluitstuk van deze regeling en biedt de basis voor horizontaal en verticaal toezicht door *stakeholders*, de minister en de inspectie.

Vierde lid (onafhankelijke administratieve ondersteuning raad van toezicht)

Deze bepaling komt nagenoeg overeen met de regeling die in artikel 9.7, zesde lid, WHW is opgenomen voor openbare universiteiten. Het woord «onafhankelijke» is toegevoegd om aan te geven dat de ondersteuning functioneel niet afhankelijk mag zijn van het college van bestuur. Dit betekent overigens niet dat de administratieve ondersteuning ook buiten de instelling moet staan.

Vijfde lid (deugdelijk en onafhankelijk toezicht)

Op grond van het vijfde lid zijn de samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad zodanig dat een deugdelijk en onafhankelijk toezicht mogelijk is. Dit betekent bijvoorbeeld dat de raad de taak en de bevoegdheid moet hebben om objectieve informatie te verwerven (zodanig buiten het college van bestuur om). Voor een deugdelijk en onafhankelijk toezicht is ook de samenstelling van de raad (deskundigheid en herkomst van de verschillende leden) van belang. Bepalingen hierover worden op grond van de tweede volzin van het vijfde lid opgenomen in profielen. Het orgaan dat de leden van de raad van toezicht benoemt (bijvoorbeeld de raad van toezicht zelf of het bestuur van de rechtspersoon als er nog geen raad van toezicht is) stelt de profielen vast. Zowel de profielen als de benoemingen die daarop gebaseerd zijn, worden openbaar gemaakt. Dit maakt het transparant en toetsbaar hoe de raad van toezicht bij benoemingen toeziet op de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de leden.

Van onafhankelijkheid is geen sprake als de betrokkene ook werknemer of opdrachtgever van de instelling is. Ook is het niet goed denkbaar dat het lidmaatschap van de raad van toezicht verenigbaar is met het lidmaatschap van het college van bestuur van diezelfde instelling of een andere instelling in het hoger onderwijs. Ten slotte moet in de governance-ranchecode aandacht worden besteed aan de onafhankelijkheid van het toezicht.

Artikel 4.4. Beperking mogelijkheden tot toedeling en overdracht van bevoegdheden

Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

Op grond van het eerste lid kan de inschrijving van studenten en de beëindiging van die inschrijving uitsluitend plaatsvinden door of namens het college van bestuur. Alle werkzaamheden kunnen dus worden uitgevoerd door personeel of derden, maar deze treden op in naam van het college en het college blijft verantwoordelijk.

In het tweede lid is geregeld dat accreditatie alleen kan worden gevraagd door het college zelf of door personeel van de instelling, namens het college.

Voor de instelling van examencommissies regelt het derde lid, dat dit behalve door het college van bestuur ook mag geschieden door een ander orgaan of door personeel van de instelling, indien dit in het bestuursreglement zo bepaald is. Dit betekent dat het college van bestuur deze in artikel 2.10 aan hem toegekende bevoegdheid kan overdragen aan bijvoorbeeld een decaan van een faculteit. Bij openbare instellingen is hiervoor ook een wettelijk geregelde uitzondering nodig van het delegatieverbod in artikel 10:14 van de Algemene wet bestuursrecht. Hierin voorziet artikel 4.5, tweede lid.

Het vierde lid bepaalt allereerst dat de bevoegdheden van de examencommissie uit artikel 2.11 niet overdraagbaar zijn. Ook de bevoegdheid om beslissingen te nemen over geschillen naar aanleiding van een beslis-

sing van een examencommissie of examinerator is geheel voorbehouden aan de examencommissie.

Het vijfde lid bepaalt dat de bevoegdheid om klachten te behandelen en beslissingen te nemen over de geschillen, niet zijnde de geschillen waar de examencommissie een beslissing op neemt, geheel is voorbehouden aan het college van bestuur .

Op grond van het zesde lid mogen de graden slechts verleend worden door het college van bestuur of de examencommissie namens het college van bestuur.

Op grond van het zevende lid mogen de bevoegdheden van het college voor promoties alleen door dit college zelf worden uitgeoefend. Voor de goede orde merken wij op dat ook niet-personeelsleden lid kunnen zijn van een college voor promoties.

Op grond van eerste tot en met vijfde lid blijft de instelling waaraan de opleiding is verbonden geheel verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, de examinering en de graadverlening. Deze leden verhinderen niet dat door personeel of derden administratieve ondersteuning wordt gegeven.

De niet in dit artikel genoemde taken die het college van bestuur in het wetsvoorstel krijgt opgelegd, kunnen binnen de grenzen van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 4.5, 5.3 en 5.4 van het wetsvoorstel worden uitgevoerd door andere organen en personen. Het is niet mogelijk om af te wijken van de bevoegdheden die de raad van toezicht op grond van artikel 4.3 krijgt toegekend.

Artikel 4.5. Aanvullende bepalingen voor openbare instellingen

Vergelijk de artikelen 9.2, derde lid en 11.1, derde lid, WHW

Het eerste lid regelt in combinatie met de bijlage bij de wet de rechtspersoonlijkheid van openbare instellingen.

Op grond van het tweede lid kan het college van bestuur van een openbare instelling onderwijs- en onderzoekstaken toekennen aan organen van de instelling of aan daartoe gekwalificeerd personeel, bijvoorbeeld aan de decanen van de faculteiten op het gebied van onderwijs en onderzoek. Bij de universiteiten hebben de decanen op grond van de WHW ook al bepaalde taken. Overigens moet wel recht worden gedaan aan de verantwoordelijkheidsverdeling aan hoogleraren en lectoren (zie artikelen 2.3 en 2.5). Het wetsvoorstel geeft geen voorschriften voor de inrichting van de instellingen (behalve bepalingen over de examencommissie en het college voor promoties). Het moet echter wel mogelijk zijn om faculteiten in te stellen en taken aan (de decaan van) een faculteit toe te kennen. Een overeenkomstige bepaling voor bijzondere instellingen is niet nodig, omdat de statuten hierin voorzien.

In het derde lid is bepaald dat de voorzitter van het college van bestuur van een openbare instelling deze instelling in en buiten rechte vertegenwoordigt. Deze bepaling komt overeen met de artikelen 9.2, derde lid, en 11.1, derde lid WHW.

Artikel 4.6. Rechtspositie van het personeel

Vergelijk artikel 4.5 WHW

Het college van bestuur moet op grond van dit artikel de rechtspositie van het personeel regelen. Er is geen uitgebreide regeling meer nodig zoals in artikel 4.5 van de WHW. Dat artikel bevat de grondslag voor het Besluit decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming universiteiten, hogescholen en onderzoekinstellingen. Dit besluit bevat nu nog enkele bepalingen over de werkloosheidsaanspraken en de aanspraken bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Deze bepalingen kunnen vervallen omdat de OOW-operatie (overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen) met ingang van 1 januari 2001 volledig is afgerond. Daardoor zijn dit soort onderwerpen voor alle werknemers in Nederland op dezelfde manier in andere wetgeving geregeld. Verder geeft het artikel 4.5 van de WHW een grondslag om het maximumsalaris en de algemene arbeidsduur te bepalen en regels te stellen over benoeming, schorsing, disciplinaire maatregelen en ontslag, en de bijbehorende geschillenregeling. Daarnaast hebben overheid, werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties een aantal afspraken gemaakt in het decentralisatieconvenant arbeidsvoorwaardenvorming. De wettelijke voorschriften behoren vanwege de decentralisatie niet meer tot de invloedssfeer van de wetgever: het wetsvoorstel legt de verantwoordelijkheid voor het regelen van de rechtspositie van het personeel bij het college van bestuur. Vanuit dit perspectief zullen de afspraken, gemaakt in de convenanten decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming universiteiten, hogescholen en onderzoekinstellingen tegen het licht worden gehouden.

Eén onderwerp uit artikel 4.5 van de WHW is overgenomen in het wetsvoorstel: de waarborg voor het personeel van de openbare instellingen dat de regels over ontslag niet minder rechten mogen verschaffen als de rechten die werknemers met een arbeidsovereenkomst hebben op grond van de bepalingen van dwingend recht van titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Op deze wijze biedt de wetgever, ondanks de verschillen tussen ontslagregels in het ambtenarenrecht en het privaatrecht, het personeel van openbare instellingen gelijkwaardige waarborgen als de waarborgen die de wetgever heeft gegeven aan personeel van bijzondere instellingen.

Het tweede lid verplicht het college van bestuur om overleg te voeren over arbeidsvoorwaarden. Dit overleg vindt (behalve voor de pensioenen) deels plaats op het niveau van de bedrijfstak (bij de werkgeversorganisaties VSNU, HBO-raad, WVOI en NFU) en deels op lokaal niveau bij de instellingen. Over zaken van algemeen belang, zoals de salarisontwikkeling, functiewaardering, arbeidsduur en bovenwettelijke sociale zekerheid, onderhandelt de werkgeversorganisatie (waar zowel de openbare als de bijzondere instellingen lid van zijn) met de vakcentrales voor de gehele bedrijfstak over het afsluiten van een cao. Deze bepaling zou alleen opgenomen kunnen worden voor de openbare instellingen, maar is ook opgenomen voor de bijzondere instellingen. Het eenzijdig opleggen van de overlegverplichting voor openbare instellingen doet immers geen recht aan de feitelijke situatie, waarbij voor de gehele bedrijfstak een cao wordt afgesloten.

Het overleg over de pensioenregelingen (in het ABP) van de gedecentraliseerde sectoren wordt nog centraal gevoerd in de Raad voor het overheidspersoneel (ROP). De minister van OCW is hierin sectorwetgever van de sectorcommissie onderwijs. In de Wet privatisering ABP is geregeld dat besluitvorming alleen kan plaatsvinden bij meerderheid van sectorwerkgevers en centrales van overheidspersoneel.

Het vierde lid geeft een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur om voorschriften over de maximale beloning van de leden van het college van bestuur en het personeel te geven. Het algemeen deel van de toelichting gaat hierop in. De maximering houdt verband met de doelmatige besteding van publieke middelen. Dit zal zich dan ook uitstrekken over alle universiteiten en hogescholen; de rechtspersoonlijkheid van de instelling speelt hierbij geen rol.

Het vijfde lid regelt dat in geval van faillissement van een instelling, de andere colleges van bestuur de opvang van de aanspraken van het personeel regelen. Een soortgelijke bepaling stond in artikel 2, vierde lid, van het eerdergenoemde Decentralisatiebesluit. Omdat de verwijzing naar de wet en de algemene maatregel van bestuur niet meer mogelijk is, is de verwijzing naar artikel 97b, eerste lid, van de Werkloosheidswet opgenomen. Hierdoor is beoogd inhoudelijk hetzelfde doel te bereiken als was gesteld in het Decentralisatiebesluit.

Artikel 4.7. Commissie van beroep voor het personeel

Vergelijk artikel 4.7 WHW

Binnen het hoger onderwijs zijn de arbeidsvoorwaarden sinds geruime tijd gedecentraliseerd en genormaliseerd. Als een van de weinige onderwerpen is de ontslagprocedure bij de bijzondere instellingen tot op heden nog niet in overeenstemming gebracht met dat wat geldt voor werknemers in de marktsector. Dit komt ondermeer doordat het huidige ontslagstelsel zoals dat geldt voor werknemers in de marktsector, op dit moment wordt geëvalueerd. Het hangt af van het advies van de SER over het sociaal-economische beleid op de middellange termijn wordt verwacht, en het daaropvolgende kabinetsstandpunt, wat dit betekent voor de positie van de werknemers op het punt van ontslag. Daarbij zal ernaar worden gestreefd om de positie van werknemers in het hoger onderwijs bij bijzondere instellingen, in overeenstemming te brengen met die van werknemers in de marktsector.

Een commissie van beroep strekt haar werkzaamheden uit over een of meer instellingen. Dit betekent dat een instelling een eigen commissie van beroep kan instellen in plaats van aan te sluiten bij een commissie die ook voor andere instellingen werkt. Bij een commissie van beroep kan een personeelslid beroep instellen tegen een aantal rechtspositionele beslissingen. Voor een personeelslid blijft overigens de weg naar de burgerlijke rechter openstaan. Op basis van artikel 17 van de Grondwet kan niemand tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent.

In het eerste lid staan de beslissingen van het college van bestuur waartegen een personeelslid beroep kan instellen bij een commissie van beroep. Het belangrijkste onderwerp is met name genoemd: het ontslag anders dan op eigen verzoek. Dit is voor het personeel een waarborg bij reorganisaties. De overige onderwerpen kunnen partijen via de cao regelen. Voor andere geschillen met de instelling, die niet genoemd zijn in de cao, kan een personeelslid zich rechtstreeks tot de burgerlijke rechter wenden.

Het tweede lid bepaalt dat colleges van bestuur die bij de commissie zijn aangesloten een beroepsreglement vaststellen in het gezamenlijk overleg met de vakorganisaties. Dit reglement waarborgt het onpartijdig en onafhankelijk functioneren van de commissie en een eerlijke en deugdelijke procesgang. De onderwerpen die het reglement ten minste moet bevatten staan in het tweede lid.

Het derde lid stelt vast dat de uitspraak van de commissie van beroep voor het college van bestuur bindend is. Tot voor kort werd de beslissing van de commissie veelal aangemerkt als bindend advies, waardoor de burgerlijke rechter die beslissing slechts in beperkte mate mocht toetsen. De Hoge Raad heeft in een arrest van 31 mei 1996 (*NJ* 1996, 693) een ander standpunt ingenomen. De Hoge Raad oordeelde dat als een ontslagen docent in het bijzonder onderwijs zich tot de burgerlijke rechter wendt na een voor hem negatieve uitspraak van de commissie van beroep, deze rechter het geschil in volle omvang en niet slechts marginaal moet beoordelen. De Hoge Raad geeft aan dat dit alleen anders is, als de onderwijsinstelling en docent zijn overeengekomen dat de beslissing van de commissie van beroep tussen partijen zal gelden als een bindend advies. Het bestaan van een dergelijke overeenkomst moet worden aangetoond. Partijen kunnen dus overeenkomen dat een uitspraak van een commissie van beroep in een bepaalde zaak een bindend advies is.

Het vierde lid voorkomt dat een personeelslid, hangende de behandeling van het beroep bij de commissie, zijn recht op het instellen van een vordering bij de burgerlijke rechter inroept. Volgens boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (arbeidsovereenkomst) verjaren bepaalde vorderingsrechten na verloop van zes maanden. Dit lid stuit die verjaring, zodat een personeelslid zich na een uitspraak van de commissie van beroep alsnog tot de burgerlijke rechter kan wenden. Dit lid is geen bekostigingsvoorwaarde maar een regel van dwingend recht. Er kan daarom uitsluitend bij wet van een wettelijke verjaringstermijn worden afgeweken.

Artikel 4.8. Zorgplicht voor organisatie van de medezeggenschap
Vergelijk de artikelen 9.31, 9.32, 9.34, 9.37 tot en met 9.38b, 9.47 tot en met 9.51, 10.3c, 10.17 tot en met 10.19, 10.21, 10.25, 10.34 tot en met 10.39, 11.11, 11.13 en 11.14 WHW

Het wetsvoorstel schrijft niet meer voor hoe de medezeggenschap voor elke instelling geregeld moet zijn. Door middel van een zorgplicht benoemt het wetsvoorstel het college van bestuur als de instantie die – binnen het hierna volgende wettelijke kader – zorgdraagt voor een goede organisatie van de medezeggenschap. Op deze wijze ontstaat voor de instellingen ruimte voor flexibiliteit om de organisatie van de medezeggenschap in te bedden in de governancestructuur van de instelling.

Gedeelde of ongedeelde medezeggenschap

Uit het uitgangspunt om de inrichting van de organisatie aan de instelling over te laten en ook de medezeggenschap daar op af te stemmen, volgt dat de instelling zelf bepaalt of gedeelde of ongedeelde medezeggenschap het meest passend is binnen de instelling (zie verder het algemeen deel van deze memorie). Voor de hogescholen is de keuzevrijheid nieuw ten opzichte van de WHW. De instelling legt de keuze vast in het medezeggenschapsreglement. Zowel het personeel als de studenten hebben hierop instemmingsrecht: het college van bestuur moet dit dus met hen gezamenlijk bepalen. In geval van een gedeelde medezeggenschap wordt voor het personeel een deel van de wet buiten werking gesteld, omdat de Wet op de ondernemingsraden van toepassing is. Enkele bepalingen blijven wel van toepassing. Het gaat om de onderwerpen die onder de WHW aan «de gezamenlijke vergadering» waren toegekend. Deze gezamenlijke vergadering is niet meer voorgeschreven, omdat de organisatie van de medezeggenschap een zaak van de instelling en medezeggenschapsraad is geworden. De rechten uit de WHW blijven echter behouden. Om die reden houdt de ondernemingsraad in de gedeelde structuur instemmingsrecht op de volgende punten: vaststelling of wijziging van het onderwijs- en examenreglement (voor zover dat betrekking heeft op het onderwijsproces), het bestuursreglement en op de beslissing voor een

overstap van een gedeeld naar een ongedeeld medezeggenschapsstelsel. Het personeel houdt ook instemmingsrecht op het medezeggenschapsreglement. Als hier rechten worden beschreven die het personeelsbeleid betreffen, is het immers ook in de gedeelde medezeggenschapsstructuur noodzakelijk dat zij hier instemming op hebben. Verder houdt het personeel instemmingsrecht op de vormgeving van de kwaliteitszorg. Ten slotte behoudt het personeel het adviesrecht op de vaststelling of wijziging van het onderwijs- en examenreglement voor zover dat betrekking heeft op het niveau en de inhoud van de opleiding.

Volwaardige medezeggenschap

De zorgplicht bevat een aantal gedragsnormen die het kader aangeven waarbinnen de instelling de medezeggenschap kan organiseren: de medezeggenschap moet volwaardig zijn, goed functioneren en effectief zijn. Bij de parlementaire behandeling van de Wet modernisering bestuursorganisatie (MUB) is reeds het uitgangspunt van «volwaardige» medezeggenschap genoemd. Dit betekent dat de medezeggenschap in ieder geval dekkend moet zijn binnen de instelling: medezeggenschap moet plaatsvinden op alle niveaus waar de besluitvorming plaatsvindt. Op het niveau van college van bestuur, faculteit, de opleiding, onderzoeksschool, samenwerkingsverbanden of wat voor clustering onder welke naam een instelling dan ook heeft gemaakt. Zie ook de opmerkingen hierover in het algemeen deel van de toelichting. Daarnaast betekent volwaardig dat er een reële invloed is van studenten en personeel op de besluitvorming, op een zodanig moment dat de medezeggenschap zijn taak naar behoren kan vervullen. De inbreng van de medezeggenschap moet in ieder geval nog van invloed kunnen zijn op de besluitvorming. Binnen de instelling moet een evenwichtige, gemotiveerde verdeling zijn van instemmingsrechten, adviesrechten, informatierechten, overlegrechten en initiatiefrechten. Het wetsvoorstel benoemt alleen de onderwerpen waarover minimaal instemming of advies moet worden gevraagd. Dit is echter het minimum. Voor de overige onderwerpen stellen de instellingen, met instemming van de medezeggenschapsraad, de rechten vast. Bij het vaststellen van deze rechten voor het personeel gelden in het ongedeelde stelsel de instemmings- en adviesrechten van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) als referentiepunt. Dit dient om vast te stellen of er sprake is van volwaardige medezeggenschap.

Goed functionerende medezeggenschap

Een andere eis is dat de medezeggenschap dusdanig gefaciliteerd wordt dat deze «goed kan functioneren». Dit betekent dat de instelling de medezeggenschapsraad in staat moet stellen om hun medezeggenschap te kunnen uitoefenen. Het college van bestuur moet hun bijvoorbeeld ruimte aanbieden om te kunnen vergaderen en cursussen te kunnen volgen. Dit draagt bij aan het op een behoorlijke manier kunnen deelnemen aan de medezeggenschap. Ook moet de instelling voldoende middelen ter beschikking stellen voor de medezeggenschapsraden om de medezeggenschap goed te kunnen uitoefenen.

Effectieve medezeggenschap

Een laatste algemene eis voor de organisatie van de medezeggenschap is dat deze «effectief» moet zijn. Dit houdt in dat het college van bestuur de medezeggenschap zodanig moet organiseren dat deze een bijdrage levert aan de kwaliteit van de besluitvorming binnen de instelling. Dit kan per instelling anders zijn. Als een instelling op verschillende locaties vestigingen heeft, kan zij ervoor kiezen om per locatie een aparte medezeggenschapsraad te hebben en een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad voor de overstijgende zaken. Maar ook als de instelling op één locatie is gevestigd, kan het efficiënt zijn om per (groep van) opleiding(en) een medezeggenschapsraad te hebben. De huidige opleidingscommissie

sies, faculteitsraden, dienstraden, gemeenschappelijke medezeggenschapsraden of -commissies kunnen dus blijven bestaan. Tegelijkertijd is een instelling vrij om dit na inwerkingtreding van het wetsvoorstel anders te organiseren. Het wetsvoorstel spreekt in de artikelen dan ook van «bevoegde medezeggenschapsraad» als verzamelterm voor de verschillende commissies en groepen die voor de instellingen de medezeggenschap vertegenwoordigen. Welk soort medezeggenschapsraad op welke niveau voor welk onderwerp bevoegd is, ligt vast in het medezeggenschapsreglement.

Het belangrijkste aanknopingspunt om de medezeggenschap effectief te organiseren, is dat de medezeggenschap de besluitvormingsmomenten binnen de instelling volgt (zie ook hierna bij onderdeel b over de procedures). Als beslissingen over de organisatie van de opleiding op één plaats binnen de instelling plaatsvinden, is het logisch dat de medezeggenschap daar ook plaatsvindt. Het is niet effectief als één bevoegd orgaan binnen de instelling met diverse medezeggenschapsraden moet vergaderen. Juist omdat binnen het wettelijke kader de inrichting binnen de instelling vrij is gelaten (zie artikel 4.2), is het noodzakelijk om ook vrij te laten op welk niveau de medezeggenschap plaatsvindt en de vorm waarin dit gebeurt. De instelling en de medezeggenschapsraden kunnen het voorstel voor het medezeggenschapsreglement toetsen aan het wettelijk kader waarin de randvoorwaarden «volwaardig, goed functionerend en effectief» zijn opgenomen. Ook als het reglement eenmaal is vastgesteld, kunnen zowel de instelling als de medezeggenschapsraden de procedures toetsen en op basis daarvan voorstellen tot wijziging doen. Omdat het wetsvoorstel niet meer aangeeft welk orgaan of welke functionaris waartoe bevoegd is en het college van bestuur dit zelf in het bestuursreglement kan vastleggen, wordt er bij de medezeggenschapsbepalingen steeds gesproken over «het bevoegde orgaan of de bevoegde functionaris».

Ruimte voor bijzondere en openbare instellingen

Door de ruimte die deze zorgplicht aan de instellingen geeft om de organisatie van de medezeggenschap af te stemmen op de lokale situatie, kunnen deze artikelen van toepassing zijn voor zowel bijzondere als openbare instellingen. Hierdoor is er geen ontheffingsgrondslag meer nodig voor de bijzondere instellingen: er is voldoende ruimte om de medezeggenschap zodanig in te richten dat deze aansluit bij de eigen identiteit van een instelling. Eenzelfde lijn is overigens ook voorgesteld voor de organisatie van de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 768, nr. 4, pag. 11 en 12).

De drie eisen aan de medezeggenschapsstructuur van volwaardigheid, goed functioneren en effectiviteit zijn verder gespecificeerd in nadere eisen. Die eisen gaan over de verkiezingen, de procedures en de onderwerpen waaraan medezeggenschapsrechten zijn verbonden.

Verkiezingen (onderdeel a)

Een uitwerking van de verantwoordelijkheid van de instelling om te komen tot een volwaardige en effectieve medezeggenschap is dat het college van bestuur ook verantwoordelijk is voor het opzetten van de verkiezingen. Het college van bestuur moet deze zo organiseren dat er een representatieve vertegenwoordiging van studenten en, in het geval van ongedeelde medezeggenschap, personeel kan ontstaan. Hierdoor zijn de instellingen verantwoordelijk voor het opzetten van zodanige verkiezingen dat studenten en personeel (bij een ongedeelde systeem) zich ook aange trokken voelen om zich verkiesbaar te stellen en om te gaan stemmen. De aantrekkingskracht van de medezeggenschap zal mede afhankelijk zijn van

de zichtbare effectiviteit van de medezeggenschapsraad (aantal medezeggenschapsraden en de bijbehorende bevoegdheden: zie hierna).

De gang van zaken rond de verkiezingen moet het college van bestuur neerleggen in het medezeggenschapsreglement. Omdat de medezeggenschapsraden daar instemmingsrecht op hebben (zie hierna), hebben zij op de regeling van de verkiezingen dus grote invloed. Daarom zijn allerlei zaken rondom de verkiezingen niet meer vanuit de WHW overgenomen. Voorbeelden hiervan zijn: een regeling welke personeelsleden uitgesloten zijn van lidmaatschap van de universiteitsraad of medezeggenschapsraad, hoe de verkiezingen plaatsvinden en wanneer er gestemd moet worden.

Procedures (onderdeel b)

Omdat het wetsvoorstel beperkte voorschriften geeft over de bestuurlijke inrichting, kan de instelling de organisatie naar eigen inzicht inrichten en het niveau van besluitvorming regelen. Het college van bestuur legt deze aspecten neer in het bestuursreglement. Voorschriften hoe de medezeggenschap is geregeld op bijvoorbeeld het niveau van faculteiten of centrale diensten zijn hierdoor niet meer in het wetsvoorstel opgenomen.

De medezeggenschapsstructuur binnen de instelling kan de toets van effectiviteit doorstaan als de momenten en het niveau van medezeggenschap hier goed op aansluiten. Hierdoor wordt voorkomen dat de medezeggenschap bijvoorbeeld op het niveau van het college van bestuur plaatsvindt, terwijl de feitelijke besluitvorming al heeft plaatsgevonden op het niveau van een faculteit. Mocht zich deze situatie alsnog voordoen, dan kan de medezeggenschapsraad stellen dat het medezeggenschapsreglement en/ of de uitvoering van het bestuursreglement niet in overeenstemming is met de wet en moet de instelling het reglement of de praktijk weer overeenkomstig de wet wijzigen. Mochten partijen het geschil niet kunnen oplossen, dan kunnen zij hun geschil van inzicht voorleggen aan de geschillencommissie.

De formulering van deze bepaling verplicht de instellingen niet om zaken te wijzigen. Als de instelling ervoor kiest om een beslissingsbevoegdheid op het niveau van de opleiding (of groep van opleidingen) te laten, dan zal de medezeggenschap ook op het niveau van de opleiding moeten plaatsvinden. De huidige opleidingscommissies zullen hierdoor in de praktijk blijven bestaan. We willen benadrukken dat het feit dat het wetsvoorstel de opleidingscommissies niet meer noemt, niet betekent dat de instellingen verplicht zijn om de opleidingscommissies af te schaffen. Maar als het college van bestuur (met instemming van de medezeggenschapsraad) ervoor kiest om een beslissingsbevoegdheid op een hoger niveau dan de opleiding neer te leggen, dan vormt de wet hierbij geen blokkade meer.

Onderwerpen en bevoegdheden (onderdeel c)

De onderwerpen waaraan medezeggenschapsrechten verbonden zijn, moet de instelling in het medezeggenschapsreglement neerleggen. Omdat een aantal rechten voor het goed functioneren van de medezeggenschap fundamenteel is, stelt het wetsvoorstel voor om deze rechten uitdrukkelijk op te nemen (zie de hierna volgende artikelen). Het benoemen van deze basisonderwerpen voorkomt bovendien dat over elke bevoegdheid onderhandeld moet worden: het voorkomt onnodige bestuurlijke lasten. Diverse taken van de universiteitsraad bij universiteiten (of studentenraad bij gedeelde medezeggenschap) en van de medezeggenschapsraad bij de hogescholen komen niet meer expliciet terug in het wetsvoorstel. Het is aan de betrokken partijen om deze in het bestuursreglement op te nemen. Het gaat bijvoorbeeld om de taak van de universiteitsraad of medezeggenschapsraad om naar vermogen openheid, open-

baarheid en onderling overleg in de universiteit dan wel de hogeschool te bevorderen.

De rechten die het wetsvoorstel noemt, zijn dus het minimum; waar relevant kunnen de instelling en de medezeggenschapsraden overleg voeren over extra rechten of de wettelijke rechten (zoals het informatierecht) nader specificeren. Bij de voorstellen om aan onderwerpen bepaalde medezeggenschapsrechten te koppelen, zal steeds de motivering moeten zijn dat dit bijdraagt aan de volwaardigheid, de verbetering van het functioneren, of de verhoging van de effectiviteit van de medezeggenschap.

Er is ook de mogelijkheid om binnen een bevoegdheid te differentiëren, evenals dat het geval is op grond van de WHW. Voor een bepaald onderwerp kan een instelling de instemming nodig hebben van de gehele medezeggenschapsraad, van een gekwalificeerde meerderheid of een gewone meerderheid. Het is aan de instelling om hier in het medezeggenschapsreglement duidelijkheid over te geven.

Het benoemen van de bevoegdheden van de medezeggenschapsraden heeft alleen zin als er ook adequate verplichtingen van de bevoegde organen van de instelling aan verbonden zijn. Specifieke voorschriften over hoe vaak een college van bestuur ten minste met de medezeggenschapsraad moet overleggen, de termijnen waarbinnen zij moeten reageren e.d. zijn niet meer geregeld. Dat wordt voortaan in het medezeggenschapsreglement geregeld. Als het medezeggenschapsreglement bijvoorbeeld het informatierecht heeft uitgewerkt in een aantal onderwerpen waarover de medezeggenschapsraad in elk geval informatie ontvangt, dan kan het medezeggenschapsreglement ook de regel bevatten binnen welke termijn de raad deze informatie kan ontvangen, zodat de raad in de gelegenheid is om hier effectief vragen over te kunnen stellen en invloed op uit te kunnen oefenen.

Artikel 4.9. Instemmingsrechten

Vergelijk de artikelen 9.33, 9.36, 9.38, 10.20 en 10.24 WHW

Dit artikel geeft de minimale instemmingsrechten van de medezeggenschapsraden die de overheid wil waarborgen. In het medezeggenschapsreglement zullen meer onderwerpen staan waarover medezeggenschapsraden instemmingsrechten hebben. Over die onderwerpen zal de instelling met de medezeggenschapsraden overleggen. De medezeggenschapsraden kunnen uiteraard ook zelf het initiatief hiertoe nemen.

De onderstaande instemmingsrechten komen toe aan de medezeggenschapsraden in een systeem van ongedeelde medezeggenschap. In het geval van gedeelde medezeggenschap komen deze rechten, naast de medezeggenschapsraad, ook toe aan de ondernemingsraad voor zover het gaat om het onderwijs- en examenreglement (onderdeel a), bestuursreglement (onderdeel e), medezeggenschapsreglement (onderdeel f) en strategische meerjarenplannen (onderdeel j).

Eerste lid, onderdeel a

Onderdeel a geeft medezeggenschapsraden instemmingsrecht op de onderdelen uit het onderwijs- en examenreglement (OER) die betrekking hebben op het onderwijsproces. Op dit moment hebben medezeggenschapsraden ook instemmingsrechten op de onderdelen van het OER die over de inrichting van het onderwijs gaan. Juist waar de wetgever de instelling meer vrijheid geeft over de inrichting van het onderwijs, is het noodzakelijk dat medezeggenschapsraden hier hun invloed op kunnen uitoefenen. De interne checks en balances zorgen hierdoor voor een evenwichtige organisatie.

De onderwerpen van het onderwijsproces hebben betrekking op de vormgeving van het onderwijs, de studiebegeleiding en de wijze waarop het onderwijs wordt getoetst. Medezeggenschapsraden zijn betrokken bij de invulling van deze onderwerpen. Voor de studiebegeleiding is het bijvoorbeeld niet voldoende als er «ergens» studiebegeleiding is; die studiebegeleiding moet voor studenten voldoende zijn om verder te komen in hun opleiding. Bij de manier waarop de instelling de toetsing van het onderwijs inricht, hebben medezeggenschapsraden de mogelijkheid de instelling steeds te wijzen op de inzichtelijkheid van de methoden.

Op deze wijze kunnen medezeggenschapsraden de instelling dus ook tijdens de accreditatieperiode scherp houden om de kwaliteit van het onderwijs hoog te houden. Uiteraard kunnen zij het initiatief nemen om hierover onderwerpen te agenderen.

Eerste lid, onderdeel b

Onderdeel b geeft medezeggenschapsraden instemmingsrecht op de wijze waarop het kwaliteitszorgsysteem voor het onderwijs is ingericht. Het gaat om het systeem zelf, maar ook om wat er praktisch met de uitkomsten wordt gedaan. Een dergelijk recht is er nu ook.

Eerste lid, onderdeel c

Onderdeel c geeft medezeggenschapsraden instemmingsrecht over de uitwerking van de zorgplicht voor informatie aan studenten. Transparantie binnen de instelling is een essentiële voorwaarde voor studenten om hun leertraject goed in te richten. Het is noodzakelijk om helder te maken welke vakken zij kunnen kiezen, welke rechten en plichten zij hebben, en bij wie ze terecht kunnen als ze vragen hebben. In de WHW heeft de medezeggenschap instemmingsrecht op het studentenstatuut. Dit wetsvoorstel heeft het studentenstatuut vervangen door een zorgplicht voor informatie aan zittende studenten. Daarom hebben de medezeggenschapsraden instemmingsrecht op de uitwerking van die zorgplicht. De rechten van de medezeggenschapsraden zijn voor dit onderwerp dus gelijk gebleven. Voor het personeel is het eveneens van belang om hier instemmingsrecht op te hebben. Zij zijn in de praktijk degenen die met de vragen van studenten worden geconfronteerd. Deze professionals weten welke informatie nodig is om studenten goed te begeleiden.

Eerste lid, onderdeel e

Evenals onder de WHW heeft de medezeggenschapsraad instemmingsrecht op het bestuursreglement. Dit reglement is het document waarin de checks en balances binnen de instelling worden vastgelegd. Zie verder de toelichting bij artikel 4.2 over het bestuursreglement.

Eerste lid, onderdeel f

Het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad op het reglement is een fundamentele waarborg voor een volwaardige, goed functionerende en effectieve medezeggenschapsstructuur binnen de instelling. De raad kan op deze manier waarborgen dat hij op de juiste plekken invloed kan uitoefenen op de juiste onderwerpen. Doordat het wetsvoorstel dit instemmingsrecht op het medezeggenschapsreglement vastlegt, vindt de handhaving hiervan dus in eerste instantie tussen partijen zelf plaats. De medezeggenschapsraad toetst bij de instemming steeds aan de randvoorwaarden van de wet.

Eerste lid, onderdeel g en h

Deze onderdelen geven aan de medezeggenschapsraad instemmingsrecht op het arbeidsomstandighedenbeleid en op de regels die betrekking hebben op het beleid als bedoeld in artikel 2.2, tweede lid en. Dat beleid moet onder andere gericht zijn op het waarborgen van voldoende ruimte

voor het personeel voor de uitoefening van zijn professie. Het instemmingsrecht is een passend instrument voor de personeelsgeleding binnen de medezeggenschapsraad om deze ruimte te bewaken. Voor studenten geldt een adviesrecht voor het algemene personeels- en benoemingsbeleid (zie artikel 4.10, onderdeel c).

Eerste lid, onderdeel i

Onderdeel g bepaalt dat ten minste het deel van de medezeggenschapsraad dat uit het personeel is gekozen, instemmingsrecht heeft op aangelegenheden die van algemeen belang zijn voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel, voor zover deze niet al in een overleg op bedrijfstakniveau tussen de vertegenwoordiging van de colleges van bestuur en de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel is gevoerd (zie de uitzonderingen in het derde en het vierde lid). In het medezeggenschapsreglement kan worden vastgesteld dat studenten eveneens instemmingsrecht hebben. Op grond van artikel 4.10 heeft de gehele medezeggenschapsraad (inclusief studenten) adviesrecht voor het algemene personeels- en benoemingsbeleid.

Eerste lid, onderdeel j

Dit wetsvoorstel verplicht de instelling niet meer om instellingsplannen op te stellen. Vindt een instelling dit toch wenselijk dan heeft de medezeggenschapsraad instemmingsrecht op dit plan. Om meer bij de algemene terminologie aan te sluiten wordt gesproken van een «strategisch meerjarenplan». Dit is dus niet het strategisch onderzoeksplan, maar het plan van de instelling dat een omschrijving geeft van de inhoud en de specificatie van het voorgenomen beleid van de instelling voor een bepaalde periode.

Tweede lid

Een instelling waar een gedeelde medezeggenschapsstructuur van toepassing is, kan besluiten dat het wenselijk is om over te gaan tot een ongedeelde medezeggenschapsstructuur. Omdat dit een wijziging betekent van het medezeggenschapsreglement, heeft de medezeggenschapsraad instemmingsrecht. Omdat de WOR niet een vergelijkbare bepaling heeft, is het van belang om in dit artikel te regelen dat de ondernemingsraad op deze beslissing ook instemmingsrecht heeft bij de overstap naar een nieuw systeem.

Derde en vierde lid

Het derde en vierde lid komen inhoudelijk overeen met artikel 13 van de Wet medezeggenschap onderwijs en met artikel 18 van het voorstel van de Wet medezeggenschap op scholen (Kamerstukken II 2005/06, 30 414, nr. 2). Met het vierde lid is beoogd te regelen dat het college van bestuur geen overleg met de medezeggenschap hoeft te voeren als het gaat om onderwerpen die al zijn geregeld bij CAO en waar werkgevers(organisaties) en personeel(sorganisaties) dus al betrokken bij zijn geweest.

Artikel 4.10. Adviesrechten

Vergelijk artikelen 9.34, derde lid, onderdeel b, 9.36, 10.22, onderdeel b, 10.24 en 11.15 WHW

Deze adviesrechten komen de medezeggenschapsraden toe in systeem van ongedeelde medezeggenschap.

Onderdeel a

Het wetsvoorstel geeft aan de medezeggenschapsraad adviesrecht op het gedeelte van het onderwijs- en examenreglement dat betrekking heeft op de inhoud van het onderwijs. De WHW geeft ook adviesrecht op dit onderwerp. Een van de fundamentele uitgangspunten van het wetsvoorstel is

dat de instelling vrij is om de inhoud van het onderwijs te bepalen. Instemmingsrecht past hier niet bij. Vanwege het grote belang van zowel personeel als studenten, geeft het wetsvoorstel de medezeggenschapsraden wel het adviesrecht op dit onderwerp.

Onderdeel b

Dit wetsvoorstel geeft medezeggenschapsraden adviesrecht op de hoogte van het instellingscollegegeld. Via het overgangsrecht hebben medezeggenschapsraden ook adviesrecht op de hoogte van het gemaximeerd collegegeld. Dit is in het wetsvoorstel financiering in het hoger onderwijs (Kamerstukken II 2005/06, 30 387, nr. 2) reeds voorgesteld.

Onderdeel c

Het algemene personeels- en benoemingsbeleid is voor het personeel van groot belang voor de wijze waarop zij hun vak kunnen uitoefenen. Voor studenten is het van belang voor de wijze waarop zij onderwijs kunnen volgen. Tegelijkertijd is het college van bestuur eindverantwoordelijk voor het personeels- en benoemingsbeleid (zie artikel 4.6). Om die reden is ervoor gekozen medezeggenschapsraden adviesrecht te geven op dit onderwerp. Als het gaat om regels die op grond van paragraaf 2.2 van dit wetsvoorstel zijn vastgesteld, heeft de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad in een ongedeeld systeem overigens instemmingsrecht (zie artikel 4.9, tweede lid, onderdeel h). De studentengeleding van de medezeggenschapsraad heeft in dat geval ten minste adviesrecht.

Onderdeel d

Voor de begroting geldt een soortgelijke afweging als bij het personeels- en benoemingsbeleid van onderdeel c: de financiële middelen die het personeel ter beschikking staan, is van grote invloed voor de ruimte die zij hebben om hun vak te kunnen uitoefenen. Voor studenten zijn de financiële middelen van belang voor wat zij van het onderwijs kunnen verwachten. Tegelijkertijd is het college van bestuur eindverantwoordelijk voor de doelmatige besteding van de financiële middelen. Om die reden is ook voor dit onderwerp gekozen voor adviesrecht voor de medezeggenschapsraden.

Onderdeel e

Artikel 25, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de ondernemingsraden geeft aan de ondernemingsraden eveneens adviesrecht bij situaties die neerkomen op «samenwerking en fusies». De samenwerkingsverbanden die een instelling met een andere instelling aangaat of juist afstoot, zijn vaak van belang voor de variëteit in het onderwijsaanbod voor de studenten en de mogelijkheden van kennisuitwisseling van het personeel. Een wettelijk adviesrecht is om die redenen passend voor de medezeggenschapsraden.

Artikel 4.11. Informatierecht

Artikelen 9.32, vijfde lid, 10.19, vijfde lid, WHW

Dit artikel geeft aan de medezeggenschapsraden het recht op informatie. Dit gaat over het tijdig verschaffen van vergaderstukken voor de overleggen tussen de instelling en de medezeggenschapsraden maar ook om de informatieverstrekking aan het begin van een zittingsperiode. De informatie moet zodanig zijn dat de medezeggenschapsraden in staat zijn hun rechten op een goede manier uit te oefenen. Behalve over de beloningsverhoudingen binnen de instelling moeten zij bijvoorbeeld informatie krijgen over hun rechten en plichten, over de werkwijze van de instelling, het gevoerde beleid en de beleidsvoornemens.

Artikel 4.12. Onderzoeksrecht

Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

De medezeggenschapsraden hebben op grond van het voorgaande artikel het recht op informatie. Als zij niet de informatie krijgen die zij nodig hebben om de medezeggenschap goed uit te kunnen oefenen, kunnen zij naar de geschillencommissie gaan. Als tijdens de behandeling van het geschil blijkt dat dit structureel gebeurt kan de geschillencommissie de instelling gelasten om de informatie alsnog te geven. Voor «systematisch niet voldoen aan het informatierecht» is niet vereist dat de medezeggenschapsraad meerdere keren aan de geschillencommissie een geschil heeft voorgelegd. Zodra de geschillencommissie heeft vastgesteld dat hiervan sprake is, kan de medezeggenschapsraad besluiten om een onderzoek in te stellen en is de instelling verplicht om voor dat onderwerp inzage te geven in alle relevante stukken. Een dergelijk recht is noodzakelijk omdat er anders louter procedures worden gevoerd, waardoor de medezeggenschap niet van de grond komt. Dit recht van de medezeggenschapsraad is als ultimum remedium bedoeld, en kan effect hebben op mate waarin en de snelheid waarmee de instelling informatie in het algemeen verstrekt. Juist omdat het een ultimum remedium is, kunnen het college van bestuur en de medezeggenschapsraad besluiten dat (een lid van) de raad van toezicht als bemiddelaar optreedt. Ten behoeve van de snelheid is de behandeling in artikel 4.14, lid 6, aan een maximale termijn gebonden.

Artikel 4.13. Overige rechten

Vergelijk artikelen 9.32, tweede, achtste en negende lid, 9.34, derde lid, onderdeel i, 10.19, achtste en negende lid, 10.22, onderdeel i, van de WHW

Het eerste lid geeft aan de medezeggenschapsraad het recht om initiatief te nemen. Dit is een fundamenteel recht in de medezeggenschap en is daarom opgenomen in het wetsvoorstel.

Het tweede lid geeft aan de medezeggenschapsraad de bevoegdheid de uitvoering van het OER jaarlijks te beoordelen. Dit recht is van groot belang voor het functioneren en evalueren van de opleiding. Dat is met de evaluatie van de MUB ook benadrukt. De huidige WHW geeft deze functie aan de opleidingscommissies. Omdat één van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel is om taken en doelen vast te leggen zonder daarbij de vorm te regelen, is de opleidingscommissie niet meer genoemd in de wet. De (goed functionerende) taken en bevoegdheden van de opleidingscommissie blijven wel gehandhaafd, namelijk: het jaarlijks beoordelen van de uitvoering van het onderwijs- en examenreglement. De instelling kan dit in de vorm van een opleidingscommissie blijven organiseren, maar kan het desgewenst ook anders organiseren. Zie voor een andere voorbeeld ook het instemmingsrecht op de interne kwaliteitszorg (artikel 4.9). De WHW heeft dit recht aan de opleidingscommissies toebedeeld. Dit wetsvoorstel handhaaft dat instemmingsrecht van de betrokken medezeggenschapsraad. De instelling heeft de ruimte om hiervoor de vorm van een opleidingscommissie te kiezen of een andere vorm.

Het derde lid geeft aan het college van bestuur de opdracht om ervoor te zorgen dat niemand zich laat weerhouden om lid te worden van de medezeggenschapsraad met het oog op een mogelijk nadelige positie van de instelling.

Het vierde lid geeft ten slotte nog het recht aan van bescherming van ontslag van leden, kandidaat-leden en voormalige leden van de ondernemingsraad als het ontslag verband houdt met deelname aan de medezeggenschapsraad.

Een soortgelijke bepaling als in de artikelen 9.34, derde lid, onderdeel j, en 10.22, onderdeel j, WHW is niet meer overgenomen in het rijtje «overige rechten». Deze bepalingen stelden vast dat de medezeggenschapsraad een overeenkomstige bevoegdheid heeft als bedoeld in artikel 12, tweede lid, aanhef en onderdeel d, van de Algemene wet gelijke behandeling. Hierbij is artikel 21, tweede lid, van de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen van overeenkomstige toepassing. Dit betekent praktisch gezien het volgende. De Commissie gelijke behandeling kan onderzoeken of er onderscheid is of wordt gemaakt in de zin van de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen of artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Zij kan daarover haar oordeel kenbaar maken. De Commissie start een dergelijk onderzoek als zij daartoe een schriftelijk verzoek heeft gehad van een ondernemingsraad «of een daarmee vergelijkbaar medezeggenschapsorgaan». De medezeggenschapsraden hebben op grond van deze wet die bevoegdheid: het is overbodig om dit in dit wetsvoorstel dubbel te regelen.

Een bepaling als bedoeld in de artikelen 9.34, derde lid, onderdeel i, en 10.22, onderdeel i, van de WHW is eveneens niet meer opgenomen. Deze bepaling houdt in dat de leden van de medezeggenschapsraad die uit en door het personeel zijn gekozen, de bevoegdheden inzake de arbeidsomstandigheden zijn toegekend die bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet 1998 aan de medezeggenschapsraad zijn toegekend. Op dit moment is er een voorstel van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in voorbereiding, waarin onderwerpen die met medezeggenschap hebben te maken, in de WOR worden ondergebracht. Hierdoor is een verwijzing naar de Arbeidsomstandighedenwet 1998 overbodig. Bovendien heeft de medezeggenschapsraad, evenals dat is geregeld in de artikelen 9.33, onderdeel e, en 10.20, onderdeel f, van de WHW instemmingsrecht op regels die te maken hebben met arbeidsomstandigheden.

Artikel 4.14. Geschillencommissie medezeggenschap

Vergelijk de artikelen 9.39, 9.40, derde en vierde lid, 9.41, eerste en tweede lid, 9.42, eerste en tweede lid, 9.43, eerste en tweede lid, 9.45, 10.26, 10.27, derde en vierde lid, 10.28, eerste en tweede lid, 10.29, eerste en tweede lid, 10.30, eerste en tweede lid, 10.32 en 11.16, eerste lid, WHW

Op dit moment is er één geschillencommissie voor universiteiten en zijn er vijf geschillencommissies voor hogescholen. Dit wetsvoorstel stelt voor om één geschillencommissie voor het hoger onderwijs in te stellen. Op deze manier is de wijze waarop geschillen worden beslecht eenduidiger en door de bundeling aan expertise efficiënter. In het primair en voortgezet onderwijs is overigens onlangs ook aangegeven dat er geen reden meer is voor het bestaan van verschillende commissies (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 768, nr. 4, pag. 10–11).

Om de onafhankelijkheid van het functioneren van de geschillencommissie te vergroten, regelt het wetsvoorstel dat de minister de leden van de commissie benoemt. De instellingen en studenten kunnen wel een voordracht aan de minister doen, maar zitten nadrukkelijk niet als vertegenwoordigers in de commissie.

De WHW schrijft de verschillende procedures voor die gelden bij het slechten van een geschil. In het wetsvoorstel zijn die regelingen niet overgenomen. De geschillencommissie kan dat zelf doen: er zijn genoeg reglementen van erkende geschillencommissies die als voorbeeld kunnen dienen. Om een onafhankelijke en objectieve procedure te waarborgen, is nog wel opgenomen dat de minister het reglement goedkeurt, waarbij met het oog op een snelle behandeling een maximale behandelduur van 10 weken geldt, analoog aan de Awb-termijn in het geval dat een bestuurs-

orgaan een adviescommissie instelt. Dit is vooral van belang om te waarborgen dat er goede procedures worden vastgesteld en dat de geschillencommissie bijvoorbeeld adequate beslistermijnen stelt. In het geval van het informatierecht zal de medezeggenschap gebaat zijn bij het snel verkrijgen van informatie, omdat anders medezeggenschap te veel achterop raakt op de besluitvorming. Daarom zal voor geschillen over het informatierecht van de medezeggenschap de behandelingstermijn reglementair niet langer kunnen zijn dan 10 weken.

Artikel 4.15. Bevoegdheden en procedure geschillencommissie medezeggenschap

Vergelijk de artikelen 9.40, eerste en tweede lid, 9.41, derde lid, 9.42, derde lid, 9.43, derde lid, 9.44, 10.27, eerste en tweede lid, 10.28, derde lid, 10.29, derde lid, 10.30, derde lid, 10.31 en 11.16, tweede lid, WHW

De geschillencommissie neemt kennis van de geschillen tussen de medezeggenschapsraad en het college van bestuur. Er kunnen zich ook geschillen voordoen die tussen een medezeggenschapsraad en bijvoorbeeld het faculteitsbestuur. Omdat het college van bestuur de zorg heeft voor een volwaardige, goed functionerende en effectieve medezeggenschap, wordt het college erop aangesproken als de medezeggenschapsraad en het faculteitsbestuur niet tot een oplossing kunnen komen. Om die reden staat bij de geschillencommissie het college van bestuur tegenover de medezeggenschapsraad (zie het tweede lid van dit artikel).

Het derde lid regelt dat de uitvoering van de oorspronkelijke beslissing van het college van bestuur wordt opgeschort als er een geschil is tussen het college en de medezeggenschapsraad over het niet opvolgen van het advies van de medezeggenschapsraad. Voor het instemmingsrecht is dit niet nodig om te regelen: een voorstel waarmee de medezeggenschapsraad niet instemt, komt niet tot stand.

De vragen en geschillen die partijen aan de geschillencommissie kunnen voorleggen, hebben betrekking op de procedures en de uitleg rond het medezeggenschapsreglement én op de toepassing van de zorgplicht voor een goede organisatie van de medezeggenschap. Dit kan zich voordoen als de medezeggenschapsraad een wijziging van het medezeggenschapsreglement wil bewerkstelligen door bijvoorbeeld de adviesrechten uit te willen breiden met het oog op een daadwerkelijke bijdrage aan de kwaliteit van de besluitvorming. Het college van bestuur kan weigeren aan het verzoek te voldoen met als argument dat de uitbreiding niet bijdraagt aan een slagvaardig bestuur en dat het geen onderwerp is waarbij de medezeggenschapsraden betrokken behoren te zijn. Als de medezeggenschapsraad en de instelling er samen niet uit mochten komen, dan kunnen zij dit geschil op grond van dit artikel voorleggen aan de geschillencommissie. De geschillencommissie toetst of de omstreden beslissing of het omstreden voornemen voldoet aan de eisen van rechtmatigheid en redelijkheid.

Het vijfde lid sluit aan bij artikel 27, vierde lid, van de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Hierdoor bestaat op dit punt een gelijke situatie voor alle instellingen in het hoger onderwijs, of die nu hun medezeggenschap inrichten via deze wet of via de WOR. Voor de instellingen die medezeggenschap ingericht hadden op basis van de WHW vindt er een verschuiving plaats in het toetsingskader van de geschillencommissie. Voorheen toetste de geschillencommissie of de instelling bij de afweging van de betrokken belangen in alle redelijkheid tot het besluit kon komen. Nu toetst de geschillencommissie of de medezeggenschapsraad in alle redelijkheid mag weigeren om instemming te geven. Deze toetsingsnorm is conform die uit de WOR. Toen de WOR werd ingevoerd, heeft de SER een voorstel gedaan hoe deze norm kan worden toegepast (zie SER-advies, nr.

86/14 van 24 oktober 1986). Reden hiervoor was dat de SER niet kon beoordelen of bovenstaande toetsingnorm zou leiden tot een materiële wijziging in de positie van de ondernemingsraad en de ondernemer. Het voorstel is overgenomen in de toepassing van artikel 27, vierde lid, WOR (Kamerstukken 1987/88, 20 583, nr. 3) en geldt ook voor dit wetsvoorstel. De geschillencommissie zal bij de beoordeling of de medezeggenschapsraad in alle redelijkheid instemming mag weigeren, allereerst een redelijkheidstoets uitvoeren. Deze toets is een inhoudelijke belangenafweging. De geschillencommissie weegt de argumenten van de instelling voor het genomen besluit af tegen de argumenten van de medezeggenschapsraad om instemming te onthouden. Wegen de argumenten van beide partijen even zwaar, dan wordt instemming aan het voorgenomen besluit onthouden, tenzij de instelling kan aantonen dat er zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfs sociale redenen zijn die tot goedkeuring van het voorgenomen besluit noodzakelijk zijn. Deze toetsingsnorm is overgenomen door de rechtspraak (zie Rb. Amsterdam, 25 juni 1997, *ROR* 1997, 27).

De jurisprudentie over artikel 27, vierde lid, WOR kent uitspraken met en zonder vervangende instemming. Een voorbeeld van een uitspraak waar de kantonrechter vervangende instemming heeft uitgesproken is de uitspraak van het Ktg. 's-Gravenhage van 16 januari 1991, *ROR* 1991, 17. Een voorbeeld van geen vervangende instemming is de eerdergenoemde uitspraak van de Rb. Amsterdam, 25 juni 1997, *ROR* 1997, 27.

Artikel 4.16. Procesbevoegdheid medezeggenschapsraad

Vergelijk de artikelen 9.40, vijfde lid, 9.46, 10.27, vierde lid en 10.33 WHW

Dit artikel maakt het voor de medezeggenschapsraad van zowel bijzondere als openbare instellingen mogelijk om de rechten die zijn toegekend op grond van de wet, in rechte afdwingbaar te maken.

Uit het eerste lid volgt dat voor alle instellingen de ondernemingskamer van het gerechtshof in Amsterdam de bevoegde rechter is. Dit sluit aan bij de keuze in dit wetsvoorstel voor een uniformering van de beroepsgang in het kader van de rechtsbescherming van studenten (zie paragraaf 3.8 en artikel 3.51 e.v.). Daarnaast is de Ondernemingskamer ook voor geschillen in het primair en voortgezet onderwijs als beroepsinstantie is aangevoerd. Beroep bij één instantie komt de rechtseenheid en rechtsgelijkheid ten goede.

Het tweede lid bepaalt op welke gronden de medezeggenschapsraad een beroep bij de ondernemingskamer moet baseren, waarbij het toetsingscriterium is of de geschillencommissie een onjuiste toepassing heeft gegeven aan de wettelijke bepalingen. Het gaat dus om de vraag of de landelijke geschillencommissie medezeggenschap conform artikel 4.15 heeft beoordeeld of het college van bestuur zich heeft gehouden aan de eisen van de wet en het medezeggenschapsreglement en bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het voorstel of de beslissing heeft kunnen komen. Het is niet de bedoeling dat de Ondernemingskamer opnieuw de belangen van de verschillende partijen weegt, maar wel oordeelt over de vraag of de geschillencommissie het beoordelingskader van 4.15 juist heeft toegepast.

Het vierde lid stelt dat de uitspraak van de geschillencommissie alleen vernietigd kan worden als de commissie een onjuiste toepassing heeft gegeven aan de wet. Hiermee beogen we een beperkte toetsing toe te staan op wettelijke vereisten, geen inhoudelijke belangenafweging of marginale toetsing. Het vijfde lid sluit cassatie uit.

Het zesde lid bepaalt dat de medezeggenschapsraad niet in de proceskosten veroordeeld kan worden omdat deze niet over eigen middelen

beschikt. Het is niet zo dat het college van bestuur in alle gevallen voor de kosten van rechtsbijstand voor de medezeggenschap opdraait: dit is afhankelijk van de omstandigheden (zoals het belang, complexiteit van de zaak en de aanwezigheid van een reële slagingskans). De kosten kunnen wel ten laste komen van het budget dat aan de medezeggenschapsraad beschikbaar is gesteld als dat budget redelijkerwijs voorziet in de kosten van een dergelijke procedure. Dit voorkomt een ongelijke positie voor de medezeggenschapsraad als er geen budget is. Als er een grote kans is dat de medezeggenschapsraad in de proceskosten worden veroordeeld, maakt dat de stap naar de rechter een stuk moeilijker.

Artikel 4.18. Samenwerking

Vergelijk artikel 8.1 WHW en 9.36, derde lid, WHW

Bekostigde instellingen kunnen op verschillende terreinen samenwerken. Soms stellen zij daarvoor een afzonderlijk instituut in. Aan dit instituut dragen zij taken en bevoegdheden over, met inachtneming van artikel 4.4. Artikel 4.18 schrijft voor dat de instellingen vastleggen welke taken en bevoegdheden dit betreft en hoe zij de medezeggenschap van personeel en studenten regelen. Voor het overige is de samenwerking vormvrij. Er kan ook een afzonderlijk rechtspersoon in het leven worden geroepen. Ook daaraan kunnen de instellingen met inachtneming van artikel 4.4 taken en bevoegdheden overgedragen.

Het samenwerkingsartikel in de WHW (artikel 8.1) bepaalt dat instellingen voor alle vormen van samenwerking een gemeenschappelijke regeling moeten sluiten waarin bepaalde onderwerpen geregeld worden. De desbetreffende voorschriften zijn uit dereguleringsoogpunt niet overgenomen. Vanzelfsprekend is het aan te bevelen dat de instellingen een contract opstellen waar zij op kunnen terugvallen voor de situaties waarin er onduidelijkheid is over wie in welke mate waartoe bevoegd is.

Dit wetsvoorstel biedt een zelfde mogelijkheid voor een samenwerkingsinstituut dat een hogeschool en een regionaal opleidingscentrum (roc) oprichten. Op deze wijze kan samenwerking makkelijker verlopen. Voor de hogescholen blijft artikel 4.4 onverminderd gelden. Voor de roc's zijn soortgelijke bevoegdheden (inschrijving en afgifte van diploma's) in het tweede lid van 4.18 uitgezonderd. Voor de verdere achtergrond en het doel van deze bepaling verwijzen wij naar het algemene deel van deze memorie.

Artikel 4.19. Besturenfusie-plus

Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

Een hogeschool en universiteit die uitgaan van één rechtspersoon kunnen op grond van dit artikel voor een of meer organisatorische aangelegenheden functioneren als één instelling. Het gaat daarbij om de volgende zaken: profileringsfonds, klachten en geschillen binnen de instelling, bestuur (er kan één college van bestuur en één raad van toezicht worden ingesteld voor beide instellingen tezamen), personeel (exclusief de functieduidingen die alleen voor universiteiten en hogescholen gelden), medezeggenschap van personeel en studenten, beheer van de middelen, jaarrekening en jaarverslag. Wat betreft het onderwijs en onderzoek (hoofdstuk 2), de inschrijving en rechten en plichten van studenten (hoofdstuk 3) en de accreditatie, handhaving en sancties (hoofdstuk 8) functioneren de beide instellingen afzonderlijk.

In het artikel zijn de bepalingen genoemd waarbij de beide instellingen als één geheel kunnen functioneren. Als er sprake is van één college van

bestuur, richt de minister zich bij de bestuurlijke handhaving zoals opgenomen in hoofdstuk 8 tot dat college.

Voor de verdere achtergrond bij dit artikel verwijzen wij naar het algemene deel van deze memorie.

Artikel 4.20. Omzetting, bestuursoverdracht, samenvoeging, splitsing

Vergelijk artikel 16.11 WHW oud en 16.16 en 16.19 WHW nieuw

Het eerste lid maakt het mogelijk dat een publiekrechtelijke universiteit of hogeschool wordt omgezet in respectievelijk een universiteit of hogeschool die in stand wordt gehouden door een privaatrechtelijke rechtspersoon. In de WHW is dit alleen geregeld voor hogescholen (zie artikel 16.17 WHW). Evenals in de huidige situatie is de goedkeuring van de minister vereist. Ook kan de minister voorwaarden stellen, bijvoorbeeld voor de overgang van personeel en de eigendom van gebouwen.

In het tweede lid is de bestuursoverdracht geregeld. Het betreft de situatie dat de instandhouding van een bijzondere instelling wordt overgedragen aan een andere privaatrechtelijke rechtspersoon. Als deze al een andere instelling in stand houdt, is er sprake van een besturenfusie. Dit lid maakt bestuursoverdracht mogelijk met betrekking tot universiteiten en hogescholen. De regeling in de WHW is alleen van toepassing op hogescholen. De huidige beperking tot bestuursoverdracht aan een rechtspersoon zonder winstoogmerk hebben we gehandhaafd.

Op grond van het derde lid kunnen twee universiteiten of hogescholen die uitgaan van dezelfde rechtspersoon samengaan tot één universiteit respectievelijk hogeschool. Als de toegankelijkheid of pluriformiteit op stelselniveau door een samenvoeging als bedoeld in het eerste lid in gevaar is, kan de minister een aanwijzing als bedoeld in artikel 8.15 geven. Instellingen die uitgaan van verschillende rechtspersonen kunnen samengaan nadat er slechts één rechtspersoon is die de instandhouding van beide instellingen door bestuursoverdracht als bedoeld in het tweede lid, en de omzetting als bedoeld in het eerste lid (als een van de instellingen openbaar is), in handen heeft.

In het vierde lid is geregeld dat een openbare of bijzondere universiteit of hogeschool met goedkeuring van de minister kan worden gesplitst. De minister kan voorwaarden stellen. De WHW kent alleen een splitsingsmogelijkheid voor hogescholen.

Het vijfde lid bevat een meldingsplicht met betrekking tot bestuursoverdrachten, omzettingen, samenvoegingen en splitsingen. Instellingen kunnen een omzetting of splitsing natuurlijk pas melden als de minister op grond van het tweede of vierde lid goedkeuring heeft verstrekt. Na de melding past de minister de bekostiging aan de gewijzigde situatie aan (zie artikel 7.1).

Artikel 4.21. Universiteit die voortkomt uit een hogeschool

Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

Dit artikel geeft de voorwaarden aan waaronder de minister een hogeschool kan aanmerken als een universiteit. De aanmerking als universiteit geeft geen recht op onderzoeksbekostiging. Voor het doel van deze bepaling verwijzen we naar het algemene deel van deze memorie.

Artikel 4.22. Publicatie overzicht instellingen en academische ziekenhuizen

Het overzicht van bekostigde instellingen en rechtspersonen die deze in stand houden zoals opgenomen in de bijlage bij de WHOO moet worden aangepast aan de wijzigingen als bedoeld in de artikelen 4.20 en 4.21. Om te voorkomen dat voor elke kleine wijziging meteen de wet moet worden aangepast en om toch steeds te beschikken over een geactualiseerd overzicht, wordt een dergelijk overzicht jaarlijks gepubliceerd in de Staatscourant (tenzij er in enig jaar geen wijzigingen zijn). Daarnaast zal de bijlage bij de wet van rechtswege worden geactualiseerd.

De bijlage bij de WHOO noemt ook academische ziekenhuizen en rechtspersonen die deze ziekenhuizen in stand houden. Deze ziekenhuizen en rechtspersonen worden ook opgenomen in het overzicht dat jaarlijks wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Daarbij worden de wijzigingen verwerkt die optreden door omzetting als bedoeld in artikel 5.5, derde lid.

Artikel 4.23. Ruimte voor innovatie

Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

In het WRR-rapport «Bewijzen van goede dienstverlening» is het belang van experimenten aangegeven. Hierdoor krijgen dienstverleners en bestuurders de gelegenheid om adequaat te kunnen reageren op veranderende maatschappelijke eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening. Bovendien biedt een experiment aan zowel de politiek als de mensen die in de praktijk met de regels werken, de ruimte om de regels te testen op hun effecten.

Ook binnen het hoger onderwijs zijn de laatste tijd experimenten ingezet of aangekondigd. Het gaat om de experimenten over selectieve en flexibele toelating, collegegelddifferentiatie, het open bestel en *associate degree*. Dit wetsvoorstel geeft een grondslag om sneller experimenten te kunnen starten, in plaats van voor elk experiment een aparte wet te maken. Op die manier kunnen instellingen nieuwe, innovatieve ideeën sneller testen. Voor het reeds ingezette experiment over selectieve en flexibele toelating en collegegelddifferentiatie, geldt reeds de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing. Dat experiment wordt afgerond op grond van die aparte experimentenwet.

De reikwijdte van de experimenten is in dit artikel beperkt tot de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Kwaliteit en toegankelijkheid zijn met name de onderwerpen waarvoor experimenten ingesteld kunnen worden om de dienstverlening aan studenten te verhogen. De experimenten die de afgelopen tijd zijn ingesteld of gepland, passen ook onder de doelstellingen om te testen of de maatregelen bijdragen aan de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Afwijking van hoofdstuk 7 (bekostiging) kan hier een gevolg van zijn, maar is geen doel op zich om te experimenteren.

Het benoemen van de bovenstaande onderwerpen, betekent dat er geen experimenten plaatsvinden op het gebied van de bestuurlijke inrichting van onderwijsinstellingen en academische ziekenhuizen. Dit zijn al minimale eisen en door het gebruik van zorgplichten bieden deze bepalingen voldoende ruimte voor de instellingen om op maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen (hoofdstukken 4 en 5 van het wetsvoorstel). Verder zijn er geen experimenten op het gebied van de KB en KNAW te verwachten: deze eisen zijn ook al minimaal om de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze instellingen waar te maken.

Op het gebied van handhaving, rechtsbescherming en sancties (hoofdstuk 8, paragraaf 2 en 3 van het wetsvoorstel) worden ook geen wettelijke experimenten gehouden. De experimenten mogen de rechten van studenten en instellingen niet aantasten. Paragraaf 8.1 valt wel onder het experimenteerregime. Daarbij kan gedacht worden aan experimenten met het erkennen van buitenlandse accreditaties.

Het eerste lid van dit artikel gaat over experimenten die vanuit de overheid worden geïnitieerd. Bij algemene maatregel van bestuur wordt per experiment bepaald van welke artikelen op welke wijze wordt afgeweken. Het tweede lid van dit artikel gaat over experimenten waarvan het initiatief bij de instellingen ligt. In dit geval is er een algemene maatregel van bestuur die zal regelen aan welke voorwaarden de instelling moet voldoen om toestemming te krijgen voor een dergelijk experiment. Een voorbeeld kan zijn dat een instelling afwijking noodzakelijk acht. Ook zou een eis kunnen zijn dat de instelling de doelen moeten noemen die zij daarmee bereikt en die zij zonder die afwijking van de wet niet kan bereiken. In het kader van het experiment open bestel is het verder voor de hand liggend dat als gevolg van de aanspraak op bekostiging voor tot dan toe onbekostigde instellingen een aantal voorschriften van toepassing wordt verklaard op deze instellingen.

Vanwege het tijdelijke karakter van experimenten is de maximale duur in dit artikel gesteld op zes jaar. Voor deze periode is gekozen omdat verschillende studentengroepen vergeleken moeten kunnen worden. Als bekend is dat het experiment succesvol was en de tijdelijke regeling wordt omgezet in een definitieve regeling, dan kan de termijn van zes jaar verlengd worden. Op deze manier is er een soepele overgang tussen de tijdelijke en definitieve regeling.

Het experimentenartikel maakt een onderscheid tussen de zaken die bij algemene maatregel van bestuur en die bij ministeriële regeling geregeld moeten worden. Op het niveau van de algemene maatregel van bestuur worden de zaken geregeld die te maken hebben met de afwijking van de wet, de duur van die afwijking van de wet (dus de duur van het experiment) en welke regels er in de plaats van die wettelijke regels komen. Deze onderwerpen zijn van zodanig belang dat er afwijking in het directe niveau na de wet moet plaatsvinden. Doordat voor deze algemene maatregel van bestuur een voorhangprocedure wordt voorgesteld, kunnen de Staten-Generaal vooraf invloed uitoefenen op het voorgenomen experiment. Op het niveau van de ministeriële regeling worden de uitvoeringszaken geregeld.

Van belang is verder dat aan elk experiment een evaluatie gekoppeld is, zodat voor zowel de Staten-Generaal als de instellingen en studenten duidelijk is wat de effecten zijn van de experimenten en wat de overwegingen zijn om de wet- en regelgeving al dan niet permanent aan te passen.

Ook bij ROC's en hogescholen kan er behoefte zijn om experimenten op te zetten. Zij kunnen bijvoorbeeld een gezamenlijk jaar organiseren waarin deelnemers van de ROC een bacheloropleiding aan een hogeschool volgen en tegelijkertijd een aantal vakken van de beroepsopleiding. De docenten van de ROC geven die vakken dan op de hogeschool. Dit artikel geeft een grondslag om dergelijke experimenten op te kunnen zetten. Als de inschrijvingsbepalingen van dit wetsvoorstel van toepassing zijn, hoeven de inschrijvingsbepalingen van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) niet (geheel) meer van toepassing te zijn. Afhankelijk van het gewenste experiment kan geregeld worden dat artikel 8.1.1 van de WEB gedeeltelijk van toepassing is. Bijvoorbeeld dat de student/deelnemer zich

niet hoeft in te schrijven bij de ROC omdat hij dat bij de hogeschool doet, maar wel toegang heeft tot de ROC-lokatie. Als er geen inschrijving bij de ROC plaatsvindt, komt de ROC voor die deelnemers ook niet aanmerking voor bekostiging. Wel kunnen de instellingen over de financiële gevolgen afspraken maken binnen de kaders van de notities Helderheid.

Het is voor dit soort experimenten niet nodig om af te wijken van de bepalingen van de WEB die over het onderwijs en de examens gaan. Als een ROC en een hogeschool bijvoorbeeld afspreken dat het goed afsluiten van een bepaald vak van een beroepsopleiding ook geldt als een goede afsluiting van een programmaonderdeel van een bacheloropleiding, dan kunnen ze dat regelen door middel van vrijstellingen.

Artikel 4.24. Toepasselijke bepalingen voor een opleiding met vestigingsplaats in het buitenland

Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

In dit artikel is de mogelijkheid gecreëerd dat instellingen Nederlandse graden verlenen in het buitenland. Paragraaf 4.9 van deze memorie gaat hierop in.

De voorschriften omtrent accreditatie gelden onverkort. Dit betekent dat de gehele opleiding, inclusief de buitenlandse variant, ter beoordeling aan de NVAO moet worden voorgelegd bij een accreditatieverzoek. Het onderwijs dient niet alleen in het buitenland te worden verzorgd, maar ook in Nederland. Desgewenst kan wel in het buitenland een variant worden aangeboden die aangepast is aan de situatie aldaar.

Als een bekostigde instelling de opleiding verzorgt, is het van belang dat het in het buitenland verzorgde deel van de opleiding – in tegenstelling tot het deel dat in Nederland wordt verzorgd – niet mee telt voor de bekostiging. Het gaat dus in feite om een onbekostigd deel van de opleiding. Voor deze buitenlandse locatie gelden de bepalingen uit deze wet daarom niet, anders dan – als het gaat om een geaccrediteerde opleiding – dat de instelling een Nederlandse graad kan verlenen. Zo gelden de voorschriften ten aanzien van studenten (zoals inschrijving, medezeggenschap, collegegeld) niet. Als de buitenlandse locatie zich in een van de grenslanden bevindt, kan de student de voorzieningen benutten die in de verschillende verdragen met de grenslanden zijn afgesloten op het terrein van hoger onderwijs. Een voorbeeld is de inzet van studiefinanciering.

Voor een dergelijke buitenlandse locatie mogen de instellingen geen publieke middelen inzetten. Een dergelijke buitenlandse locatie heeft dan ook geen gevolgen voor de doelmatige besteding van overheidsmiddelen en er is geen macrodoelmatigheidstoets aan de orde.

Artikel 4.25. Gebruik persoonsgebonden nummer door college van bestuur

Vergelijk het nieuwe artikel 7.52 WHW, opgenomen in de Wet persoonsgebonden nummers in het onderwijs (Stb. 2001, 681) en zoals gewijzigd door de Wijziging van diverse wetten in verband met enkele aanpassingen met betrekking tot persoonsgebonden nummers in het onderwijs (Kamerstukken I 2005/06, 30 404)

Dit artikel geeft aan welke gegevens het college van bestuur aan de IB-Groep moet verstrekken voor het basisregister onderwijs (BRON). Krachtens het derde lid kan bij ministeriële regeling een nadere specificatie worden gegeven van de gegevens, bedoeld in het tweede lid. Het gaat daarbij om verbijzonderingen en nadere invullingen. In geen geval kan de gegevensset bij ministeriële regeling worden uitgebreid. Daarnaast

kunnen regels worden gesteld omtrent de tijdstippen en de wijze van verstrekking van de gegevens; dit betreft regels van technische aard.

Het zesde lid bevat de bevoegdheid van de colleges van bestuur om het persoonsgebonden nummer van studenten te gebruiken in het verkeer met andere instellingen, voor zover dat nodig is voor hun in- en uitschrijvingen. Ook in de andere onderwijssectoren is een dergelijke bevoegdheid toegekend aan de besturen van de desbetreffende onderwijsinstellingen. In het kader van de verlichting van administratieve lasten voor de instellingen, is deze bevoegdheid met de invoering van de «Wijziging van diverse wetten in verband met enkele aanpassingen met betrekking tot persoonsgebonden nummers in het onderwijs» ook aan de colleges van besturen van het hoger onderwijs toegekend.

Op die manier is het tevens mogelijk om het overleggen van vervalste getuigschriften tegen te gaan. Een instelling kan door de voorgestelde wijziging bij de andere instelling laten controleren of de student die zich inschrijft, ook werkelijk zijn getuigschrift bij die andere instelling heeft behaald en daarmee aan de wettelijk gestelde vooropleidingseisen voldoet. Het is namelijk mogelijk dat het BRON nog niet over de vooropleidingsgegevens beschikt op het moment dat de student zich wenst in te schrijven.

Artikel 4.26. Verwerking gegevens door IB-Groep

Vergelijk het nieuwe artikel 7.52a WHW, opgenomen in de Wet persoonsgebonden nummers in het onderwijs (Stb. 2001, 681) en zoals gewijzigd door de Wijziging van diverse wetten in verband met enkele aanpassingen met betrekking tot persoonsgebonden nummers in het onderwijs (Kamerstukken I 2005/06, 30 404)

Krachtens het eerste lid toetst de IB-Groep de door de instelling verstrekte gegevens op juistheid en volledigheid. Deze toetsing houdt in dat de IB-Groep in elk geval controleert of alle velden zijn ingevuld en of er geen incompatibiliteiten voorkomen; zij kan dit doen door de gegevens te vergelijken met andere gegevens in het basisregister. De IB-Groep kan niet ambtshalve wijzigingen aanbrengen in de gegevens die het college van bestuur heeft verstrekt. Wijzigingen kunnen uitsluitend worden aangebracht met instemming van het college van bestuur. Daarnaast kunnen wijzigingen worden aangebracht die voortvloeien uit een onherroepelijk geworden bekostigingsbeschikking van de minister.

De instelling is verplicht de IB-Groep alle inlichtingen te verstrekken die de IB-Groep nodig acht om haar taak uit te voeren. De instelling is bovendien verplicht eraan mee te werken dat de gegevens die in het BRON zijn opgenomen, juist en volledig zijn. Als de IB-Groep onregelmatigheden constateert in de gegevens die een instelling heeft opgegeven en zij kan die onregelmatigheden niet oplossen in contacten met de instelling, meldt zij dit aan de minister. De minister kan de inspectie opdragen ter plekke een onderzoek in te stellen. De IB-Groep verstrekt de gegevens die nodig zijn voor dat onderzoek, met inbegrip van de persoonsgebonden nummers, aan de inspectie. Als de inspectie constateert dat de instelling de wet heeft overtreden, meldt zij tezamen met de relevante gegevens aan de minister. De minister heeft deze gegevens nodig om te kunnen beoordelen of het nodig is een (bekostigings)sanctie op te leggen aan de instelling, en zo ja, om deze sanctie aan de instelling te kunnen motiveren.

De persoonsgegevens waarover de inspectie en de minister kunnen beschikken op grond van het derde lid, mogen uiteraard geen nadelige consequenties hebben voor de betrokken studenten. Het vierde lid sluit uitdrukkelijk uit dat de minister of de inspectie verblijfsrechtelijke gegevens van vreemdelingen aan de vreemdelingendienst verstrekt

HOOFDSTUK 5. ACADEMISCHE ZIEKENHUIZEN

Artikel 5.1. Academisch ziekenhuis

Vergelijk de artikelen 1.4 en 1.13 WHW

In het eerste lid is artikel 1.13 WHW overgenomen. Dat artikel bepaalt dat aan elke universiteit die een opleiding voor het beroep van arts verzorgt een academisch ziekenhuis is verbonden.

Het tweede lid, dat de taken van de academische ziekenhuizen regelt, is gelijk aan artikel 1.4, eerste lid, WHW.

Het derde lid, over de ondersteuning van zieke leerlingen bij het onderwijs (educatieve voorziening), komt inhoudelijk overeen met artikel 1.4, tweede lid, WHW. Artikel 1.4, derde en vierde lid, WHW is niet overgenomen. Dit artikel houdt in dat educatieve voorziening ook het geven van onderwijs kan betreffen en dat de instelling aan de inspectie alle gevraagde inlichtingen moet verstrekken. Zie voor de financiering van de educatieve voorziening artikel 7.9 (dit is een gedereguleerde versie van artikel 2.18 WHW).

Artikel 5.2. Zorgplicht goed bestuur

Vergelijk artikel 12.7 WHW

Voor de raad van bestuur van een academisch ziekenhuis is een zorgplicht voor goed bestuur opgenomen, dit naar analogie van de zorgplicht van het college van bestuur van een universiteit of hogeschool, zoals opgenomen in artikel 4.2.

De raad van bestuur is verantwoordelijk voor een transparante inrichting, eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling en een rechtmatig en doelmatig bestuur en beheer. Ook is er een zorgplicht met betrekking tot de afstemming met en verantwoording aan belanghebbenden binnen en buiten het academische ziekenhuis.

De bestuurlijke zorgplicht moet in het bestuursreglement worden uitgewerkt. Het reglement heeft de goedkeuring nodig van de raad van toezicht (artikel 5.3, vijfde lid, juncto artikel 4.3, derde lid, onderdeel b). Omdat de bestuurlijke zorgplicht onder andere een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling inhoudt, moet in het reglement aandacht worden besteed aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht. Ook dient het reglement een beschrijving te bevatten voor het regelen van interne conflicten tussen beide organen. Daarnaast moet het bestuursreglement de overige aspecten van de bestuurlijke zorgplicht regelen. Wat betreft de afstemming met en verantwoording aan belanghebbenden gelden nog enkele specifieke elementen. Voor de academische ziekenhuizen is de patiëntenwetgeving onverkort van toepassing, zoals de Wet medezeggenschap cliënten zorgsector en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector.

Artikel 5.3. Raad van bestuur en raad van toezicht

Artikel 5.3, eerste lid (twee organen: raad van bestuur en raad van toezicht)

Vergelijk artikel 12.3, eerste lid, WHW

De organen bij een academisch ziekenhuis zijn dezelfde als in de huidige situatie, te weten de raad van bestuur en de raad van toezicht. De raad van bestuur is vergelijkbaar met het college van bestuur bij bekostigde ho-instellingen.

*Artikel 5.3, tweede en derde lid (geneeskundig onderwijs en onderzoek)
Vergelijk artikel 12.2 WHW*

De algemene taakomschrijving van academische ziekenhuizen is inhoudelijk ongewijzigd gebleven. De enige verandering is dat deze taakomschrijving in het wetsvoorstel is geformuleerd als zorgplicht van de raad van bestuur.

*Artikel 5.3, vierde lid (onverenigbare posities)
Geen vergelijkbaar artikel in de WHW*

Een lid van de raad van toezicht mag geen directe belangen hebben bij de instelling. Deze regeling komt tegemoet aan de regeling in artikel 6.1, onderdelen a en b, van het Uitvoeringsbesluit WTZi. Het gaat er in de eerste plaats om dat bijvoorbeeld een directeur, werknemer of adviseur van de instelling dan wel een beroepsbeoefenaar binnen de instelling geen lid mag worden van de raad van toezicht. Gelet op het beperkte aantal academische ziekenhuizen is ook bij het lidmaatschap van de raad van bestuur van een ander academisch ziekenhuis sprake van een direct belang. Dit betekent dus dat leden van de raad van toezicht geen lid mogen zijn van de raad van bestuur van een academisch ziekenhuis.

*Artikel 5.3, vijfde lid (samenstelling, taken en bevoegdheden raad van bestuur en raad van toezicht)
Vergelijk de artikelen 12.3 tot en met 12.6 en 12.8 tot en met 12.13 WHW*

Het vijfde lid van artikel 5.3 verklaart de regeling voor academische vrijheid, ethische waarden, personeel, college van bestuur, raad van toezicht en gedragscode voor goed bestuur van overeenkomstige toepassing op academische ziekenhuizen. Daarbij treedt een raad van bestuur in de plaats van het college van bestuur. De academische vrijheid wordt in acht worden genomen en ethische waarden worden geëerbiedigd. De raad van bestuur draagt zorg voor een zorgvuldig personeelsbeleid en een rechtspositieregeling van het personeel en het academisch ziekenhuis sluit zich aan bij een commissie van beroep voor het personeel. Voor de raad van bestuur en de raad van toezicht is de regeling voor samenstelling, taken en bevoegdheden van het college van bestuur en de raad van toezicht van een instelling van overeenkomstige toepassing. Bij deze regeling is geen onderscheid tussen ziekenhuizen die in stand worden gehouden door privaatrechtelijke rechtspersonen en ziekenhuizen die rechtspersoonlijkheid bezitten op grond van de wet (de openbare academische ziekenhuizen). Bij alle academische ziekenhuizen is sprake van (een voortzetting van) het model van een raad van bestuur en raad van toezicht, met een strikte scheiding in personele samenstelling en taken. De wet beperkt zich tot het benoemen van deze organen. De raad van bestuur is belast met de dagelijkse leiding van de instelling, de raad van toezicht ziet toe op het bestuur. De raad van toezicht heeft geen directe relatie met de minister. De leden worden niet door de minister benoemd, zoals op grond van de WHW nog het geval is voor openbare academische ziekenhuizen. Het aanspreekpunt voor de minister is de raad van bestuur. Dit orgaan legt verantwoording af aan de minister en kan zonodig ter verantwoording worden geroepen. In hoofdstuk 8 is de (passieve) inlichtingenplicht geregeld en is de geclausuleerde bevoegdheid neergelegd van de minister om een aanwijzing te geven indien er sprake is van ernstige tekortkomingen in de rechtmatige uitvoering van het bepaalde bij of krachtens de WHOO.

Artikel 5.4. Universitair medisch centrum

Vergelijk de artikelen 12.19 tot en met 12.22 WHW

In het eerste lid van artikel 5.4 is geregeld dat een academisch ziekenhuis en een bekostigde universiteit een samenwerkingsverband kunnen aangaan onder de wettelijke aanduiding universitair medisch centrum (UMC). De universiteiten en de academische ziekenhuizen krijgen dus de gelegenheid om de samenwerking die zij onder de WHW op de verschillende locaties tot stand hebben gebracht, voort te zetten. In het maatschappelijk verkeer kan het samenwerkingsverband zijn eigen naam blijven voeren (AMC, Erasmus MC, LUMC, UMCG, UMCU, UMC St Radboud, VU MC).

Op grond van het tweede lid bepaalt de samenwerkingsovereenkomst ten minste drie zaken. Ten eerste de taken en bevoegdheden die het academisch ziekenhuis, onder de noemer UMC, krijgt toebedeeld. Ten tweede hoe de medezeggenschap van de studenten, de afstemming van de medezeggenschap van de universiteit en de rechtspositie van het personeel van universiteit worden geregeld. En ten derde hoe het UMC de verantwoording dient in te richten, zodat de universiteit de formele eindverantwoordelijkheid voor het geneeskundig onderwijs en onderzoek kan dragen.

Voor wat betreft de overdracht van taken en bevoegdheden aan organen van het UMC zijn verschillende varianten denkbaar (binnen de grenzen van artikel 4.4). In alle gevallen blijft het college van bestuur van de universiteit blijft eindverantwoordelijk voor de toepassing van de regelgeving voor onderwijs en onderzoek. De instelling moet aandacht besteden aan de positionering van het universitaire orgaan waaronder de opleiding tot het beroep van arts zal ressorteren. Dat orgaan vormt enerzijds de schakel tussen geneeskundig onderwijs en onderzoek met de medische zorg die het UMC biedt, en anderzijds tussen de onderwijs- en onderzoeksactiviteiten van het UMC en die van de universiteit.

De regeling voor afstemming van de medezeggenschap van het UMC en de medezeggenschap bij de universiteit is vooral van belang als bij de universiteit is gekozen voor ongedeelde medezeggenschap. De Wet op de ondernemingsraden is namelijk van toepassing op academische ziekenhuizen, zodat bij het UMC sprake moet zijn van gedeelde medezeggenschap.

De instelling moet de rechtspositie regelen van degenen die voor de universiteit werkzaam zijn in het academisch ziekenhuis. Het desbetreffende personeel kan in dienst zijn van de universiteit of van het academisch ziekenhuis. De medezeggenschap van studenten en personeel ten aanzien van de bevoegdheden die het college van bestuur heeft overgedragen mag niet minder zijn dan bij de universiteit het geval zou zijn.

De inrichting van de verantwoording moet helder zijn. Het moet duidelijk zijn welk bestuur aangesproken kan worden voor het afleggen van verantwoording. Ook moet geregeld zijn dat het college van bestuur van de universiteit eindverantwoordelijkheid kan dragen voor alle aspecten van onderwijs en onderzoek van de opleiding tot het beroep van arts. Dat betekent dat dit college «tekent» voor de geldstromen voor onderwijs en onderzoek inclusief de werkplaatsmiddelen en dat de raad van bestuur van het academisch ziekenhuis/UMC «tekent» voor de doelmatige besteding daarvan. Verder betekent dit dat ten minste eenmaal per jaar een verantwoordingsgesprek plaats moet vinden tussen de raad van bestuur van het academisch ziekenhuis/UMC en het college van bestuur van de universiteit.

Het UMC dient verder te voldoen aan het Uitvoeringsbesluit WTZi, hoofdstuk VI transparantie-eisen bedrijfsvoering, artikelen 6.3, 6.4 en 6.5.

Op grond van artikel 5.4, derde lid, kan de universiteit het instellen van een examencommissie overdragen aan een UMC. De graadverlening blijft voorbehouden aan de universiteit en de inschrijving blijft in naam voorbehouden aan de universiteit. Wel mogelijk is uitbesteding aan een bureau dat in naam van het college van bestuur studenten inschrijft.

Artikel 5.5. Openbaar academisch ziekenhuis

Vergelijk de artikelen 1.13 en 12.9 WHW

Het eerste lid regelt de rechtspersoonlijkheid van de openbare academische ziekenhuizen.

In het tweede lid is bepaald dat de voorzitter van de raad van bestuur van een openbaar academisch ziekenhuis deze raad vertegenwoordigt. Deze bepaling is nodig, omdat dit niet elders is geregeld. Voor academische ziekenhuizen die uitgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon wordt de vertegenwoordigingsbevoegdheid geregeld in de statuten van de rechtspersoon die het ziekenhuis in stand houdt.

Op grond van het derde lid kunnen openbare academische ziekenhuizen – net als openbare universiteiten – «van kleur verschieten». Dit wil zeggen dat een publiekrechtelijk academisch ziekenhuis kan worden omgezet in een privaatrechtelijke instelling. Daarbij gelden de voorschriften die ook in het wetsvoorstel zijn opgenomen voor universiteiten. Dit betekent dat de omzetting de goedkeuring behoeft van de minister, met name om een goede overgang van de wisseling van status te borgen. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beslist over de goedkeuring na overleg met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Na de goedkeuring moet de instelling uiterlijk acht weken voor de omzetting aan de minister melding doen van de ingangsdatum en de namen van het oorspronkelijke en het nieuwe academisch ziekenhuis. Voor zaken als eigendom (bijvoorbeeld van de huisvesting) heeft de omzetting op zich geen consequenties.

HOOFDSTUK 6. KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK EN KONINKLIJKE NEDERLANDSE AKADEMIE VAN WETENSCHAPPEN

Artikel 6.1. Instelling en taak KB

Vergelijk de artikelen 1.5, 1.6, 1.7 en 1.16 WHW

Het eerste lid bevat de grondslag voor de Koninklijke Bibliotheek (KB). Het tweede lid geeft in een kort bestek een inzichtelijke omschrijving van het wettelijk voorziene werkgebied van deze wetenschappelijke instelling. Deze aanduiding van werkzaamheden is niet limitatief: uit de missie van de KB volgt bijvoorbeeld ook dat de KB zich richt op de cultuurbeleving van een breed geïnteresseerd publiek. De wettelijke taakomschrijving is geactualiseerd ten opzichte van de taakomschrijving in de WHW. Zo speelt de elektronische informatievoorziening naast de traditionele media als medium een steeds belangrijkere rol. Daarnaast is het aanbod van publicaties explosief gegroeid. Dit heeft ertoe geleid dat de KB haar rol als nationale bibliotheek in het landelijk bestel richt op de informatievoorziening op het gebied van de Nederlandse taal, geschiedenis en cultuur. De nationale bibliotheken in de ons omringende landen concentreren zich ook op hun eigen nationale bronnen.

De traditionele bibliotheekvoorziening concentreerde zich op boeken. In het huidige digitale tijdperk zijn echter meer voorzieningen nodig voor de genoemde bibliotheekactiviteiten. Het ligt daarom voor de hand dat de KB zich bij de uitoefening van haar taak om het tot stand komen en in stand houden van nationale voorzieningen te bevorderen, mede richt op de eisen van het digitale tijdperk.

De grenzen tussen verschillende gebieden vervagen en de overheid staat een beleid voor, waarbinnen krachten zo veel mogelijk gebundeld worden. Om die reden is in de nieuwe taakomschrijving ook opgenomen dat de KB de samenwerking met musea, archieven en uitgeverijen bevordert.

Het derde lid verklaart artikel 2.2, eerste lid, voor wat betreft de academische vrijheid en de ethische waarden van overeenkomstige toepassing op de KB. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 2.2, eerste lid. Daarnaast is artikel 4.6, eerste, tweede en vierde lid van overeenkomstige toepassing. Dit artikel ziet toe op het personeelsbeleid en de rechtspositie van het personeel. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 4.6.

Artikel 6.2. Algemeen bestuur

Vergelijk artikel 13.3 WHW

De KB regelt zelf de bestuursorganisatie. Uit het eerste lid blijkt dat de competentie hiervoor bij het algemeen bestuur van de KB ligt. Het algemeen bestuur is bevoegd om de regeling en het bestuur van de KB te verzorgen, tenzij deze taak bij of krachtens de wet aan de bibliothecaris is overgedragen. Het bestuur kan de taken gegeven aan de bibliothecaris verder uitwerken in het bestuursreglement.

De minister verzorgt de benoeming van het algemeen bestuur. Ook heeft de minister de bevoegdheid leden te schorsen of te ontslaan, mits de overige leden van het bestuur zijn gehoord. In het algemeen bestuur zitten een voorzitter en ten hoogste vier andere leden.

Het vierde lid bevat bepalingen over bezoldiging of toelage. De leden van het bestuur van de KB zijn ambtenaren. Hun bezoldiging of toelage komt uit de openbare kas. Daarom is het van belang dat de minister de hoogte van de bezoldiging of schadeloosstelling vaststelt. Op dit moment is hun rechtspositie geregeld in artikel 4 van het Besluit van 7 september 1982 houdende de regeling inzake de Koninklijke Bibliotheek als nationale bibliotheek (Stb. 518). Deze bepalingen worden bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in een algemene maatregel van bestuur overgenomen.

Artikel 6.3. Bibliothecaris

Vergelijk artikel 13.5 WHW

Dit artikel beschrijft de taak van de bibliothecaris in het algemeen. Binnen het kader van het vastgestelde beleid door het algemeen bestuur heeft de bibliothecaris de leiding. Aan hem de taak om het beleid van het algemeen bestuur voor te bereiden en uit te voeren.

Artikel 6.4. Bestuursreglement

Vergelijk artikel 13.6 WHW

Het algemeen bestuur stelt een reglement vast waarin het bestuur en de inrichting van de KB worden geregeld. Het tweede lid bevat de zaken die dit reglement in ieder geval moet regelen. Dit is de vervanging van de leden van het algemeen bestuur, bij afwezigheid of ontstentenis. Het reglement en alle wijzigingen worden aan de minister gezonden. Schorsing of vernietiging is echter wel mogelijk voor de minister, op grond van

strijd met het recht of met het algemeen belang (zie hoofdstuk 8 van dit wetsvoorstel).

Artikel 6.5. Plan

Vergelijk de artikelen 2.2 en 2.2a WHW

Dit artikel bevat de vierjaarlijkse planverplichting voor de KB. Volgens het eerste lid is de KB, net zoals de drie andere instellingen voor wetenschappelijk onderzoek, verplicht om eens in de vier jaar een instellingsplan te maken. Uit dit lid volgt dat de KB dit plan vaststelt en het vervolgens aan de minister zendt. Het plan moet ten minste bestaan uit de inhoud en specificatie van het voorgenomen beleid van de KB voor die periode.

Uit het tweede lid volgen de zaken waarmee de KB rekening dient te houden bij het opstellen van het instellingsplan. Dit zijn onder andere het wetenschapsbudget en de vierjaarlijkse onderzoeksplannen van de universiteiten. Voorwaarde is wel dat deze van belang zijn voor de uitvoering van de taken van de KB.

Het derde lid stelt nadere eisen aan de inhoud van het instellingsplan. Uit het vierde lid volgt dat de minister binnen zes maanden na ontvangst van het instellingsplan een standpunt over dit plan moet uitbrengen. Van dit standpunt en het instellingsplan wordt een afschrift gestuurd aan de beide Kamers der Staten-Generaal. In het vijfde lid krijgt de minister de mogelijkheid om zijn standpunt over het instellingsplan bij te stellen. Dit kan hij doen als een nieuw wetenschapsbudget daartoe aanleiding geeft. De bekendmaking geschiedt op de manier zoals geregeld is in het vierde lid.

Artikel 6.6. Verantwoording algemeen bestuur

Vergelijk artikel 13.4 WHW

In dit artikel is een algemene verantwoordingsplicht van het algemeen bestuur van de KB jegens de minister neergelegd. Dit artikel geeft daarmee de onderlinge verhoudingen aan. Op deze manier heeft de minister een bevoegdheid om zijn ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren.

Artikel 6.7. Zorgplicht voor kwaliteit

Vergelijk artikel 1.18 WHW

De KB heeft grote zelfstandigheid bij de invulling van de werkzaamheden. Het algemeen bestuur moet zorgdragen voor de kwaliteit van de werkzaamheden van de KB. Het bestuur moet dat doen met behulp van andere instellingen en de beoordeling door onafhankelijke deskundigen.

Artikel 6.8. Openbaarheid

Vergelijk artikel 13.8 WHW

Dit artikel legt de KB de verplichting op om inlichtingen te verschaffen over de instelling aan belangstellenden. Door het eigen karakter van de KB is de Wet openbaarheid van bestuur namelijk niet zonder meer van toepassing. De KB verschaft inlichtingen op aanvraag of op eigen initiatief. Volgens het tweede lid kan het verschaffen van informatie in sommige gevallen achterwege blijven. Het bestuursreglement regelt welke gevallen dat zijn. Het algemeen bestuur stelt verder regels vast om tarieven te berekenen bij het op verzoek verschaffen van informatie.

Artikel 6.9. Instelling en taak KNAW

Vergelijk artikelen 1.5, 1.6, 1.7 en 1.16 WHW

In het eerste lid staat de grondslag voor de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. De KNAW verricht hoofdzakelijk feitelijke handelingen. Dit lid omschrijft in een kort bestek het wettelijk voorziene werkgebied van deze instelling. Deze aanduiding van werkzaamheden is niet limitatief. De taken zijn in algemene zin gericht op de bevordering van de wetenschapsbeoefening in Nederland. Hierbij richt de KNAW zich van oudsher op alle vakgebieden. De KNAW neemt de zorg voor de kwaliteit van de wetenschapsbeoefening in Nederland op zich.

Nieuw is dat dit wetsvoorstel de taak vastlegt om periodiek de kwaliteit te beoordelen van ieder organisatorisch kader waarbinnen promotietrajecten plaatsvinden die zijn ingebed in een onderzoeksomgeving. Deze beoordeling is al een van de taken van de KNAW. De beoordelingen vinden momenteel plaats op basis van het protocol van de ECOS (Erkenningscommissie Onderzoeksscholen), een commissie die door de KNAW is ingesteld. Dit protocol wordt opnieuw bezien en waar nodig aangevuld. Het nieuw vast te stellen protocol heeft de instemming nodig van de minister.

Het is nodig om deze taak wettelijk vast te leggen, omdat het overgrote deel van de promotietrajecten momenteel plaatsvindt binnen een onderzoeksschool. De tendens bestaat echter om de promotietrajecten van onderzoeksscholen naar universitaire *graduateschools* te verplaatsen. Daardoor onttrekken deze promotietrajecten zich aan de eerder genoemde beoordeling door de ECOS, wat de interuniversitaire samenwerking en de kwaliteit van de onderzoekersopleiding en de onderzoeksomgeving niet ten goede komt. Daarbij komt dat de minister haar stelselverantwoordelijkheid met betrekking tot de (inhoudelijke) kwaliteit van het onderzoek in Nederland niet kan waarmaken als er geen externe kwaliteitsbeoordeling van promotietrajecten en hun onderzoeksomgeving plaatsvindt. Uit deze beoordeling blijkt wat de kwaliteit van de Nederlandse onderzoekersopleidingen is ten opzichte van elkaar, en ten opzichte van internationale opleidingen.

Het organisatorisch kader betreft: onderzoeksscholen, graduateschools die een promotietraject hebben en verder elke structuur waarin promotietrajecten zijn ingebed in een onderzoeksomgeving plaatsvinden.

Nieuw is de rol die de KNAW krijgt in de beoordeling van de kwaliteit van het onderzoek en de onderzoeksomgeving van een hogeschool. Voordat een hogeschool de erkenning van universiteit krijgt, bedoeld in artikel 4.21, moet de KNAW een positieve beoordeling uitspreken over de kwaliteit van het onderzoek en de onderzoeksomgeving van de hogeschool.

Het derde lid bepaalt dat de academische vrijheid en de ethische waarden, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, ook binnen de KNAW gelden. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 2.2, eerste lid. Daarnaast is ook artikel 4.6, eerste, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing. Dit artikel ziet op het personeelsbeleid en de rechtspositie van het personeel. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 4.6.

Artikel 6.10. Algemeen bestuur en algemene vergadering

Vergelijk artikel 13.1 WHW

De KNAW regelt zelf de bestuursorganisatie. Uit het eerste lid blijkt dat de competentie hiervoor in eerste instantie bij het algemeen bestuur van de KNAW ligt. Naast het algemeen bestuur kent de wet de algemene verga-

dering van de KNAW. Deze algemene vergadering wordt gevormd door de leden. De KNAW regelt zelf de wijze waarop leden worden benoemd. De algemene vergadering is in elk geval bevoegd om het algemeen bestuur te kiezen en het reglement van de KNAW vast te stellen. Het algemeen bestuur is verantwoording verschuldigd aan de algemene vergadering en verstrekt die vergadering de gewenste inlichtingen.

Het derde lid geeft een grondslag om de rechtspositie van de bestuursleden te regelen. Op dit moment is hun rechtspositie geregeld in artikel 22 van het Reglement der Koninklijke Nederlandse Akademie (Stb. 1938, 390). Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden deze bepalingen in een algemene maatregel van bestuur overgenomen.

Artikel 6.11. Bestuursreglement

Vergelijk artikel 13.2 WHW

Het bestuur en de inrichting van de KNAW worden geregeld in een reglement dat de algemene vergadering vaststelt. Reden hiervoor is inzichtelijkheid van de KNAW. Het tweede lid noemt de zaken die het reglement in ieder geval moet regelen. Dit zijn de wijze van benoeming, schorsing en ontslag van de leden van het algemeen bestuur, hun vervanging bij afwezigheid of ontstentenis en de wijze van benoeming van de leden van de akademie. Dit reglement is niet onderworpen aan enige goedkeuring door de minister. Wel zendt de KNAW het reglement en alle wijzigingen aan de minister. In het kader van toezicht is schorsing of vernietiging mogelijk, op grond van strijd met het recht of met het algemeen belang (zie hoofdstuk 8 van dit wetsvoorstel).

Artikel 6.12. Overeenkomstige toepassing

Vergelijk de artikelen 1.17, derde lid, 2.2, 2.2a, 13.1 en 13.8 WHW

Dit artikel verklaart dat een aantal bepalingen die op de KB van toepassing zijn, ook van toepassing zijn op de KNAW. Zie hiervoor de toelichting bij de genoemde artikelen.

HOOFDSTUK 7. BEKOSTIGING EN REKENSCHAP

Artikel 7.1 Instellingen voor hoger onderwijs; aanspraak op bekostiging

Vergelijk artikel 1.8 WHW

In het eerste lid is vastgelegd dat de bekostiging die toekomt aan een openbare instelling respectievelijk de rechtspersoon die een bijzondere instelling in stand houdt, bestemd is voor de taken die worden genoemd in artikel 4.1. De instellingen worden bekostigd voor het uitvoeren van deze wettelijke taken. De financiële middelen moeten worden verstrekt aan een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid. Daarom is voor de bijzondere instellingen niet de instelling zelf maar de rechtspersoon die de instelling in stand houdt de partij die aanspraak heeft op de bekostiging. Bij de openbare instellingen is dit onderscheid niet nodig omdat de instelling en de rechtspersoon in feite samenvallen.

In het tweede lid is geregeld dat bij omzetting van een openbare in een bijzondere instelling of bij bestuursoverdracht de aanspraak op bekostiging overgaat op de nieuwe rechtspersoon die de instelling in stand houdt.

Artikel 7.2. Verzorgen niet bekostigd onderwijs door instellingen
Vergelijk artikel 7.3b van de WHW

Een instelling die aanspraak maakt op de rijksbijdrage voor door haar verzorgde opleidingen kan ook een niet bekostigde masteropleiding verzorgen. Dit geldt zowel voor de universiteiten als de hogescholen. Wil een instelling daartoe overgaan, dan moet zij er wel rekening mee houden dat voor het verzorgen van die masteropleiding ook artikel 1.4, eerste lid, geldt waarin is vastgelegd welke hoofdstukken van deze wet van toepassing zijn op niet bekostigd onderwijs. Ook een dergelijke opleiding moet dus bijvoorbeeld worden geaccrediteerd. Overigens bestond ook onder de WHW al de mogelijkheid voor bekostigde instellingen om onbekostigde masteropleidingen te verzorgen (in de vorm van zogenaamde post-initiële opleidingen). Deze mogelijkheid wordt in deze wet gecontinueerd. Naast de mogelijkheid om «bekostigde» en «onbekostigde» masteropleidingen te verzorgen, kan een instelling ook contractactiviteiten aanbieden. Daarop zijn de bepalingen van de WHW niet van toepassing, ook artikel 1.4 niet. Aan onderwijs op die basis kan verder geen graad worden verbonden en het doet ook geen recht ontstaan op studiefinanciering.

Artikel 7.3. Vaststelling omvang rijksbijdrage
Vergelijk artikel 2.5, derde lid, WHW

Het totale bedrag dat beschikbaar is voor de rijksbijdrage, is afhankelijk van het bedrag dat voor het hoger onderwijs jaarlijks in de onderwijsbegroting wordt vastgelegd. Tijdens de behandeling van die begroting in de Staten-Generaal kunnen daarin wijzigingen worden aangebracht. Het eerste lid geeft aan dat de rijksbijdrage voor de instellingen wordt vastgesteld zodra de begrotingswet na aanvaarding door de Eerste Kamer in het Staatsblad is geplaatst. Het tweede lid regelt dat wijzigingen in de vastgestelde begroting, bijvoorbeeld als gevolg van de Voorjaarsnota, niet zonder gevolgen kunnen blijven voor de rijksbijdrage voor de instellingen.

Artikel 7.4. Berekening rijksbijdrage voor instellingen en academische ziekenhuizen
Vergelijk de artikelen 2.5 en 2.6 WHW

Het eerste lid van dit artikel legt de basis voor een algemene maatregel van bestuur. De inhoud daarvan is vergelijkbaar met het Bekostigingsbesluit WHW. Vooralsnog is het echter de bedoeling niet met een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur voor de berekening van de rijksbijdrage te komen maar die onderdeel te laten zijn van een uitvoeringsbesluit dat meer dan alleen regels voor de berekening van de bekostiging bevat.

Het tweede lid schrijft voor welke maatstaven de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur in elk geval moet bevatten. Andere zijn dus ook mogelijk, zolang maar wordt voldaan aan het uitgangspunt van het eerste lid dat het voor alle bekostigde instellingen of groepen van bekostigde instellingen dan wel academische ziekenhuizen gelijkelijk geldende maatstaven zijn. De in de WHW voorkomende maatstaf van het aantal studenten is in dit wetsvoorstel beperkt tot die studenten die leerrechten of leerrechten Open Universiteit aanwenden voor het volgen van een opleiding die de toets op macrodoelmatigheid heeft doorstaan.

Het derde lid geeft aan waarop de maatstaven van het onderzoek aan de universiteiten betrekking hebben. Het gaat om de maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte aan het onderzoek. Daarbij wordt wel rekening gehouden met het profiel van de instelling en de kwaliteit van het onderzoek en de daarbij geleverde prestaties. Overigens betekent de

aandacht voor de maatschappelijke behoefte aan onderzoek geen inbreuk op de academische vrijheid. Universiteiten zijn volledig vrij om te bepalen voor welke maatschappelijke behoefte zij fundamenteel onderzoek willen verrichten.

Het mogelijk maken dat de overheid meer dan op dit moment haar beslissing over de verdeling van middelen voor onderzoek en het opleiden van onderzoekers baseert op prestaties is een wezenlijke verandering. Om daarvoor voldoende draagvlak te creëren is het noodzakelijk geen discussie te laten bestaan over de vraag hoe die prestaties kunnen worden gemeten. Besloten is hiervoor, in aansluiting op de kabinetsreactie op het rapport Wijffels («Vitalisering van de kenniseconomie», december 2004), een team van onafhankelijke experts in te stellen. Die experts gaan adviseren over een systeem op basis waarvan de onderzoeksprestaties van universiteiten kunnen worden vastgesteld. Zij hebben de taak meer samenhangende en toekomstgerichte voorstellen uit te werken over het vaststellen van de prestaties van de universiteiten en de systematiek van de totale financiering van het universitaire onderzoek, inclusief tweede en derde geldstroom en dus ook de matchingsystematiek. In 2006 zal het kabinet een standpunt innemen over de verdere stappen die op basis van het werk van de experts moeten worden gezet in de richting van prestatiebekostiging en de randvoorwaarden die daarvoor vervuld moeten worden. Eventuele consequenties zullen in de in het eerste lid genoemde algemene maatregel van bestuur worden verwerkt. Dat er wetswijziging nodig zal zijn, ligt op dit moment niet in de lijn der verwachtingen.

Het vierde lid maakt duidelijk dat ook hogescholen aanspraak kunnen maken op bekostiging voor ontwerp- en ontwikkelactiviteiten dan wel toegepast onderzoek als bedoeld in artikel 4.1, derde lid. De maatstaf voor bekostiging vormt de behoefte van de beroepspraktijk aan onderzoek. Het profiel van de instelling en de kwaliteit van het onderzoek spelen hierbij ook een rol.

Het vijfde lid wijst op de maatstaven voor de bekostiging van de academische ziekenhuizen. De wijze van bekostiging is enigszins bijzonder omdat sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid van VWS en OCW. In de bekostiging vanwege OCW komt tot uitdrukking dat OCW een overeengekomen deel van de lasten van investeringen in infrastructurele voorzieningen en van de daarmee samenhangende gebruikslasten via de rijksbijdrage financiert. Daarnaast komt in de bekostiging tot uitdrukking welke normatieve bijdrage samenhangt met de directe ondersteuning van het medisch wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.

Artikel 7.5. Afwijking berekening rijksbijdrage transnationale Universiteit Limburg

Vergelijk artikel 2.5 WHW

De bijzondere bekostigingsvaststelling voor de transnationale Universiteit Limburg die was geregeld in artikel 2.5, eerste lid, onder b, van de WHW is in deze wet gehandhaafd.

Artikel 7.6. Bekendmaking vastgestelde rijksbijdrage; voorschot

Vergelijk artikel 2.7 WHW

In vergelijking met de regeling in de WHW is de jaarlijkse bekendmaking in september welke rijksbijdrage voor het komende begrotingsjaar voorlopig kan worden verwacht, komen te vervallen. De toegevoegde waarde van deze bekendmaking naast de bekendmaking van de werkelijke vaststelling was slechts beperkt. Bovendien zal, als het wetsvoorstel dat de nieuwe financiering van het hoger onderwijs regelt dan volgens de plan-

ning het Staatsblad heeft bereikt, vanaf het begrotingsjaar 2008 de rijksbijdrage worden gekoppeld aan het aantal leerrechten dat wordt aangewend in de periode van een jaar die eindigt op 1 oktober voorafgaand aan het begrotingsjaar. De rijksbijdrage voor 2010 wordt bijvoorbeeld bepaald op grond van de gegevens over de periode oktober 2008 tot oktober 2009 en dan voor 1 januari 2010 vastgesteld. In september is daarover dus nog niets bekend.

Zolang de rijksbijdrage niet is vastgesteld, verstrekt de minister daarop volgens het derde lid een voorschot. Voorschot en (nader) vastgestelde rijksbijdrage worden uitbetaald volgens een door de minister vastgesteld kasritme. De aanspraak op de rijksbijdrage komt toe aan de rechtspersoon. De financiering is gekoppeld aan de verantwoordelijkheden van de instellingen, bedoeld in artikel 4.1.

Artikel 7.7. Academische ziekenhuizen; aanspraak op bekostiging

Vergelijk artikel 1.14 WHW

In dit artikel is vastgelegd dat academische ziekenhuizen aanspraak hebben op rijksbijdrage uit de begroting in de vorm van aanspraak op een deel van de rijksbijdrage die door de Minister van OCW wordt toegekend aan universiteiten waaraan een academisch ziekenhuis is verbonden. Bij omzetting van een openbaar academisch ziekenhuis in een bijzonder academisch ziekenhuis (zie artikel 5.5 en artikel 4.4) gaat de aanspraak over op de nieuwe rechtspersoon die het ziekenhuis in stand houdt.

Artikel 7.8. Wijze van verkrijging rijksbijdrage

Vergelijk artikel 2.12 WHW

Academische ziekenhuizen ontvangen de rijksbijdrage van OCW niet rechtstreeks maar via de universiteit waaraan zij verbonden zijn. Het college van bestuur van die instelling is gehouden het deel van de rijksbijdrage dat bestemd is voor het academisch ziekenhuis direct door te betalen. Academische ziekenhuizen ontvangen daarnaast bekostiging via de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het is ook aan die minister aan wie zij via jaarrekening en jaarverslag verantwoording afleggen over de besteding van de middelen en het gevoerde beleid.

Artikel 7.9. Subsidie educatieve voorziening voor academische ziekenhuizen

Vergelijk artikel 2.18 WHW

Het eerste lid van dit artikel is ongewijzigd in vergelijking met de WHW. De educatieve voorziening waarvan hier sprake is, kan worden in stand gehouden door het academisch ziekenhuis zelf of door een speciaal daarvoor in het leven geroepen rechtspersoon. Anders dan in de WHW waarin in de wet was vastgelegd dat het gemiddeld aantal leerlingen van de voorziening bepalend is voor de bekostiging, stelt de minister in de toekomst jaarlijks de hoogte van de subsidie voor deze voorziening aan het academisch ziekenhuis vast op basis van het criterium dat die redelijkerwijs voldoende is voor de onderwijstaken aan zieke leerlingen of deelnemers voorzover het onderwijsparticipanten betreft die vallen onder de werking van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Artikel 7.10. Aanspraak op rijksbijdrage voor KB en KNAW

Vergelijk artikel 1.17 WHW

Voor de KB en KNAW zijn de voorwaarden voor bekostiging gelijk gebleven aan die van de WHW. De wijze waarop de bekostiging voor de KB en KNAW is geregeld, is met ingang van de wet van 3 april 2003 (Stb.

188) gelijk aan de wijze waarop deze voor NWO is geregeld. Ook deze bepalingen zijn inhoudelijk hetzelfde gebleven.

Artikel 7.11. Vaststelling omvang rijksbijdrage voor KB en KNAW; betaling rijksbijdrage

Vergelijk artikel 2.6a WHW

De bepalingen over het vaststellen van de omvang van de rijksbijdrage voor KB en KNAW en de betaling daarvan zijn in vergelijking met de WHW evenmin inhoudelijk gewijzigd.

Artikel 7.12. Beheer van middelen

Vergelijk artikel 2.17 WHW

Dit artikel bevat een zorgplicht voor het college van bestuur van een hogeschool of universiteit, de raad van bestuur van een academisch ziekenhuis en het algemeen bestuur van respectievelijk de KB en de KNAW om een goed financieel beleid te voeren. Bij tekortschieten in het vervullen van deze zorgplicht heeft de minister de mogelijkheid om op grond van artikel 8.16 maatregelen in de sfeer van de bekostiging te treffen.

In het verlengde van de notitie «Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs» van 2003 en de latere aanvullingen daarop zijn drie aspecten van de rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen hierbij van speciaal belang. Het gaat dan om uitbesteding, de inzet van publieke middelen voor private activiteiten en de aanwending van de publieke middelen om collegegeld van studenten te voldoen.

Het college van bestuur draagt er volgens artikel 2.1 zorg voor dat binnen de instelling goed onderwijs wordt verzorgd en goed onderzoek wordt verricht. De instelling verzorgt hiervoor onder meer opleidingen en opleidingsprogramma's als bedoeld in artikel 2.6. Er is sprake van uitbesteding als een instelling een andere organisatie een deel van het onderwijsprogramma laat verzorgen waarvoor zij door de overheid bekostigd wordt. Contractonderwijs valt hier buiten. Dat is een zaak van de universiteit of hogeschool zelf. De instelling krijgt er ook geen geld voor van de overheid. Uitgangspunt is dat het verzorgen van een deel van het onderwijsprogramma uitbesteed mag worden als een instelling zich aan de wet houdt. In het bijzonder moet daarbij worden gedacht aan de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Een universiteit of hogeschool mag het verzorgen van een deel van het onderwijsprogramma uitbesteden onder de volgende voorwaarden:

- De uitbestedende instelling zal altijd de kern van het onderwijscurriculum zelf moeten blijven verzorgen.
- In het jaarverslag moet een instelling goed en duidelijk melden en verantwoorden wat er uitbesteed is.
- De instelling blijft verantwoordelijk voor alle verplichtingen die in de wet staan. Daar zullen de uitbestedende universiteit of hogeschool (de uitbesteder) en de uitvoerende partij (de uitvoerder) heldere afspraken over moeten maken.
- De hoogte van de door de uitvoerder in rekening te brengen kosten moet in redelijke verhouding staan met wat hij moet doen. Het is de verantwoordelijkheid van de uitbesteder om afspraken te maken die de kosten van de uitvoerder dekken. Er mag door de uitbesteding geen concurrentievervalsing ontstaan.
- Een aantal wettelijke bepalingen is rechtstreeks van toepassing. Dat betekent onder andere dat een toets op de macrodoelmatigheid van de opleiding wordt gedaan op de plaats waar de opleiding verzorgd wordt: bij de uitvoerder dus.

- De verantwoordelijkheden en verplichtingen van de uitbesteder moeten worden doorgecontracteerd naar de uitvoerder. Dat betekent bijvoorbeeld dat de uitvoerder de Onderwijsinspectie, een visitatiecommissie of de departementale Auditdienst moet toelaten.
- De «Europese richtlijn voor overheidsopdrachten diensten» is onverkort van toepassing.
- Voor een student zal volkomen helder moeten zijn dat hij als student is ingeschreven aan een opleiding van een bekostigde instelling, waar hij ook zijn collegegeld dient te voldoen.

Een tweede situatie die in het kader van de rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen aandacht verdient, doet zich voor als een college van bestuur publieke middelen benut ten behoeve van private activiteiten. Het gaat dan om het aanwenden van publieke middelen

- in een privaatrechtelijke rechtspersoon (bijvoorbeeld een contractstichting), of
- voor voorzieningen voor studenten (bijvoorbeeld studentenhuisvesting of sportfaciliteiten), of
- om investeringen te doen in gebouwen in het buitenland, of
- voor de ontwikkeling van niet bekostigd onderwijs.

Het gaat hier uitdrukkelijk niet om uitgaven die de instelling normaal doet in verband met het beheer en bestuur van de instelling (schoonmaak, huisvestingslasten van de instelling, catering, leveranciers etc). Het gaat om uitgaven van een instelling ten behoeve van commerciële activiteiten voor of in samenwerking met een derde, die op geen enkele wijze een relatie hebben met de kernactiviteiten onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht.

Het uitgangspunt is dat het aanwenden van publiek geld voor private activiteiten is toegestaan wanneer dit een aantoonbare bijdrage levert aan de innovatie van het onderwijs, de kennisvalorisatie of de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Een universiteit of hogeschool mag publieke middelen aan private activiteiten besteden als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- De activiteit is in lijn met de werkzaamheden waarvoor de universiteit of hogeschool een rijksbijdrage van de overheid ontvangt. Als activiteiten worden uitbesteed aan een derde partij, blijft de universiteit of hogeschool verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitgevoerde activiteiten.
- Uitgangspunt bij investeringen in private activiteiten is dat deze aansluiten op vastgestelde onderwijscurricula en onderzoeklijnen en deze ondersteunen.
- Investeren in een private activiteit moet dus bijdragen aan:
 - de kwaliteitsverhoging van het onderwijs en/of het onderzoek; en/of
 - de kennisoverdracht aan de maatschappij; en/of
 - de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs.
- De investering moet in redelijke verhouding staan met wat de uitvoerder moet doen. Het is de verantwoordelijkheid van de universiteit of hogeschool om afspraken te maken die de kosten van de private partij dekken. Er mag door de investering geen concurrentievervalsing ontstaan.
- Er moet sprake zijn van een realistische capaciteit (personeel en materieel) die is afgestemd op het primaire proces. Het inzetten van restcapaciteit die (mede) met publiek geld is gefinancierd voor private activiteiten is alleen toegestaan als ten minste de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht. Die restcapaciteit moet echter wel van tijdelijke aard zijn. Is dat niet het geval, dan moet deze – uiteraard voor zover mogelijk worden afgestoten.
- Het aanbieden van voorzieningen voor studenten en deelnemers is toegestaan, indien dit een functie vervult bij het tot stand brengen van

sociale binding en een goed studieklimaat en langs die weg op positieve wijze het studierendement bevordert. Voorwaarde daarbij is dat de desbetreffende voorziening op positieve wijze bijdraagt aan het met succes volgen van de opleiding, of behulpzaam is bij het doorlopen van het curriculum.

Het is niet toegestaan de rijksbijdrage aan te wenden om risico's die voortkomen uit de niet primaire processen door bijvoorbeeld een garantstelling af te dekken.

De instelling moet aan alle voorgaande voorwaarden tegelijk voldoen. Wordt aan één of meer voorwaarden niet voldaan, dan is het niet toegestaan om publiek geld in te zetten voor de desbetreffende activiteit. Ook moet de instelling zich over alle hiervoor genoemde punten verantwoorden.

De rijksbijdrage mag ook niet ingezet worden voor het betalen van het reguliere collegegeld of examengeld. Van niet doelmatige besteding van de rijksbijdrage is in ieder geval sprake als een deel daarvan wordt gebruikt voor het op reguliere basis op enige manier compenseren van het door studenten betaalde collegegeld of examengeld. Naast het profileringsfonds mag een instelling ook een eigen (nood)fonds vormen, waaruit onder meer het collegegeld voor specifieke studenten betaald wordt. Het geld in dit fonds mag echter niet uit de rijksbijdrage komen.

Artikel 7.13. Indiening jaarrekening en jaarverslag

Vergelijk artikel 2.9, eerste lid, eerste en tweede volzin, WHW

Aan de hand van de jaarrekening en het jaarverslag leggen het college van bestuur van een hogeschool of universiteit en het algemeen bestuur van respectievelijk de KB en de KNAW verantwoording af over het door hen gevoerde beleid in het algemeen en het financiële beleid in het bijzonder, een en ander met name gerelateerd aan de rijksbijdrage. Artikel 7.14 geeft nadere eisen wat betreft de jaarrekening en artikel 7.16 wat betreft het jaarverslag voorzover het om de universiteiten en hogescholen gaat. Een speciale aanvullende eis voor het jaarverslag van de universiteiten is neergelegd in artikel 7.17.

Artikel 7.14. Eisen aan de jaarrekening van instellingen, de KB, KNAW en de academische ziekenhuizen

Vergelijk artikel 2.9, eerste, tweede en derde lid, WHW

Overeenkomstig het algemene uitgangspunt zoveel mogelijk aan te sluiten bij algemene regelingen gaat dit artikel ervan uit dat de jaarrekening moet voldoen aan de eisen die titel 9 van boek 2 van het BW daaraan stelt. Het uitgangspunt daarbij is dat de jaarrekening volgens normen die in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar worden beschouwd een zodanig inzicht geeft dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd omtrent het vermogen en het resultaat, alsmede voor zover de aard van een jaarrekening dat toelaat, omtrent de solvabiliteit en de liquiditeit van de rechtspersoon (BW, Boek 2, artikel 362, eerste lid). Ook voor de huidige Regeling jaarverslaggeving HO vormen de bepalingen uit het BW, in het bijzonder titel 9 van Boek 2, het uitgangspunt. Daarnaast wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de Richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ). De Regeling jaarverslaggeving HO geeft daarbij een meer specifieke invulling aan de wijze waarop de financiële verantwoording van hogescholen en universiteiten behoort te zijn ingericht omdat noch het BW noch de RJ daarin voorzien. Zo stelt het BW bijvoorbeeld ten aanzien van afschrijvingen dat deze geschieden onafhankelijk van het resultaat (Boek 2, artikel 386, eerste lid) en geven de RJ een nadere invulling aan de afschrijvingsmethoden die op grond daarvan zijn toegestaan (RJ 210) maar voorziet de Regeling jaarverslaggeving HO in een onderscheid naar

hoofdcategorieën met bijbehorende afschrijvingstermijnen. Zowel de vergelijkbaarheid van de ingediende financiële verantwoordingen als de kwaliteit van de beoordeling daarvan is hiermee gediend.

Het tweede lid vereist dat de jaarrekening vergezeld gaat van een zogenaamde «verklaring van getrouwheid». Ook artikel 2.9, derde lid, van de WHW kende die eis al. De verklaring moet worden afgegeven door een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het BW. Dat is een registeraccountant of een accountant-administratieconsulent waarvan bij de inschrijving in het accountantsregister is aangetekend dat hem het onderzoek van de jaarrekening kan worden opgedragen. Van belang is dat bij de aanwijzing van de accountant moet worden bedongen dat de minister desgevraagd inzicht wordt geboden in de controlewerkzaamheden die hij heeft uitgevoerd. Op die manier wordt via de instelling het inzagerecht van de minister verzekerd. Inzicht in de controlewerkzaamheden impliceert inzage in het controledossier en de daarin opgenomen vastleggingen.

Het derde en vierde lid stellen eisen ten aanzien van de rechtmatigheid en de doelmatigheid. De accountant moet als onderdeel van de «verklaring van getrouwheid» zijn oordeel geven over de rechtmatige verkrijging en besteding van de middelen (derde lid). Een verslag van zijn bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie voldoen aan eisen van doelmatigheid moet hij als bijlage bij die verklaring voegen.

Een sanctiebepaling zoals die in de WHW was opgenomen in het vierde lid van artikel 2.9 is in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen in hoofdstuk 8. Om misverstanden te voorkomen: de algemene bepalingen over intrekking en wijziging van bekostigingsbeslissingen en betaling en terugvordering, opgenomen in de afdelingen 4.2.6 en 4.2.7 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ook op de instellingen die vallen onder het regime van deze wet van toepassing.

Voor de academische ziekenhuizen geldt een ander regime en wel dat van de Regeling verslaggeving WTZi (Stcrt. 2005, 247) die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport valt. De Minister van OCW heeft wel de bevoegdheid, gelet op de bijzondere positie van de academische ziekenhuizen die mede leidt tot een rijksbijdrage voor rekening van OCW, in aanvulling op de Richtlijn jaarverslaggeving zorginstellingen nadere regels te geven. Dit is geregeld in het vijfde lid.

Artikel 7.15. Aansprakelijkheid bestuurders openbare instelling

Vergelijk artikel 2.9, zesde lid, WHW

Deze bepaling is slechts beperkt tot de bestuurders van openbare instellingen omdat de aansprakelijkheid van bestuurders van bijzondere instellingen al is geregeld in Boek 2 van het BW. De aansprakelijkheid van bestuurders van openbare instellingen geldt voor schade die is ontstaan ten gevolge van uitgaven in strijd met de wettelijke voorschriften. Een voorwaarde is wel dat de minister de met deze uitgaven gemoeide bedragen op de rijksbijdrage in mindering heeft gebracht. Als de raad van toezicht niet binnen een door de minister te bepalen termijn door middel van een rechtsvordering optreedt tegen de betrokken bestuurders kan hij daartoe zelf overgaan namens en ten behoeve van de instelling. Er is hier dus sprake van een vorm van subrogatie.

Artikel 7.16. Eisen aan het jaarverslag van instellingen

Vergelijk de artikelen 2.9, 2.14, 2.19 en 4.2, derde, vierde en vijfde lid, WHW

Wat betreft de inhoud van het jaarverslag van universiteiten en hogescholen wordt volstaan met enkele algemene daaraan te stellen eisen. Vanzelfsprekend wordt wel verlangd dat het college van bestuur aantoont dat de werkzaamheden waarvoor door het Rijk gelden beschikbaar zijn gesteld behoorlijk zijn uitgevoerd en dat dat op een doelmatige wijze is geschied. Nieuw is dat het college van bestuur in het jaarverslag rapporteert of er is afgeweken van een branchecode voor goed onderwijsbestuur, een en ander overeenkomstig de gedachten, neergelegd in de beleidsnotitie «Governance in het onderwijs» (Kamerstukken II, 2004/05, 30 183, nr. 1). Met het oog op duidelijkheid in de verantwoording, kan in een ministeriële regeling genoemd worden, welke branchecode de instellingen moeten aanhouden. Voor de universiteiten en hogescholen kan het daarbij om eigen op de betreffende categorie van instellingen toegevoegde code gaan. Ten slotte maakt het tweede lid duidelijk dat in het jaarverslag ook aandacht moet worden besteed aan voorgenomen beleid.

Het derde lid geeft de grondslag voor een ministeriële regeling die nadere regels bevat over de uitwerking van het eerste lid van dit artikel en over de inrichting van het jaarverslag. Dit doet denken aan de huidige Richtlijn jaarverslaglegging hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De nadere regels op grond van deze bepaling zullen echter in vergelijking daarmee in die zin beperkt zijn dat zij slechts betrekking kunnen hebben op onderwerpen die voor de uitvoering van het eerste lid noodzakelijk zijn. Nieuw is verder dat in deze ministeriële regeling ook een branchecode voor goed bestuur kan worden genoemd. Voor de overige, meer algemene onderwerpen zijn de bestaande regels van het BW van toepassing en is een aparte regeling overbodig.

Het is de bedoeling om in ministeriële regeling op grond van het derde lid, te bepalen dat in het jaarverslag wordt aangegeven, op welke punten de instelling van een branchecode voor goed bestuur wordt afgeweken. Bij afwezigheid van een code zal de ministeriële regeling meer voorschriften over verantwoording van de zorgplicht goed bestuur kunnen bevatten.

In de ministeriële regeling kan voorts worden bepaald dat niet elk onderwerp ieder jaar aan de orde hoeft te komen. Indien een instelling niet afwijkt van de branchecode zal de verantwoordingslast in het jaarverslag afnemen.

Een voorbeeld van een onderwijsspecifiek onderwerp dat in de in het derde lid bedoelde ministeriële regeling wordt opgenomen, is de verantwoording die het college van bestuur moet afleggen over het gevoerde beleid om te komen tot een evenredige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen binnen de instelling. Op dit moment bevat artikel 4.2, derde tot en met vijfde lid, van de WHW bepalingen over de verplichting om hierover beleid te voeren en dit in een document binnen de instelling neer te leggen. De doelstelling van de wet van 14 februari 1997 over de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs (Stb. 1997, 105) blijft voor het hoger onderwijs wel gehandhaafd. Alleen wordt in dit wetsvoorstel een ander voorstel gedaan voor de administratieve verantwoording van de inspanningen om die doelstelling te bereiken. Er is geen «los» document meer dat op dit aspect ingaat, maar de instelling legt verantwoording af in het document waar de instelling ook over andere zaken verantwoording moet afleggen: het jaarverslag. Dit verhoogt de inzichtelijkheid van de werkwijze van de instelling en

voorkomt bovendien allerlei losse documenten binnen de instelling die wettelijk vereist zijn. Artikel 4.2, derde lid, WHW bepaalt dat het document over de evenredige vertegenwoordiging elke vier jaar moet worden vastgesteld. In de ministeriële regeling over de inrichting van het jaarverslag, zal die vierjaarlijkse cyclus ten aanzien van dit aspect worden overgenomen.

Artikel 7.17. Aanvullende eisen aan het jaarverslag van universiteiten

Vergelijk artikel 2.2a WHW

Op dit moment verplicht de WHW dat de KB en de KNAW elke vier jaar een strategisch plan opstellen. Volgens dit wetsvoorstel gaat dit ook voor het universitair onderzoek gelden. Helemaal nieuw is dit niet omdat het HOOP daarin ook al voorzag. Er wordt geen nieuw document gevraagd. Het strategisch plan is één keer in de vier jaar onderdeel van het jaarverslag. Hierdoor kan op basis van één document de dialoog worden gevoerd over de verantwoording en de vooruitblik naar de toekomst.

Het onderdeel van het jaarverslag dat in dit artikel wordt bedoeld bevat de doelstellingen van het universitaire onderzoek op middellange termijn, de hoofdlijnen van het te voeren beleid en de daarin te stellen prioriteiten en de wijze waarop de instelling omgaat met de door de overheid geagendeerde nationale strategische doelen en thema's. Het wetsvoorstel bepaalt dat de instelling bij het opstellen hiervan in ieder geval rekening moet houden met het Wetenschapsbudget. Bij ministeriële regeling (zie het van overeenkomstige toepassing verklaarde artikel 7.16, derde lid) kunnen nadere regels worden gesteld voor de uitwerking van het eerste lid en de inrichting van dit onderdeel van het jaarverslag.

De universiteit rapporteert op grond van het tweede lid jaarlijks over de vorderingen van de doelstellingen ten aanzien van het universitair onderzoek die in het strategisch deel van het jaarverslag voor vier jaar zijn vastgelegd.

Artikel 7.18. Inhoud jaarverslag KB en KNAW

Vergelijkbaar artikel in WHW ontbreekt

Op grond van dit artikel zal het jaarverslag van de KB en de KNAW een beschrijving moeten bevatten van de wijze waarop zij hun onderscheiden taken hebben verricht en het beleid dat zij hebben gevoerd. Bovendien geldt dat de KB en de KNAW moeten aangeven in hoeverre de doelstellingen van het instellingsplan bedoeld in artikel 6.5 zijn verwezenlijkt. Artikel 6.5 handelt over de KB maar is via artikel 6.12 van overeenkomstige toepassing op de KNAW. In de WHW ontbrak voor de KNAW en KB een expliciete verplichting om een jaarverslag op te stellen. In de praktijk werd een dergelijk verslag wel jaarlijks geleverd.

Artikel 7.19. Informatieplicht en doelmatigheidscontrole ministeriële accountant

Vergelijk artikel 2.10 WHW

Naast het accountantsonderzoek onder verantwoordelijkheid van een instellingsbestuur waarover artikel 7.14 handelt, is er ook een onderzoek waarvan de minister de initiatiefnemer is. In het eerste lid is vastgelegd dat de accountant die is belast met het onderzoek van de ministeriële jaarrekening – normaal gesproken is dat de Auditdienst van het ministerie van OCW – met het oog op het verrichten van dat onderzoek toegang heeft tot de instellingen, de academische ziekenhuizen, de KB en de KNAW. Het hier bedoelde onderzoek is een onderzoek naar de rechtmatigheid van de uitgaven. Op grond van het tweede lid heeft de minister de

bevoegdheid ook onderzoek te laten doen naar de doelmatigheid van het beheer. Op grond van de informatieplicht van artikel 8.12 is een instelling verplicht de minister de benodigde inlichtingen te verstrekken. Het derde lid verzekert de medewerking van de onderzochte instellingen en instituten door het opleggen van een plicht tot het verstrekken van alle inlichtingen die de accountant voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

Artikel 7.20. Controleprotocol

Vergelijk artikel 2.10a WHW

Dit artikel biedt een wettelijke grondslag voor het controleprotocol aan de hand waarvan de accountant, bedoeld in artikel 7.14, zijn onderzoek naar de jaarrekening, de bekostigingsgegevens en de administratie van de instellingen, de KB en de KNAW uitvoert. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen daarvoor voorschriften worden gegeven. De algemene maatregel van bestuur zal een aantal algemene uitgangspunten bevatten. Het controleprotocol zelf waarin wordt beschreven welke toetsingspunten door de accountant ten minste worden gehanteerd bij zijn onderzoek krijgt de vorm van een ministeriële regeling. Jaarlijks zal worden gezien of aanpassing van het controleprotocol wenselijk is. Dat biedt de mogelijkheid om optimaal gebruik te maken van de ervaringen die in de periode daarvoor zijn opgedaan met de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met de bekostigingsregels.

Een op de wet gebaseerd controleprotocol is nodig omdat hierdoor duidelijkheid ontstaat over de wijze waarop elke instellingsaccountant de rechtmatigheid van de onderwijswet- en regelgeving moet toetsen. Indien noodzakelijk kan het volgen van die werkwijze worden afgedwongen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de wijze waarop het aantal ingeschreven studenten berekend moet worden. Zelfregulering bij dit onderwerp is niet mogelijk gebleken.

Artikel 7.21. Onderwijsaanbod

Vergelijk artikel 6.2 WHW

Dit artikel regelt de toets op macrodoelmatigheid van het voornemen tot het verzorgen van een nieuwe opleiding. In vergelijking met de situatie onder de WHW is er sprake van een opvallende wijziging in die zin dat niet meer geldt dat de toets nieuwe opleiding, uit te voeren door de NVAO, aan de macrodoelmatigheidstoets moet voorafgaan. Op deze manier wordt voorkomen dat instellingen administratieve en andere inspanningen leveren die nodig zijn voor de inhoudelijke toets nieuwe opleiding terwijl later als uitkomst van de macrodoelmatigheidstoets geen behoefte blijkt te bestaan aan die opleiding. Vanuit het oogpunt van een beperking van administratieve lasten is deze wijziging in volgorde een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie. De minister kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht beleidsregels vaststellen waarin wordt aangegeven aan de hand van welke criteria hij de aan hem voorgelegde voornemens zal beoordelen. Het ligt in de lijn der verwachting dat hij evenals onder de werking van de WHW van deze bevoegdheid gebruik zal maken. De beleidsregel zal zich ook uitstrekken tot de wijze waarop de Minister gebruik zal maken van de discretionaire bevoegdheid die hem is toegekend in artikel 7.22. Op grond van diezelfde wet zal de minister binnen acht weken op een verzoek moeten beslissen.

Als het college van bestuur het voornemen heeft een nieuwe opleiding te gaan verzorgen, overlegt hij daarover met de daarvoor in aanmerking komende instellingen. Dat zijn in ieder geval de instellingen die al een vergelijkbare opleiding verzorgen. Het overleg hoeft niet op overeenstemming gericht te zijn. Het college van bestuur zal wel moeten kunnen

aantonen dat het overleg is gevoerd en moeten rapporteren wat daarin door de verschillende deelnemers naar voren is gebracht. Het eenvoudigst kan dat aan de hand van een verslag van het overleg. Om te kunnen vaststellen wat «de daarvoor in aanmerking komende instellingen» zijn, is het onder andere nodig te weten in welke gemeente de opleiding zal worden verzorgd. Dit zal uit het voornemen moeten blijken.

Het niet bekostigde onderwijs telt in beginsel ook mee bij de beoordeling van de macrodoelmatigheid. Daarbij doet zich wel het probleem voor dat deelnamegegevens meestal niet beschikbaar zijn en dat het onderwijsaanbod zich lastig met dat van de bekostigde wereld laat vergelijken. Ook gaat het vaak om een ander type onderwijs: functiegericht, vooral afgestemd op andere doelgroepen (werkenden), een ander deelnametarief en alleen beschikbaar als de instelling het onderwijs werkelijk voor inschrijving openstelt (soms is er sprake van «slapende opleidingen», in elk geval geen algemene toegankelijkheid).

Bij transfers van opleidingen die onbekostigd werden aangeboden en die door bekostigde hogescholen worden overgenomen, zoals in het verleden enkele keren is voorgekomen, speelt een rol dat de maatschappelijke behoefte is aangetoond, omdat het bestaande onderwijsvoorzieningen betreft.

Een verzoek kan alleen worden voorgelegd in de maanden januari en februari of september en oktober. Een op een ander moment ingediend verzoek blijft buiten behandeling. Er is gekozen voor twee blokken om bij de advisering door de commissie, bedoeld in het derde lid, een beoordeling in samenhang mogelijk te maken. Twee vaste blokken maken ook het overleg tussen de daarvoor in aanmerking komende instellingen gemakkelijker.

De termijn van tien maanden in het vierde lid is bedoeld om te garanderen dat een voornemen dat is goedgekeurd ook binnen een redelijke termijn in gerealiseerd aanbod wordt omgezet. Samen met de beslistermijn van de Minister van 8 weken betekent dit dat er maximaal een jaar verloopt tussen het verzoek om instemming met het voornemen en het realiseren daarvan.

Artikel 7.22. Vestigingsplaats opleiding

Vergelijk artikel 7.17 WHW

Zoals onder de WHW het geval was, gaat dit wetsvoorstel er vanuit dat een opleiding wordt verzorgd in de gemeente waar die opleiding volgens het Croho is gevestigd. Op initiatief van het college van bestuur kan een opleiding of een deel daarvan ook in een andere gemeente of andere gemeenten worden verzorgd maar hij heeft daarvoor wel de instemming van de Minister nodig en moet bovendien over het voornemen daartoe overleg plegen, vergelijkbaar met het overleg, dat is genoemd in artikel 7.21. De Minister is wat de beslistermijn betreft ook hier gebonden aan de Awb-termijn van 8 weken. Instemming kan worden onthouden indien het voornemen van het college van bestuur zou leiden tot een ondoelmatige spreiding van voorzieningen in het hoger onderwijs. De overige onderdelen van dit artikel komen zodanig overeen met artikel 7.21 dat naar de toelichting bij dat artikel wordt verwezen.

Artikel 7.23. Buitengebruikstelling gebouwen en terreinen academische ziekenhuizen

Vergelijk artikel 2.13 WHW

De regeling voor de buitengebruikstelling van de gebouwen is beperkt tot de gebouwen en terreinen van de academische ziekenhuizen. In verband met de decentralisatie van de huisvesting voor universiteiten en hogescholen inclusief het economisch claimrecht is een regeling van dit onderwerp voor de gebouwen van die instellingen een aantal jaren geleden overbodig geworden. Voor de academische ziekenhuizen geldt dat weliswaar bij convenant ook een decentralisatie van de huisvesting is overeengekomen maar dat is exclusief het economisch claimrecht.

Artikel 7.24. Opheffing instelling

Vergelijk artikel 2.16 WHW

Dit artikel bevat een regeling voor de situatie na liquidatie van een instelling, al dan niet als gevolg van een faillissement. Zo spoedig mogelijk na de opheffing van een openbare instelling of de beëindiging van de bekostiging van een bijzondere instelling zorgt het college van bestuur voor de vaststelling van een eindafrekening. Deze eindafrekening zendt het college van bestuur aan de minister. Bij de eindafrekening wordt een verklaring gevoegd van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het BW (zie ook de toelichting op artikel 7.14). Als er bij een bijzondere instelling sprake is van een faillissement, is ook de Faillissementswet van toepassing. Bij een openbare instelling zal de afwikkeling van schulden steeds voorzien in een regeling die schuldovername door het instandhoudende overheidslichaam als vast onderdeel heeft.

Als de eindafrekening een batig saldo bevat, is het college van bestuur aan het Rijk een bedrag verschuldigd van ten hoogste dat saldo. De Minister van OCW stelt het verschuldigde bedrag vast. Hij houdt daarbij rekening met investeringen uit eigen middelen van de instelling. Dat is het uitgangspunt van de regeling in het tweede lid, dit vanwege het feit dat het batig saldo mede dankzij bijdragen van het Rijk is ontstaan. Het staat de instelling en de minister vrij een andere regeling te treffen.

Bij opheffing van een openbare instelling of de beëindiging van de bekostiging van een bijzondere instelling – in de praktijk komt dit ook neer op opheffing – moet vanzelfsprekend aandacht worden besteed aan de studenten die op dat moment een opleiding volgen aan die instelling. Het is aan het college van bestuur maatregelen te nemen die waarborgen dat de aan die instelling ingeschreven studenten hun opleiding aan een andere instelling kunnen voltooien. Om ervoor te zorgen dat de maatregelen meer zijn dan een papieren oplossing moet het college van bestuur de maatregelen bekend maken aan de minister.

Artikel 7.25. Verstrekking van gegevens door IB-Groep aan minister en inspectie

Vergelijk het nieuwe artikel 7.52b WHW, opgenomen in de Wet persoonsgebonden nummers in het onderwijs (Stb. 2001, 681)

De gegevens in het basisregister worden door de minister gebruikt ten behoeve van het bekostigingsproces en vormen een essentiële input voor de begrotings- en beleidsvoorbereiding. Het is echter niet nodig, en uit een oogpunt van privacy ook ongewenst, dat de minister hiervoor de beschikking krijgt over de gegevens in een zodanige vorm dat individuele leerlingen geïdentificeerd of identificeerbaar zijn. Dit betekent dat in ieder geval de persoonsgebonden nummers niet verstrekt zullen worden. Afhankelijk van het doel van de verstrekking (bekostiging, begrotingsvoorbereiding of beleidsvoorbereiding) vindt de verstrekking geanonimiseerd, gesommeerd of geaggregeerd plaats. Bij algemene maatregel van

bestuur op grond van het derde lid kan dit voor de verschillende doeleinden nader worden uitgewerkt.

Omdat de gegevens die de minister van de IB-Groep ontvangt, door de IB-Groep zodanig zijn bewerkt dat zij niet langer geïdentificeerde of identificeerbare leerlingen betreffen, kunnen zij niet worden aangemerkt als persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Het staat de minister derhalve vrij deze gegevens verder te verwerken ten behoeve van de bekostiging en de begrotings- en beleidsvoorbereiding; de Wbp is op deze verwerking niet van toepassing. De minister (CFI) is verantwoordelijk voor de bekostiging en dient zich een zelfstandig oordeel te vormen over de juistheid van de voor de bekostiging relevante studentgegevens waarover hij via de IB-Groep de beschikking krijgt. De opgave van de IB-Groep is voor de minister niet bindend: hij kan ten behoeve van de vaststelling van de bekostiging van deze opgave afwijken voorzover de door de onderwijsinstelling aan de IB-Groep verstrekte gegevens naar zijn oordeel onjuist of onvolledig zijn. De definitieve vaststelling van de voor de bekostiging relevante gegevens maakt deel uit van de bekostigingsbeschikking. Nadat de bekostigingsbeschikking onherroepelijk is geworden, neemt de IB-Groep eventuele wijzigingen in de gegevens op in het basisregister. Ook de inspectie heeft voor haar werk gegevens uit het basisregister nodig. Hiervoor geldt overigens hetzelfde als voor de gegevensverstrekking aan de minister.

Artikel 7.26. Toegang minister tot basisregister onderwijs

Vergelijk het nieuwe artikel 7.52c WHW, opgenomen in de Wet persoonsgebonden nummers in het onderwijs (Stb. 2001, 681)

De minister maakt voor de bekostiging van de instellingen gebruik van de gegevens die hij op grond van artikel 7.25 ontvangt uit het basisregister. In de meeste gevallen zal dit voldoende zijn. Soms zal een instelling echter vragen hebben over de vaststelling van de bekostiging en de wijze waarop deze vaststelling tot stand is gekomen. Om deze vragen naar behoren te kunnen beantwoorden, moet de minister toegang hebben tot de persoonsgegevens die over de studenten van de desbetreffende instelling in het basisregister zijn opgenomen. Deze toegang is strikt beperkt tot het raadplegen van de gegevens. Enige andere vorm van verwerking door de minister (zoals vastleggen of wijzigen) is niet toegestaan. Bovendien mag dit raadplegen uitsluitend ten behoeve van de vaststelling van de bekostiging van een bepaalde instelling; onder vaststelling van de bekostiging wordt mede verstaan de afwikkeling van eventuele bezwaarschriften en beroepsprocedures. De minister mag de geraadpleegde persoonsgegevens dus niet gebruiken voor bijvoorbeeld de begrotings- of beleidsvoorbereiding. Tot slot zal de bevoegdheid tot het raadplegen van de studentgegevens op grond van het tweede lid bij algemene maatregel van bestuur worden beperkt tot die gegevens die voor de bekostiging relevant zijn. In deze algemene maatregel van bestuur zal bovendien worden bepaald op welke wijze en onder welke voorwaarden (onder andere ten aanzien van de organisatie) de minister het basisregister kan raadplegen. In het derde lid is geregeld dat de minister de persoonsgebonden nummers van de studenten en de daaraan gekoppelde gegevens kan gebruiken in het verkeer met de desbetreffende instelling.

Artikel 8.1. Instelling en taken NVAO

Vergelijk de artikelen 5a.2, 5a.4, 5a.5, 5a.6, 5a.6a, 5a.6c, 5a.6d, 5a.7, 5a.7a, 5a.7b, 5a.14 en 5a.15 WHW

Bij de accreditatiewetgeving (wet van 6 juni 2002, Stb. 302) is voor het eerst een accreditatieorgaan (het Nederlandse Accreditatieorgaan) opgericht. Vervolgens is op 3 november 2003 het Accreditatieverdrag tussen Nederland en de Vlaamse gemeenschap tot stand gekomen. Dit verdrag regelt de oprichting van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Er is gekozen voor een internationale accreditatieorganisatie omdat dit bijdraagt aan de (inter)nationale vergelijkbaarheid en herkenbaarheid van het hoger onderwijs. Het Accreditatieverdrag bevat onder andere bepalingen over de inrichting van de NVAO, de manier waarop de taken worden uitgevoerd en de financiën. Deze bepalingen zijn rechtstreeks van toepassing.

De NVAO is onafhankelijk en vervult een belangrijke functie in het handhaven en verbeteren van de kwaliteit van opleidingen. Door accreditatie te verlenen en toets nieuwe opleiding en toets nieuw Ad-programma af te nemen wordt erkend dat opleidingen aan de minimumkwaliteitseisen voldoen die behoren bij de wettelijke graden. De NVAO is, voorzover het gaat om het verlenen van accreditatie en het afnemen van toets nieuwe opleiding en toets nieuw Ad-programma aan het Nederlandse onderwijs, een zelfstandig bestuursorgaan. Aan de accreditatie en de toetsen zijn immers rechten verbonden op grond van de Nederlandse wetgeving, zoals het recht op bekostiging voor (bekostigde) instellingen of het afgeven van wettelijk erkende graden en getuigschriften voor een opleiding.

Het derde lid verklaart een aantal artikelen uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing. Deze Kaderwet is op dit moment nog voorstel van wet (Kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr. 276). Om die reden zullen de bepalingen vanuit de WHW eerst via het overgangsrecht gelden en zal artikel 8.1, derde lid, gedurende die tijd nog niet in werking treden. Zodra de Kaderwet in werking is getreden, treedt ook artikel 8.1, derde lid, in werking treden en vervallen de overgangsrechtelijke artikelen.

Niet alle artikelen van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn rechtstreeks van toepassing op de NVAO. De NVAO is immers bij verdrag opgericht. De rechtstreeks geldende bepalingen van het Accreditatieverdrag bevatten afwijkingen voor de inrichting van de NVAO. Een voorbeeld is dat het Accreditatieverdrag bepaalt dat het Comité van Ministers toezicht houdt op de wijze waarop de NVAO haar taken uitoefent. Om die reden keurt het Comité van Ministers ook bijvoorbeeld het jaarverslag en de jaarrekening goed en niet – zoals in de Kaderwet is geregeld – de Minister.

Artikelen over bijvoorbeeld de inrichting van de jaarrekening zijn wel van toepassing verklaard. Er moest een regime gekozen worden volgens welke regels een jaarrekening ingericht moet worden. Omdat de NVAO in Nederland is gevestigd, is voor het Nederlandse regime gekozen. Dit soort bepalingen doen niet af aan het internationale karakter van de organisatie. Het zijn verder ook geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de WHW.

De volgende artikelen van de Kaderwet zijn niet van toepassing verklaard omdat ze in het Accreditatieverdrag zijn geregeld en hierdoor rechtstreeks van toepassing zijn:

- artikel 11 Kaderwet (goedkeuring bestuursreglement): artikel 13 Accreditatieverdrag
- artikel 12 Kaderwet (benoeming en schorsing): artikel 5 Accreditatieverdrag
- artikel 13 Kaderwet (nevenfuncties): artikel 6 Accreditatieverdrag
- artikel 23 Kaderwet (taakverwaarlozing): artikel 12 Accreditatieverdrag
- artikel 34 Kaderwet (jaarverslag): artikel 13 Accreditatieverdrag

De volgende artikelen van de Kaderwet zijn niet van toepassing verklaard omdat ze, vanwege het Accreditatieverdrag, afwijkend in dit wetsvoorstel zijn geregeld:

- artikel 14 Kaderwet (bezoldiging): artikel 5 Accreditatieverdrag
- artikel 17 Kaderwet (tarieven): artikel 15 Accreditatieverdrag

Verder is artikel 21 van de Kaderwet is niet van toepassing verklaard. Dat artikel bepaalt dat de minister beleidsregels kan vaststellen voor de uitvoering van de taken van het zelfstandig bestuursorgaan. Dit past echter niet bij het internationale karakter van de organisatie en is om die reden dan ook niet overgenomen.

Hierna volgen de artikelen uit de Kaderwet die wel van toepassing zijn. Daarachter staan de artikelen zoals die op dit moment in de WHW staan. Hieruit blijkt dat met het van toepassing verklaren van deze artikelen uit de Kaderwet, inhoudelijk niets wordt veranderd.

- artikel 9 (bestuur zbo): artikel 5a.3, derde lid, WHW
- artikel 15 (personeel): artikel 5a.5 WHW
- artikel 18 (jaarverslag): artikel 5a.7 WHW
- artikel 20 (inlichtingen): artikel 5a.14 WHW
- artikel 22 (vernietigingsbevoegdheid): artikel 5a.15 WHW
- artikel 27 (begroting): artikel 5a.6a WHW
- artikel 28 (begroting): artikel 5a.6a WHW
- artikel 30 (begroting): artikel 5a.6 WHW
- artikel 32 (voorafgaande instemming): artikel 5a.6c WHW
- artikel 33 (egalisereserve): artikel 5a.6d WHW
- artikel 35 (jaarrekening): artikel 5a.7b WHW

Artikel 8.2. Financiële middelen

Vergelijk artikel 5a.6b WHW

Het eerste lid regelt de basis van de Nederlandse bekostiging van de NVAO. Het Accreditatieverdrag bepaalt dat Nederland voor 60% en Vlaanderen voor 40% bijdraagt in de kosten van de NVAO. Dit is berekend over de kosten in verband met de wettelijke taken, zoals het verlenen van accreditatie en afnemen van de toets nieuwe opleiding en de toets nieuw Ad-programma. Deze taken vloeien voort uit artikel 1, eerste en tweede lid, van het Accreditatieverdrag. De inkomsten die de NVAO verwerft uit de tarieven voor verlening van accreditatie en het afnemen van de toets nieuwe opleiding maken hier onderdeel van uit, tenzij het Comité van Ministers hieraan een maximum heeft gesteld (artikelen 14 en 15 van het Accreditatieverdrag). De Nederlandse bijdrage aan de NVAO wordt elk jaar opnieuw door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de begroting opgenomen.

Artikelen 8.3 en 8.4. Inhoud en toepassing van accreditatiekaders en toetsingskaders

Vergelijk artikel 5a.8, eerste en zevende lid, WHW

De kwaliteit van het onderwijs zal in de verhouding tussen overheid en instelling gehandhaafd worden door de zesjaarlijkse accreditatie van het hoger onderwijs. Als de NVAO voor de opleiding geen accreditatie

verleent, is het college van bestuur (na het vaststellen van een redelijke termijn voor zittende studenten) niet meer bevoegd een graad voor die opleiding te verlenen en komt een bekostigde instelling niet meer in aanmerking voor bekostiging van de betreffende opleiding. Ook wordt de opleiding niet langer vermeld in het Croho. Daarnaast beoordeelt de NVAO de kwaliteit van een nieuwe opleiding voordat een instelling deze mag aanbieden.

Het eerste en tweede lid van deze artikelen leggen de basis voor de vaststelling door de NVAO van accreditatiekaders voor het verlenen van accreditatie en toetsingskaders voor afnemen van de toets van nieuwe opleiding. In de accreditatiekaders en toetsingskaders wordt allereerst de werkwijze van de NVAO uitgewerkt. Als het gaat om de accreditatiekaders legt de NVAO hierin ook de werkwijze vast voor de herstelperiode. Zie hiervoor verder de toelichting bij artikel 8.9. Ten tweede bevatten de accreditatiekaders en toetsingskaders de criteria die bij het verlenen van accreditatie en het afnemen van de toets nieuwe opleiding worden gehanteerd. Deze kaders maken het mogelijk de kwaliteit van de opleidingen of clusters van opleidingen te beoordelen.

De kaders zijn verschillend voor het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Er zijn geen afzonderlijke kaders voor bekostigd en niet-bekostigd onderwijs. Dat onderscheid is in dit verband niet van belang: de opleiding zal moeten voldoen aan de kwaliteitseisen. Wel is er onderscheid tussen bacheloronderwijs en masteronderwijs: dit zijn verschillende niveaus in onderwijs.

Nieuw is de mogelijkheid voor de NVAO om binnen de accreditatiekaders en toetsingskaders verschillende gewichten toe te kennen aan de aspecten van kwaliteit uit het eerste lid.

De NVAO kan bepalen dat een bepaald aspect van kwaliteit zwaarder meeweegt in de beoordeling naar de kwaliteit voor een opleiding. In de WHW was dit niet expliciet opgenomen.

De accreditatiecriteria en de criteria toets nieuwe opleiding van de NVAO zijn grotendeels hetzelfde als in de WHW. Er is ook een aantal verschillen.

Een eerste verschil is dat de zorg voor afstemming tussen de eindkwalificaties van afgestudeerden en de gezamenlijke werkgevers is aangescherpt. Deze verplichting is opgenomen in het voorgestelde artikel 2.7. De NVAO toetst deze afstemming expliciet bij de aanvraag om accreditatie of de toets nieuwe opleiding om het civiel effect te kunnen waarborgen.

Een tweede verschil is dat de kwaliteit van het personeel niet meer als onderdeel van het aspect «voorzieningen» is genoemd, maar als een apart onderdeel. Hierdoor benadrukken we het belang dat we hechten aan de kwaliteit van het personeel. Bij deze kwaliteit van het personeel is overigens ook de kwantiteit begrepen. Omdat er een verband is gelegd met de realisatie van de aspecten «niveau van de opleiding» en «opbrengsten», is duidelijk dat het hier in eerste instantie gaat om het personeel dat bij het onderwijs is betrokken.

Een derde verschil is dat de examinering als apart aspect is benoemd en niet meer als onderdeel van het aspect van het onderwijsproces. Hiermee wordt een verbetering van de waarborg voor het eindniveau van de afgestudeerden beoogd, evenals met de overige maatregelen in dit verband (de versterking van de examencommissie en de kwaliteitsborging van examinering, zie het voorgestelde artikel 2.10).

Een vierde verschil is dat er geen apart onderdeel met betrekking tot de kwaliteitszorg meer is. Dit onderdeel komt namelijk voldoende tot uitdruk-

king in onderdeel g, het onderdeel dat ziet op voorzieningen. Bovendien wordt de kwaliteitszorg geregeld ook geregeld in artikel 2.1.

Een laatste verschil is dat aanduidingen als «voldoende» zijn geschrapt op plaatsen waar het gaat om procedurele zaken. Een voorbeeld hiervan is de «voldoende afstemming» tussen de vormgeving van het onderwijs en de inhoud, zoals op dit moment is geformuleerd in artikel 5a.8, derde lid, onderdeel c, van de WHW. Dit soort aanduidingen is bij procedurele zaken geschrapt omdat die bureaucratie in de hand werkt: een instelling kan aantonen dat afstemming heeft plaatsgevonden, maar het is moeilijk aan te geven of deze afstemming voldoende of onvoldoende is.

In het derde lid van artikel 8.3 is bepaald dat de NVAO in de accreditatiekaders en toetsingskaders duidelijk moet formuleren welke gegevens de instellingen moeten meezenden bij een aanvraag om accreditatie of een toets nieuwe opleiding.

Het vierde lid van artikel 8.3 brengt het proportionaliteitsbeginsel tot uitdrukking.

Artikel 8.5. Vaststelling en wijziging accreditatiekaders en toetsingskaders

Vergelijk artikel 5a.8, vierde, vijfde en zesde lid, WHW

Dit artikel bevat bepalingen over de vaststelling en wijziging van de accreditatiekaders en toetsingskaders. Volgens het eerste lid moet er overlegd worden met de vertegenwoordigers van de instellingen en andere betrokkenen. Bij andere betrokkenen valt bijvoorbeeld te denken aan de studentenorganisaties, de brancheorganisaties en beroepsgroepen. Zij zijn allemaal nauw betrokken bij de kwaliteit van het onderwijs, waardoor het zinvol is om bij het vaststellen van een kader met hen te overleggen.

De minister moet de vaststelling en de wijziging van de accreditatiekaders en toetsingskaders goedkeuren. De reden hiervoor is dat de minister de stelselverantwoordelijkheid draagt voor het hoger onderwijs. De minister stelt beide kamers der Staten-Generaal in de gelegenheid om zijn voorstellen tot goedkeuring te beoordelen.

In het vierde lid is een termijn opgenomen waarbinnen de minister het besluit over goedkeuring aan de NVAO bekend maakt. De termijn van zeventien weken komt overeen met de termijn uit artikel 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht plus de vier weken uit het derde lid van dit artikel. In artikel 10:31, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is een termijn van dertien weken neergelegd waarbinnen het besluit ter goedkeuring bekend wordt gemaakt.

Artikel 8.6. Bekendmaking beoordelende instanties

Vergelijk artikel 5a.8a WHW

Dit artikel bepaalt dat de NVAO een lijst bekendmaakt van de instanties die met behulp van onafhankelijke deskundigen het onderwijs van de instellingen beoordelen. Nieuw ten opzichte van de WHW is dat deze lijst niet langer jaarlijks bekendgemaakt moet worden. De reden hiervoor is het terugdringen van administratieve lasten. De NVAO houdt deze lijst bij en noemt daarin organisaties die visitaties uitvoeren. Deze organisaties voldoen volgens de NVAO qua samenstelling, deskundigheid en werkwijze aan de eisen die in het accreditatiekader worden beschreven. De NVAO treedt daarbij niet per definitie actief op: eventuele opname op de lijst kan op verzoek van een organisatie gebeuren. Aan het op de lijst plaatsen van organisaties zijn geen rechtsgevolgen gebonden. De lijst is

bedoeld als ondersteunend hulpmiddel met een voorlichtend karakter. Als een organisatie op de lijst voorkomt geeft dat dus geen garantie op validering van het oordeel van de visitatiecommissie. Evenmin is het noodzakelijk dat een beoordelende instantie is opgenomen op de lijst: de lijst is niet limitatief. Een instelling kan de beoordeling om haar moverende redenen ook door andere instanties laten verrichten.

Artikel 8.7. Procedure accreditatie van een opleiding

Vergelijk de artikelen 5a.9, eerste, tweede, derde, vierde, achtste lid en 5a.10 WHW

Dit artikel behandelt de procedure van accreditatie van een opleiding. Uit het eerste lid volgt dat een instelling ten minste een jaar voordat het laatstgenomen accreditatiebesluit of het besluit toets nieuwe opleiding niet meer geldig is, een aanvraag om accreditatie bij de NVAO indient. Doet een instelling dat niet tijdig, dan is er geen verlenging van de geldigheid van het accreditatiebesluit in het geval de instelling bezwaar maakt of beroep aantekent tegen het besluit van de NVAO (zie zesde lid). Dit betekent dat een opleiding vanaf het moment dat de geldigheid van het accreditatiebesluit is verlopen een opleiding in afbouw is.

Het tweede lid verplicht de NVAO om binnen drie maanden op de aanvraag te beslissen. Hierbij houdt ze rekening met het accreditatiekader, bedoeld in artikel 8.3, eerste lid.

Het derde en vierde lid bevatten bepalingen over het accreditatierapport. De NVAO stelt voor elke aanvraag om accreditatie een accreditatierapport op. In dit rapport geeft de NVAO een oordeel over een opleiding en het accreditatiebesluit. Los van het accreditatiebesluit, kunnen in het rapport aanvullende opmerkingen gemaakt worden over de kwaliteit van de opleiding. Dit kan gaan over bijzondere kenmerken die de NVAO zijn opgevallen, zoals een sterke regionale of internationale oriëntatie of een zeer effectieve aansluiting op het beroepenveld of het karakter van de onderzoeksmaster.

Uit het vierde lid volgt dat de instelling de gelegenheid heeft zijn zienswijze bekend te maken over het ontwerprapport voordat de NVAO het rapport vaststelt.

Het vijfde lid geeft aan op welk tijdstip een accreditatiebesluit in werking treedt. Voor de gevallen dat de NVAO eerder een accreditatiebesluit heeft verleend, geldt dat het nieuwe accreditatiebesluit in werking treedt als de geldigheid van het vorige besluit is verlopen. Voor de gevallen waarin de NVAO voor de opleiding voor de eerste maal accreditatie verleent, geldt dat het accreditatiebesluit ingaat met ingang van de dag waarop het accreditatiebesluit bekend gemaakt wordt. De gevallen waar het hier om gaat, zijn opleidingen met een toets nieuwe opleiding of van rechtswege geaccrediteerde opleidingen. De geldigheid van het accreditatiebesluit vervalt vervolgens na zes jaar.

Uit het zesde lid volgt dat het vorige accreditatiebesluit van een opleiding van rechtswege wordt verlengd als de instelling de aanvraag om accreditatie tijdig heeft ingediend maar er nog geen onherroepelijk besluit is genomen als de geldigheid van dat accreditatiebesluit is verlopen. In dit lid worden twee gronden gegeven wanneer verlenging van rechtswege plaats heeft. Onderdeel a behandelt overschrijding van de termijn van drie maanden uit het tweede lid, door de NVAO. Onderdeel b maakt verlenging mogelijk als op de vervaldatum nog niet onherroepelijk op de aanvraag is besloten. Dit kan als er bijvoorbeeld nog een bezwaar- of beroepsprocedure loopt.

Uit het zevende lid volgt dat het college van bestuur de kosten voor de aanvraag om accreditatie betaalt. Het tarief wordt in een ministeriële regeling door de minister vastgesteld. Het begrip tarief duidt niet op een enkelvoudig bedrag. Er is onderscheid mogelijk naar verschillende categorieën. Ook in de huidige situatie is er een onderscheid gemaakt tussen categorieën opleidingen waarvan de accreditatie of de toets nieuwe opleiding meer of minder kosten met zich meebrengt.

Artikel 8.8. Procedure toets nieuwe opleiding

Vergelijk artikel 5a.11 WHW

De procedure van de aanvraag en het afnemen van de toets nieuwe opleiding is niet gewijzigd ten opzichte van de WHW met dien verstande dat de bijzondere kwaliteitskenmerken ook geconstateerd kunnen worden bij toets nieuwe opleiding. Daarnaast is nieuw dat nieuwe opleidingen van bekostigde instellingen eerst een macrodoelmatigheidstoets ondergaan moeten hebben. Als laatste is een termijn van maximaal zes maanden aan de NVAO gegeven voor het nemen van een besluit op de aanvraag om een toets nieuwe opleiding.

De rechtsgevolgen die zijn verbonden aan een besluit toets nieuwe opleiding, zijn dezelfde als bij een accreditatiebesluit, verschil is dat de toetsing op een andere manier plaatsvindt. De NVAO gaat bij de toets uit van de onderwerpen die in het toetsingskader, bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, zijn genoemd. De NVAO beoordeelt de opleiding op grond van de stukken die de instelling daarvoor toestuur.

Uit het tweede lid volgt dat de NVAO binnen zes maanden op de aanvraag voor de toets nieuwe opleiding een besluit toets nieuwe opleiding neemt. Heeft de NVAO niet binnen zes maanden op de aanvraag besloten, dan wordt dit beschouwd als een fictieve weigering waartegen rechtstreeks beroep bij de Raad van State openstaat. Op deze manier wordt gerealiseerd dat een instelling vrij snel duidelijkheid heeft of de nieuwe opleiding gestart kan worden.

Doordat artikel 8.7, zesde lid, van overeenkomstige toepassing is verklaard op de toets nieuwe opleiding volgt dat de geldigheid van het besluit toets nieuwe opleiding van een opleiding van rechtswege wordt verlengd als de instelling de aanvraag tijdig heeft ingediend maar er nog geen onherroepelijk accreditatiebesluit is genomen.

In principe komt iedere nieuwe opleiding die niet in het Croho is opgenomen, in aanmerking voor de toets nieuwe opleiding. Het vierde lid noemt een uitzondering hierop. Een instelling krijgt geen positief besluit voor een nieuwe opleiding als deze in hoofdzaak overeenstemt met een opleiding van die instelling waaraan geen accreditatie is verleend. Dit kan zijn doordat de NVAO negatief op de aanvraag om accreditatie heeft besloten of de situatie dat een instelling geen accreditatie voor de betreffende opleiding meer heeft aangevraagd. Op deze manier krijgt de NVAO de mogelijkheid om preventief in te grijpen.

Het vijfde lid bevat de geldigheid van een besluit toets nieuwe opleiding. Na zes jaar is de geldigheid van dit besluit vervallen. De instelling dient ten minste een jaar voor de afloop van de geldigheid van het besluit toets nieuwe opleiding een aanvraag om accreditatie in.

Artikel 8.9. Herstelperiode

Vergelijk artikel 5a.12a WHW

Dit artikel biedt de mogelijkheid accreditatie te verlengen voor een termijn van ten hoogste twee jaar. Dit is de herstelperiode voor het geval de NVAO vaststelt dat de opleiding niet voldoet aan de eisen om accreditatie te verlenen. De NVAO neemt dan toch een besluit, maar dit is een besluit tot verlenging van de accreditatie voor een periode van ten hoogste twee jaar. In die periode heeft de instelling de mogelijkheid om alsnog een accreditatiebesluit, bedoeld in artikel 8.7, tweede lid, te verwerven. De NVAO geeft een instelling alleen de mogelijkheid van een herstelperiode als de NVAO van mening is dat de instelling de gebreken van de opleiding binnen twee jaar kan wegnemen of voldoende verbeteren. Voldoet de opleiding dan opnieuw niet aan de eisen, bedoeld in artikel 8.3, eerste lid, dan verleent de NVAO definitief geen accreditatie. Dit betekent voor de opleiding dat deze in de afbouwfase, bedoeld in artikel 8.10, terecht komt.

Het artikel bepaalt verder dat de NVAO in het besluit tot verlenging van accreditatie procedurele voorwaarden kan opnemen en melding van de te verbeteren aspecten van kwaliteit kan maken. Die voorschriften kunnen bijvoorbeeld inhouden dat de instelling binnen een door de NVAO te bepalen termijn een verbeterplan moet indienen. Het is dus de instelling die het verbeterplan moet opstellen waardoor de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de opleiding bij de instelling blijft. Als de instelling het plan niet op tijd inlevert of als het plan naar het oordeel van de NVAO niet toereikend is om aan het einde van de herstelperiode alsnog aan het accreditatiekader te voldoen, dan kan de NVAO op dat moment besluiten dat de opleiding niet voldoet aan het accreditatiekader en komt de opleiding in de afbouwfase, bedoeld in artikel 8.10, terecht.

Onder het regime van de WHW kregen instellingen in het geval van een negatief accreditatiebesluit twee jaar de mogelijkheid om dit te herstellen. In deze twee jaar mocht de instelling geen nieuwe studenten voor de opleiding toelaten. In de nieuwe situatie blijft er in de herstelperiode een verlengd accreditatiebesluit gelden. De instelling krijgt alleen een dergelijk besluit alleen als naar het oordeel van de NVAO aannemelijk is dat de instelling alsnog aan het accreditatiekader zal voldoen. Dit is anders ten opzichte van de WHW aangezien toen iedere opleiding recht had op een hersteltermijn. Nu is het wel of niet toekennen van een herstelperiode een bevoegdheid voor de NVAO. Dan mag de instelling dus voor de opleiding wel nieuwe studenten toelaten, waardoor de instroom op peil blijft. Ook de rechten die aan het accreditatiebesluit zijn verbonden, blijven hierdoor behouden.

Artikel 8.10. Gevolgen verlies accreditatie van een opleiding

Vergelijk artikel 5a.12a WHW

In dit artikel worden de gevolgen voor het verlies van het accreditatiebesluit, het besluit toets nieuwe opleiding of het besluit van verlenging van de accreditatie van een opleiding genoemd. Uit het eerste lid volgt dat het college van bestuur de studenten van een opleiding de kans moet bieden de opleiding aan een andere instelling te voltooien.

Het tweede lid voorziet in het geval dat de opleiding waarvoor geen accreditatie meer bestaat niet kan worden afgemaakt aan een andere instelling. Voor de studenten geldt dan dat zij binnen een redelijke termijn, die wordt vastgesteld door de instelling, de opleiding aan de betreffende instelling kunnen afmaken. De student mag de inschrijving voor de desbetreffende opleiding dan niet onderbreken.

Het derde lid bepaalt dat artikel 2.13 van overeenkomstige toepassing is gedurende de periode van afbouw. Dit betekent dat de instelling binnen die periode bevoegd blijft tot graadverlening. Daarnaast is paragraaf 3.5 waarin de leerrechten worden geregeld van toepassing, wat inhoudt dat de studenten voor het afronden van de opleiding in afbouw gewoon leerrechten moeten inleveren en wettelijk collegegeld betalen.

Het vierde lid geeft de minister de bevoegdheid om als een doelmatig onderwijsaanbod dit vraag in te grijpen indien een opleiding geen accreditatie verkrijgt. Het is voor zo'n opleiding mogelijk om ondanks het verlies van accreditatie toch bekostiging te ontvangen, graden te verlenen en de vermelding in het Croho te behouden. De minister geeft een termijn waarbinnen deze aanspraak blijft bestaan voor de instelling.

Artikel 8.11. Toets nieuw Ad-programma

Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

Dit nieuwe artikel ziet op het verlenen van een toets nieuw Ad-programma door de NVAO. Een Associate-degreeprogramma is een onderdeel van een hbo-bacheloropleiding met een duur van ten minste van twee jaar. Uiteindelijk leidt het afronden van een Ad-programma tot een zelfstandige graad. Om die reden is het van belang dat instellingen die een nieuw Ad-programma willen verzorgen als onderdeel van de hbo-bacheloropleiding zorgen dat dit van voldoende kwaliteit is. Op dit moment zijn pilots Ad-programma's in het hbo aan de gang. De NVAO heeft een belangrijke rol gespeeld bij de toelating van Ad-programma's tot de pilots. Om die reden is vooruitlopend op de definitieve invoering van associate degree ervoor gekozen alvast een toets nieuw Ad-programma in de wet op te nemen. Dit is een kwaliteitstoets door de NVAO vooraf, indien deze positief is zal de kwaliteitsbeoordeling van Ad-programma's in het vervolg meelopen met de accreditatie van de hbo-bacheloropleiding. Echter zal dit niet in werking treden voordat de Tweede Kamer de pilots heeft geëvalueerd.

Artikel 8.12. Informatieplicht

Vergelijk de artikelen 9.6, derde lid, 10.6 en 10.10, vijfde lid, WHW

Om de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren krijgt de minister in het eerste lid de bevoegdheid om een verzoek om informatie in te dienen bij het college van bestuur en de raad van toezicht. Op deze manier kan de minister de benodigde informatie te verkrijgen.

Op grond van het tweede lid krijgt de minister de bevoegdheid om een verzoek om informatie in te dienen bij de raad van bestuur en de raad van toezicht van een academisch ziekenhuis. Op deze manier kan de minister de benodigde informatie te verkrijgen. Ook dit is een van de manieren om de ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot de academische ziekenhuizen te effectueren.

Artikel 8.13. Einde verzorging van een opleiding van een instelling

Vergelijk de artikelen 6.5 en 6.6 WHW

In dit artikel krijgt de minister de bevoegdheid het besluit te nemen dat een instelling een bestaande opleiding niet meer mag verzorgen. Deze bevoegdheid is ingrijpender dan het niet toelaten van een nieuwe opleiding. Er zijn belangrijke gevolgen verbonden aan dit besluit. Namelijk de ontneming van de aanspraak op bekostiging van de instelling en de ontneming van het civiel effect aan de opleiding. Bovendien leidt de

ontneming van deze rechten ertoe dat de registratie in het Croho wordt beëindigd.

De bevoegdheid uit het eerste lid is voor de minister een discretionaire bevoegdheid. Dat houdt in dat de wet hem niet verplicht om een ontneemingsbesluit te nemen in het geval dat de gronden hiervoor aanwezig zijn. De gronden zijn hetzelfde als in de WHW: ondoelmatigheid en het niet meer voldoen aan de wettelijke eisen. Als de minister van deze bevoegdheid gebruik wil maken, dient de minister de proportionaliteit te toetsen.

Het tweede lid bepaalt dat de instelling gewaarschuwd wordt voordat de minister een beslissing op grond van het eerste lid, onderdeel b, wil nemen. De termijn van de waarschuwing is tenminste drie maanden. Binnen de gestelde termijn moet de instelling voldoen aan datgene wat in de waarschuwing is gesteld. De inspectie controleert of de instelling dat heeft gedaan. Na het advies kan het voorgenomen besluit genomen worden.

Het derde lid bevat een waarborg voor studenten aan een opleiding die door een instelling niet meer verzorgd mag worden. De minister moet het besluit op een zodanig tijdstip effectueren dat de studenten die voor de opleiding zijn ingeschreven, de opleiding aan dezelfde of een andere instelling binnen een redelijke tijd kunnen voltooien.

Uit het vierde lid volgt dat instellingen masteropleidingen waarvoor een besluit als bedoeld in het eerste lid is genomen, mogen blijven verzorgen. Er staat alleen geen bekostiging meer tegenover.

Artikel 8.14. Einde verzorging van niet-bekostigd onderwijs
Vergelijk artikel 6.10 WHW

Op grond van dit artikel heeft de minister de bevoegdheid te besluiten dat een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid die geaccrediteerd onderwijs verzorgt waarvoor geen aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas bestaat, een bestaande opleiding niet meer mag verzorgen. Hierdoor mag de rechtspersoon voor die opleiding geen wettelijk erkende graad meer verlenen. De minister kan hiertoe alleen besluiten als de rechtspersoon voor die opleiding niet meer voldoet aan de wettelijke eisen. De minister neemt hierbij de eis van proportionaliteit in acht.

Het tweede lid verklaart artikel 8.13, tweede en derde lid, van overeenkomstige toepassing. Voor de toelichting wordt naar die bepaling verwezen.

Het derde lid bepaalt dat deze bepaling van overeenkomstige toepassing is voor opleidingen als bedoeld in artikel 7.2. Dit artikel biedt instellingen die aanspraak maken op de rijksbijdrage voor opleidingen die door hen verzorgd worden, de mogelijkheid ook een niet-bekostigde masteropleiding te verzorgen. Deze bepaling geldt voor zowel de universiteiten als de hogescholen. Ook hiervan kan de minister bepalen dat deze niet meer door de instelling verzorgd mag worden.

Artikel 8.15. Aanwijzing
Geen vergelijkbaar artikel in de WHW

Dit artikel behandelt de mogelijkheid voor de minister om een aanwijzing te geven. Deze bevoegdheid is nieuw ten opzichte van de WHW en richt zich in principe op het college van bestuur. Dit wetsvoorstel legt echter een aantal taken en bevoegdheden expliciet bij de raad van toezicht. Daar

waar de aanwijzing betrekking heeft op deze bevoegdheden en taken zal deze zich (mede) richten op de raad van toezicht. Het doel van deze bevoegdheid is niet het overnemen van de bestuursverantwoordelijkheid van de instelling, maar wordt alleen ingezet als de stelselverantwoordelijkheid van de minister in het geding is.

Het eerste lid geeft aan wanneer de minister een aanwijzing aan een instelling kan geven. Dit is in de eerste plaats als hij ernstige tekortkomingen constateert met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van deze wet. Deze formulering is niet nader gespecificeerd omdat vooraf niet te bepalen is welke tekortkomingen kunnen voordoen. Toch betekent dit geen vrijbrief voor de minister. Het gaat hierbij niet om incidentele problemen van een geringe(re) omvang, maar om wezenlijke problemen; problemen die een groot deel van de instelling betreffen en met consequenties op stelselniveau. Het gaat dan ook niet om individuele klachten of om personele zaken. Aan de instellingen worden met dit wetsvoorstel zorgplichten opgelegd. Het doel is beschreven maar de weg er naar toe, met concrete, gedetailleerde (proces)voorschriften niet. In het formuleren van zorgplichten zit derhalve al een terughoudend element. Verder gelden ook hier de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de proportionaliteitseis. De bevoegdheid zal niet lichtvaardig kunnen worden gebruikt.

In de tweede plaats kan de minister een aanwijzing geven als de bestuurlijke ontwikkeling bij een of meer instellingen ertoe leidt dat de toegankelijkheid of pluriformiteit op stelselniveau wordt bedreigd. Hierbij gaat het vooral om een voorgenomen fusie van een of meer instellingen, zie hiervoor paragraaf 5.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Overigens is deze aanwijzingsbevoegdheid niet tot fusies beperkt: het valt niet uit te sluiten dat ook andere bestuurlijke ontwikkelingen dan fusies de toegankelijkheid en pluriformiteit op stelselniveau bedreigen. Een voorbeeld hiervan is de situatie waar een instelling financieel wanbeheer voert, maar dat inhouding van de bekostiging er toe zou leiden dat de instelling failliet zou gaan waardoor er geen hoger onderwijs meer in de regio aanwezig zou zijn.

Uit het tweede lid volgt dat een aanwijzing niet zomaar mag worden gegeven. Er moet een proces van hoor en wederhoor aan voorafgaan.

Het proces tot het gebruik maken van de aanwijzingsbevoegdheid zal naar verwachting als volgt verlopen: de minister heeft reden om aan te nemen dat er bij een bepaalde instelling ernstige tekortkomingen zijn. Als er nog gegevens ontbreken, kan – in opdracht van de minister – de inspectie een zogenaamd incidenteel onderzoek verrichten. Als de instelling het niet eens is met de inhoud van het rapport naar aanleiding van het incidenteel onderzoek, wordt de zienswijze van de instelling openbaar gemaakt. Als het beeld compleet is, zal er bestuurlijk overleg plaatsvinden tussen de minister en de desbetreffende instelling met als oogmerk het (bestuurlijk) oplossen van de gesignaleerde problemen en het maken van concrete afspraken. Over het algemeen zal na dit bestuurlijk overleg er vertrouwen zijn dat de tekortkomingen op korte termijn zijn verholpen. Als dit echter niet het geval is, kan de minister overwegen de aanwijzingsbevoegdheid in te zetten, maar niet dan nadat er een proces van hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden: de minister maakt zijn voornemen aan de instelling kenbaar en de instelling (het college van bestuur dan wel de raad van toezicht) heeft op grond van het tweede lid acht weken om op dit voornemen te reageren. Mocht de minister genoodzaakt zijn de aanwijzingsbevoegdheid daadwerkelijk te gebruiken dan zal dit worden gemeld aan het college of de raad. Dit kan niet eerder dan na afloop van die acht

weken. Tegen de beslissing van de minister staat bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open.

De aanwijzing zal een termijn bevatten waarbinnen het college van bestuur de uitvoering in overeenstemming brengt met deze aanwijzing. Voor de minister bestaat de mogelijkheid om de aanwijzing te ondersteunen met een bekostigingssanctie: als het college van bestuur of de raad van toezicht de aanwijzing niet naleeft, kan de minister alsnog de bekostigingssanctie opleggen.

De aanwijzingsbevoegdheid wordt ook in andere wetten gehanteerd. Zo kent de wet klachtrecht cliënten zorgsector een schriftelijke aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, indien het bepaalde bij of krachtens deze wet niet of in onvoldoende mate of op onjuiste wijze wordt nageleefd. Volgens de toelichting bij deze wet ligt deze vorm van handhaving voor de hand bij verplichtingen die gericht zijn op het scheppen van omstandigheden in de instelling die moeten leiden tot verantwoorde zorg.

Ook de Kwaliteitswet zorginstellingen kent in artikel 7 een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze aanwijzingsbevoegdheid kan de minister uitoefenen indien de eisen gesteld in hoofdstuk II van de wet niet of in onvoldoende mate of op onjuiste wijze worden nageleefd. Tijdens de parlementaire behandeling van dit artikel is duidelijk gemaakt dat een aanwijzing niet uit de lucht komt vallen.

Ook de Wet Werk en Bijstand kent een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In artikel 76, derde lid, Wet Werk en Bijstand staat dat de minister, indien er ernstige tekortkomingen met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de wet zijn geconstateerd, een aanwijzing kan geven aan een college van B&W. De minister treedt hierbij niet in individuele gevallen. Voordat een aanwijzing wordt gegeven krijgt het college van B&W eerst gedurende acht weken de mogelijkheid om een zienswijze naar voren te brengen. In de MvT worden geen concrete voorbeelden genoemd wanneer er sprake is van een «ernstige tekortkoming». Wel wordt aangegeven dat het vanwege de tijden beleidsgebondenheid van het begrip «ernstige tekortkoming» alsmede de incidentele toepassing ervan niet zinvol is om een opsomming te geven van alle denkbare situaties die als zodanig aangemerkt kunnen worden. Benadrukt wordt dat het corrigerend vermogen van de gemeenteraad een belangrijke factor is voor de minister om wel of niet te besluiten een aanwijzing te geven. Indien de gemeenteraad zelf voldoende corrigerend optreedt, is er voor de minister geen aanleiding om te interveniëren (Kamerstukken II, vergaderjaar 2002/03, 28 870, nr. 3, pagina 84 en 85).

Artikel 8.16. Opschorten, wijzigen en inhouden bekostiging

Vergelijk artikel 15.1 WHW

De strekking van dit artikel is de minister de mogelijkheid te geven de bekostiging van een instelling, een academisch ziekenhuis, de NVAO, de KB of de KNAW geheel of gedeeltelijk op te schorten, te wijzigen of in te trekken. Dit is een van de zwaardere bevoegdheden van de minister om de naleving van regelgeving in de toekomst af te dwingen. Het kan daarbij gaan om voorschriften voor de bekostiging, bijvoorbeeld het inzenden van verantwoordings- en bekostigingsgegevens. Om bekostiging in verband met onrechtmatige verkrijging of besteding in het verleden terug te vorderen of te verrekenen, kan de minister gebruikmaken van de mogelijkheden die titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht daarvoor biedt. Voor de onderwijsinstellingen heeft de minister andere bevoegdheden om

in te grijpen: bijvoorbeeld door een aanwijzing te geven of te besluiten het verzorgen van een opleiding te beëindigen. Voor de overige instellingen heeft de minister ook andere bevoegdheden, zoals het vernietigen van besluiten of ingrijpen in het geval van taakverwaarlozing.

Uit het eerste lid volgt in welke situaties de minister kan besluiten de rijksbijdrage op te schorten, te wijzigen of in te houden. Allereerst blijkt dat zowel gehele als gedeeltelijke opschorting en inhouding mogelijk is. Nieuw ten opzichte van de huidige WHW is dat de minister ook kan besluiten om de bekostiging te wijzigen. Met het opnemen van deze mogelijkheid wordt aangesloten bij artikel 4:49 van de Algemene wet bestuursrecht. Het is aan de minister te bepalen in hoeverre hij gebruikmaakt van deze bevoegdheid. Het wetsvoorstel noemt geen specifieke voorschriften hierover. Dit is een van de bevoegdheden die de minister kan inzetten in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid die hij draagt.

Voor organen van een instelling, academisch ziekenhuis, de KB of KNAW is een bekostigingssanctie mogelijk als deze handelen in strijd met datgene wat in dit wetsvoorstel is bepaald (onderdeel a). Als een college van bestuur of personeel van een instelling handelt in strijd met artikel 9 van de Wet op het onderwijstoezicht, kan dat schorsing of intrekking van bekostiging opleveren. Artikel 9 noemt de bevoegdheden met verwijzing naar artikelen in de Algemene wet bestuursrecht die bij de taken van de Inspectie van het Onderwijs horen.

Uit het tweede lid volgt dat geheel of gedeeltelijke schorsing dan wel inhouding van de rijksbijdrage niet definitief is. Als de reden voor de toepassing wegvalt, dan verstrekt de minister opnieuw de rijksbijdrage. De instellingen krijgen dus een kans om hun fouten te herstellen, zodat ze weer bekostiging verkrijgen.

Artikel 8.17. Vernietiging van besluiten

Vergelijk artikel 13.9 WHW

Dit artikel bevat een regeling over het vernietigen van besluiten door de minister. Dit wetsontwerp regelt niet langer het schorsen van een besluit door de minister. Reden hiervoor is dat dit in afdeling 10.2.3 Algemene wet bestuursrecht al geregeld is. Hierdoor is er geen aparte regeling meer nodig voor de minister als het gaat om het schorsen van besluiten van de KB of KNAW.

Het eerste lid geeft de minister de mogelijkheid om besluiten van het algemeen bestuur van de KB of KNAW te vernietigen. Op basis van de WHW geschiedt het vernietigen van besluiten van de KB of KNAW nog per Koninklijk Besluit. Dit wetsvoorstel neemt dit niet over. Het wetsvoorstel sluit hierdoor aan bij de Algemene wet bestuursrecht. De minister past deze bevoegdheid alleen in uitzonderlijke gevallen toe, omdat er sprake is van een repressief toezicht. In artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht zijn de gronden voor vernietiging opgenomen, namelijk: strijd met het recht of algemeen belang. Om die reden zijn de vernietigingsgronden niet meer vanuit de WHW in dit wetsvoorstel overgenomen.

Uit het tweede lid volgt dat van vernietigingsbesluiten een mededeling in de Staatscourant wordt gedaan. Op deze manier kan iedereen hiervan kennisnemen.

Artikel 8.18. Taakverwaarlozing

Vergelijk artikel 13.10 WHW

Dit artikel geeft de minister de mogelijkheid in te grijpen als het algemeen bestuur van de KB of KNAW zijn taken ernstig verwaarloost. De minister is op grond van dit artikel bevoegd om noodzakelijke voorzieningen te treffen, maar wel als ultimum remedium. Vanwege de ernst van de maatregel moet de minister eerst een waarschuwing geven. Het algemeen bestuur moet de mogelijkheid krijgen binnen een bepaalde termijn de taken alsnog uit te voeren. Mocht dat niet baten, dan stelt de minister op grond van het derde lid de beide Kamers der Staten-Generaal op de hoogte van de door hem getroffen voorzieningen.

Artikel 8.19. Ordemaatregelen van de instelling

Vergelijk artikel 7.57h WHW

Het college van bestuur mag op basis van dit artikel voorschriften geven en maatregelen treffen om de goede gang van zaken in de gebouwen en op de terreinen van de instelling te bewaken. Onder het regime van de WHW was deze periode beperkt tot één jaar. In dit wetsvoorstel kan het college van bestuur ook besluiten tot een definitieve verwijdering. Deze maatregel moet – zoals bij alle sancties – de toets van de proportionaliteit kunnen doorstaan. Het college van beroep voor het hoger onderwijs zal hier ook op toetsen. De periode van verwijdering (en dus ook de eventuele definitieve verwijdering) moet in verhouding staan tot de ernst van de overtreding. Het is aan het college van bestuur om dit te motiveren. Als het college van bestuur op grond van het tweede lid gebruikmaakt van de mogelijkheid een student permanent te verwijderen, dan dient het college van bestuur de student eerst een aanmaning te geven en een reële mogelijkheid om ander gedrag te vertonen.

Het openen van de mogelijkheid om een student voor langere tijd te verwijderen, is in bijzondere gevallen bij ernstige overlast noodzakelijk. Er is sprake van ernstige overlast als de vruchtbare situatie van de onderwijsomgeving wordt verstoord. Het college van bestuur treft voor de uitvoering van deze bevoegdheid nadere regels.

Artikel 8.20. Strafbare feiten

Vergelijk de artikelen 15.3 tot en met 15.7 WHW

In dit wetsvoorstel zijn alle strafbepalingen in één artikel opgenomen, zodat sancties op overtredingen gemakkelijk zijn terug te vinden. In elk lid staat welke categorie voor de hoogte van de geldboete van toepassing is op de desbetreffende overtreding. Het maximale bedrag van elke categorie is te vinden in het vierde lid van artikel 23 Wetboek van Strafrecht. Voor iemand die gebruik wil maken van de onderwijs- en examenvoorzieningen bestaat een inschrijvingsverplichting (zie hoofdstuk 3).

Het eerste lid van dit artikel geeft de instelling de mogelijkheid een boete op te leggen als niet aan deze inschrijvingsverplichting is voldaan terwijl wel gebruik wordt gemaakt van de voorzieningen. Het college van bestuur is vrij om mensen toestemming te verlenen gebruik te maken van voorzieningen als de bibliotheek, zonder dat zij staan ingeschreven aan de universiteit. Op grond van dit wetsvoorstel is er in principe sprake van inschrijving voor onbepaalde tijd. Toch heeft het college van bestuur een aantal mogelijkheden de inschrijving te beëindigen, zie artikel 3.50. Als een student gebruik blijft maken van de voorzieningen, dan valt hij onder de overtreding zoals die geformuleerd is in het eerste lid. Het overtreden van het eerste lid wordt gestraft met een geldboete van de tweede categorie.

In verband met de strafrechtelijke bescherming van de Nederlandse titula-
tuur en van de afgifte van getuigschriften op grond van dit wetsvoorstel
zijn op twee plaatsen in de Nederlandse wetgeving strafbepalingen opge-
nomen. Artikel 435 van het Wetboek van Strafrecht richt zich tot degene
die een titel voert zonder daartoe gerechtigd te zijn.

In het tweede en derde lid van dit artikel staan voorschriften die betrek-
king hebben op het ten onrechte verlenen van titels en het afgeven van
getuigschriften. Het tweede lid gaat over het meewerken aan de afgifte
van een getuigschrift aan iemand die zich daarvoor niet gekwalificeerd
heeft. Het derde lid stelt het onterecht verlenen van titels strafbaar. Verder
is in dit lid het onterecht verlenen van graden strafbaar gesteld, aangezien
het niet is toegestaan graden te verlenen zonder dat een opleiding geac-
crediteerd is of een opleiding een toets nieuwe opleiding met positief
gevolg heeft ondergaan. In het nieuwe stelsel is het gehele accreditatie-
proces van cruciale waarde. Hierop moet nationaal en internationaal op
vertrouwd kunnen worden.

De graden die genoemd zijn in artikel 2.13 gelden voor de geaccrediteerde
opleidingen. De instellingen zijn vrij in hun keuze voor de graden die zij
verlenen aan degenen die met goed gevolg een examen hebben afgelegd
dat is verbonden aan een niet-geaccrediteerde opleiding. In die gevallen
zal de instelling wel voorlichting moeten geven over de aard van de oplei-
ding, namelijk of deze al dan niet geaccrediteerd is (zie artikel 6:194 BW).

Het vierde lid stelt uitdrukkelijk de feiten die in het artikel strafbaar gesteld
worden overtredingen zijn en geen misdrijven.

Artikel 8.21. Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State

Vergelijk artikel 14.1 WHW

Dit artikel bepaalt wanneer voor een belanghebbende de mogelijkheid
bestaat om een besluit van de minister of de NVAO rechtstreeks bij de
Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan te vechten. De
Raad van State oordeelt dan als eerste en hoogste rechterlijke instantie
over het beroep. De besluiten van de minister of de NVAO die niet in dit
artikel zijn opgenomen worden via de normale beroepsgang in twee
instanties uit de Algemene wet bestuursrecht behandeld. De beslissingen
op grond van de artikelen 8.7, tweede en zesde lid, 8.8, tweede lid, artikel
8.9, eerste lid, artikel 8.11, derde lid, 8.13 of 8.16 staan voor rechtstreeks
beroep open. Dit zijn beslissingen die financiële consequenties hebben
voor de instellingen alsmede beslissingen die in sterke mate met hiermee
samenhangen. Met het oog op de rechtszekerheid is hier – net als in
andere onderwijswetgeving – sprake van het zogenoemde «sprong»be-
roep.

HOOFDSTUK 9. INVOERINGS- EN OVERGANGSBEPALINGEN

Algemeen

De bestaande rechten van zittende studenten en van instellingen voor
hoger onderwijs en onderzoeksinstituten worden voor zover mogelijk
gewaarborgd. Verder is het uitgangspunt de overgang met zo min moge-
lijk extra administratieve lasten gepaard te doen gaan. Waar maar enig-
zins verantwoord is ervoor gekozen dat de instellingen in de beginperiode
kunnen volstaan met bestaande documenten en regelingen. In het alge-
meen is een termijn van een jaar gegund om die documenten en rege-
lingen conform dit wetsvoorstel op te stellen.

Voor de rechtsbescherming geldt het volgende. Klachten ingediend op grond van de WHW worden na 1 september 2007 behandeld door de instantie, die door het college van bestuur daartoe op grond van artikel 3.51 is ingesteld. Als het gaat om een geschil, worden de beroepen bij het college van beroep voor de examens en het college van beroep voor het hoger onderwijs na 1 september 2007 behandeld door het nieuwe college van beroep voor het hoger onderwijs. Ook deze beroepen worden aan de hand het «oude recht» beoordeeld. Ten slotte wordt de behandeling van beroepen die op 1 september 2007 aanhangig zijn bij het college van beroep bijzonder onderwijs op die datum door dit college overgedragen aan het college van beroep voor het hoger onderwijs. Met betrekking tot het toepasselijke recht, geldt hetzelfde als voor de andere beroepen.

Artikel 9.1. Begripsbepaling

Ter bekorting van de tekst is ervoor gekozen de lange omschrijving «Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs» in dit hoofdstuk te vervangen door de gangbare afkorting WHW. Daarbij is het uitgangspunt dat het gaat om de tekst van de WHW zoals die luidde op 31 augustus 2007, gezien het voornemen de wet op 1 september 2007 in werking te laten treden.

Artikel 9.2. Intrekking WHW en uitvoeringsregelgeving

Met de invoering van dit wetsvoorstel komt de WHW te vervallen. De daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen worden ingetrokken. Hierop is echter een aantal uitzonderingen. Deze zijn opgenomen in de artikelen 9.3 tot en met 9.6. De regelgeving die wordt ingetrokken, omvat de volgende amvb's en regelingen:

- het Uitvoeringsbesluit WHW,
- het Besluit rechtspositie leden van colleges van bestuur van openbare universiteiten,
- het Besluit decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming universiteiten, hogescholen en onderzoekinstellingen,
- het Besluit rechtspositie leden van centrale directies en van colleges van bestuur van hogescholen,
- de Regeling aanvullende eisen hoger onderwijs,
- de Regeling nadere vooropleidingseisen hoger onderwijs,
- de Regeling aanmelding en selectie hoger onderwijs,
- de Regeling aanvullende eisen kunstonderwijs,
- de Richtlijn jaarverslaggeving hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, en
- de Regeling CRIHO 2001.

Artikel 9.3. Handhaving waarborgfonds hogescholen

Artikel 9.3 treft een overgangsvoorziening voor leningen die zijn geborgd door de Stichting Waarborgfonds HBO, opgericht bij gelegenheid van de financiële operatie uit 1993, waarbij het economische claimrecht door de hogescholen van het Rijk werd overgenomen. De hogescholen hebben het claimrecht dat rustte op gebouwen en terreinen die eerder met de rijksbijdrage waren gefinancierd, afgekocht. In veel gevallen hebben hogescholen voor de betaling van de afkoopsommen (hypothecaire) leningen afgesloten.

Er is overwogen artikel 2.15 van de WHW in haar geheel uit de vigerende wetgeving te schrappen. Daar is niet voor gekozen. Een wettelijke grondslag moet behouden blijven, voor zolang als de leningen ter zake van de afkoop van het economisch claimrecht nog doorlopen. Voorzover artikel

2.15 van de WHW die wettelijke grondslag biedt, is daarom een overgangsrechtelijke voorziening getroffen.

Artikel 9.4. Tijdelijke handhaving overgangsrecht aangewezen theologische en levensbeschouwelijke universiteiten en kerkelijke seminaria

Om te voorkomen dat er een leemte in de regelgeving ontstaat, is het noodzakelijk artikel 16.21 van de WHW te handhaven tot 1 januari 2008. Op die datum treedt artikel 1.3, onderdeel e, in werking.

Artikel 9.5. Tijdelijke handhaving uitvoeringsbepalingen

Voor het geval zich onverhoopt de situatie voordoet dat de uitvoeringsbepalingen die vereist zijn niet voor 1 september 2007 gereed zijn, biedt dit artikel een kapstok om de op grond van de WHW geldende uitvoeringsbepalingen nog enige tijd in stand te laten. Een dergelijke voorziening kan worden getroffen bij koninklijk besluit. Aan deze constructie is de voorkeur gegeven boven het verlenen van terugwerkende kracht aan een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling die niet op tijd klaar is. Terugwerkende kracht brengt hoe dan ook een periode van onduidelijkheid met zich mee. Dat wordt met de in dit artikel voorgestelde constructie voorkomen.

In dat koninklijk besluit moet uitdrukkelijk worden vermeld op welke datum de nieuwe uitvoeringsbepalingen wel gereed zijn. Dat is immers de andere kant van het voorschrift dat moet worden aangegeven wanneer de desbetreffende uitvoeringsbepalingen wel vervallen. Het moge verder duidelijk zijn dat dit artikel alleen maar kan worden toegepast in die situaties waarin de WHOO en de WHW vergelijkbare uitvoeringsvoorschriften kennen.

Artikel 9.6. Voortzetting van in 2002 bestaande ongedeelde wo-opleidingen

Bij de invoering van de bachelor-masterstructuur in september 2002 bestond voor het wetenschappelijk onderwijs de mogelijkheid vooralsnog niet te kiezen voor die structuur maar te kiezen voor tijdelijke voortzetting van de ongedeelde structuur. Met name in de medische sector is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Invoering van de bachelor-masterstructuur over de gehele linie vindt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip plaats.

Zolang dat tijdstip niet is vastgesteld, blijft het ook onder het regiem van dit wetsvoorstel mogelijk ongedeelde wo-opleidingen aan te bieden en te verzorgen. Omdat in hoofdstuk 2 van deze wet slechts opleidingen uit de bachelor-masterstructuur zijn geregeld, zijn ten behoeve van de voortzetting van de ongedeelde opleidingen overgangsrechtelijke voorzieningen nodig. Die voorzieningen zijn ook in deze paragraaf opgenomen.

In het eerste lid van artikel 9.6 komt de tweede volzin van artikel 18.15, eerste lid, niet meer terug. Waar het studiejaar is vervallen, is het niet meer noodzakelijk als datum voor de volledige invoering van de bachelor-masterstructuur 1 september van enig jaar te kiezen. Het voorschrift dat er ten minste een jaar moet liggen tussen de vaststelling van het koninklijk besluit en het tijdstip, bedoeld in het eerste lid van dit artikel, is wel gehandhaafd.

Het vierde lid regelt dat vanaf het tijdstip dat ongedeelde opleidingen niet meer kunnen bestaan, in het belang van de zittende studenten overgangsperioden worden bepaald. Dit lid geeft de bevoegdheid om voor elke opleiding of groep van opleidingen een termijn vast te stellen, gedurende wanneer de instelling recht heeft op bekostiging en graden kan verlenen.

In elk geval moeten de zittende studenten hun opleiding aan de eigen instelling of bij een andere instelling kunnen afronden.

Artikel 9.7. Voortzetting van in 2002 bestaande voortgezette hbo-opleidingen

De mogelijkheid om zogenoemde voortgezette hbo-opleidingen in te stellen is bij de invoering van de bachelor-masterstructuur komen te vervallen. Overgangsrechtelijk zijn de bestaande opleidingen evenwel gecontinueerd. Evenals bij de ongedeelde opleidingen geldt ook hier dat dit een tijdelijke zaak is. De voortgezette hbo-opleidingen kunnen tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip worden verzorgd. Zie ook de toelichting bij artikel 9.6.

Artikel 9.8. Omzetting in wo-bachelor- en wo-masteropleidingen

Zolang het bij koninklijk besluit vastgestelde tijdstip met ingang waarvan de ongedeelde wo-opleidingen zullen ophouden te bestaan, niet is verstreken, geeft dit artikel het college van bestuur de bevoegdheid in plaats van de desbetreffende ongedeelde opleiding een wo-bacheloropleiding en één of meer wo-masteropleidingen in te stellen. In elk geval dient, gelet op de uitgangspunten van de bachelor-masterstructuur, een doorstroommasteropleiding te worden ingesteld.

Op grond van het tweede lid dat overeenkomt met de tweede volzin van artikel 18.7, tweede lid, van de WHW, mag het aantal op deze wijze in te stellen masteropleidingen in ieder geval niet hoger zijn dan het aantal afstudeerrichtingen dat op 31 augustus 2002 in de onderwijs- en examenregeling van de desbetreffende opleiding was opgenomen.

Het derde lid bevat twee elementen. De universiteit die de ongedeelde wo-opleiding heeft omgezet in een wo-bacheloropleiding en één of meer wo-masteropleidingen dient ervoor te zorgen dat de studenten de oorspronkelijke opleiding bij de eigen instelling of een zelfde opleiding bij een andere instelling kunnen voltooien. Deze mogelijkheid voor studenten is echter niet onbeperkt: het gaat om zittende studenten en om het voltooien binnen een redelijke termijn. De oorspronkelijke, ongedeelde opleiding in afbouw dient dus enige tijd in stand te worden gehouden. Het derde lid bevat ook het voorschrift dat de accreditatietermijn van de oorspronkelijke, ongedeelde opleiding in afbouw gelijk is aan de accreditatietermijn van de bacheloropleiding die op grond van het eerste lid is ingesteld en dus in feite is voortgekomen uit de ongedeelde opleiding. Hiermee wordt voorkomen dat voor deze opleidingen in afbouw afzonderlijk accreditatie dient te worden aangevraagd terwijl er slechts sprake is van een beperkte periode dat deze opleiding nog zal bestaan. Aangenomen kan worden dat de kwaliteit voldoende is als de opleidingen die «voortkomen» uit deze opleiding door de NVAO zijn geaccrediteerd. De oorspronkelijke opleiding is dan immers indirect beoordeeld door de NVAO.

Artikel 9.9. Registratieprocedure bij omzetting in bachelor-masteropleidingen

Indien het college van bestuur gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid die artikel 9.8 biedt, dienen de wo-bacheloropleiding en de wo-masteropleiding(en) te worden geregistreerd. Dit geschiedt op basis van dit artikel. Wat betreft de gegevens die daarbij moeten worden aangeleverd, is aangesloten bij artikel 2.9, tweede lid.

Artikel 9.10. Tijdelijke voorziening duale opleiding

De WHW maakte onderscheid tussen voltijdse opleidingen, duale opleidingen en deeltijdse opleidingen. In dit wetsvoorstel is het onderscheid tussen voltijdse en duale opleidingen komen te vervallen omdat – zoals ook in de toelichting op artikel 2.6 is vermeld – in de praktijk de voltijdse en de duale variant steeds meer door elkaar gaan lopen. Omdat in de WHW aan het onderscheid tussen voltijdse en duale opleidingen ook een aantal specifieke voorschriften gericht op de duale variant was verbonden (artikel 7.7, tweede tot en met vijfde lid, van de WHW), is het gewenst een student die onder die voorwaarden aan de opleiding is begonnen in de gelegenheid te stellen de opleiding binnen een redelijke termijn ook onder die voorwaarden af te maken. Het is niet nodig dit laatste uitdrukkelijk in de wet op te nemen. Er is één uitzondering gemaakt: in die gevallen waarin het college van bestuur voor de duale opleiding met toepassing van artikel 7.44 van de WHW een lager collegegeld heeft vastgesteld dan het wettelijk collegegeld, bedoeld in artikel 7.43 van de WHW, is in de wet vastgelegd dat de student dat lagere collegegeld verschuldigd blijft.

Artikel 9.11. Regelgeving studielast

In een aantal bepalingen van de WHW komt een van de algemene regel afwijkende studielast voor een opleiding voor. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2.8, derde lid, zal hiervoor een voorziening worden getroffen. Voor de eventueel tussenliggende periode is ervoor gekozen de bestaande afwijkingen in stand te laten.

Artikel 9.12. Registratie opleidingen

Dit artikel treft een voorziening voor het geval de ministeriële regeling op grond van artikel 2.9, tweede lid, onverhoopt niet op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gereed is. Die voorziening houdt in dat de huidige bepalingen van de WHW van kracht blijven tot het tijdstip waarop de ministeriële regeling in werking treedt. Het streven is uiteraard de regeling wel tijdig gereed te hebben.

Artikel 9.13. Regels inzake onderwijs en examens

De regels die de examencommissie kan stellen op grond van artikel 2.11, derde lid, en het door het college van bestuur vast te stellen onderwijs- en examenreglement als bedoeld in artikel 3.43 komen niet een op een overeen met de vergelijkbare regels in de WHW. Ook de bevoegdheden van de examencommissie zijn niet dezelfde. In de toelichting op de genoemde artikelen is dat nader uiteengezet.

Het is redelijk bij de inwerkingtreding van de nieuwe wet de dan met de zorg voor onderwijs en examens belaste organen enige voorbereidingstijd te gunnen. Min of meer standaard is daarvoor een jaar als een redelijke termijn beschouwd. Deze termijn keert terug in andere bepalingen waar nieuwe regels of nieuwe reglementen moeten worden ontwikkeld zoals het bestuursreglement. Binnen dat jaar worden de regels en reglementen die onder de WHW voor vergelijkbare situaties waren opgesteld, aange-merkt als de regels en reglementen als bedoeld in deze wet.

Artikel 9.14. Getuigschriften en andere bewijsstukken

Deze bepaling heeft betrekking op getuigschriften of andere bewijsstukken die vóór de inwerkingtreding van deze wet zijn afgegeven door de toenmalige bevoegde autoriteiten.

Deze bepaling beschermt in de eerste plaats de status van de getuig-

schriften, bedoeld in artikel 7.11 van de WHW maar ook de in dat artikel genoemde bewijsstukken behouden hun waarde. Ook de gelijksoortige documenten die al eenzelfde bescherming genoten volgens artikel 16.11 van de WHW, vallen onder de bescherming van dit artikel.

Artikel 9.15. Behoud oudere graadvermelding en titulatuur

In deze bepaling is vastgelegd dat personen die in het verleden door het afleggen van het afsluitend examen van een opleiding in het hoger onderwijs het recht hebben verworven een titel te voeren of een graad in de eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen, dit recht behouden na het van kracht worden van een nieuwe wet.

Het volstaat om te verwijzen naar de rechten die krachtens de WHW zijn verkregen, omdat in de WHW zelf is geregeld dat titels, behaald vóór het van kracht worden van de WHW, ook op grond van de WHW mogen worden gevoerd.

Voor het recht om de graden Bachelor en Master achter de naam te plaatsen blijft de werking van artikel 7.19a van de WHW behouden, inclusief Arts en Science en andere toevoegingen en graden conform de ministeriële regeling (LLB/LLM).

Voor het recht om de titels ir., mr., drs., ing. en bc. te mogen voeren zijn relevant de artikelen 7.20, 7.22a en 16.13 van de WHW.

De laatstgenoemde bepaling beschermt de titels, behaald vóór het van kracht worden van de WHW, te weten:

- in het eerste lid – de titels behaald krachtens de Wet op het wetenschappelijk onderwijs, de Wet op het hoger beroepsonderwijs, de Invoeringswet W.H.B.O. of de Wet op de Open Universiteit, alsook de nog oudere titels die overgangsrechtelijk in de genoemde wetten zijn beschermd;
- in het tweede lid – de titels ing. en bc., die in zijn verkregen op grond van de Experimentenwet onderwijs;
- in het derde lid – de titel ir., verbonden aan het diploma van vliegtuigbouwkundig ingenieur aan de Technische Hogeschool te Delft, dat betrokkenen hebben behaald in het tijdvak van 5 mei 1945 tot en met 31 december 1948;
- in het vierde lid – het recht om de titels mr. en drs. gezamenlijk te voeren als de examencommissie daarvan op het getuigschrift een aantekening heeft gemaakt, voorzover dat is toegekend aan degenen die in het studiejaar 1992–1993 waren ingeschreven voor de in het Academisch Statuut bedoelde internationaal-juridische, juridisch bestuurswetenschappelijke of juridisch politiekwetenschappelijke studierichting en die in het studiejaar 1993–1994 of het studiejaar 1994–1995 die opleiding succesvol hebben afgerond.

Artikel 7.23 van de WHW behoeft niet overgangsrechtelijk van kracht te blijven, omdat artikel 2.16 van deze wet hetzelfde regelt, zonder onderscheid te maken tussen heden en verleden.

Artikel 9.16. Behoud graad Doctor en titel doctor

Ook hier wordt de «dakpansgewijze» handhaving toegepast van het recht om een titel of graad bij de naamsvermelding op te nemen. Verwezen zij naar de toelichting op artikel 9.15. Op deze manier blijft artikel 7.22 van de WHW zijn effect behouden en blijven doctorstitels, behaald vóór het van kracht worden van de WHW beschermd door de werking van artikel 16.12 van de WHW zoals dat luidt na inwerkingtreding van de wet van 12 mei 2005, Stb. 276. Het tweede lid van artikel 16.12 van de WHW blijft het doctoraat in de godgeleerdheid of in de wijsbegeerte beschermen, dat is verkregen aan een Nederlandse kerkelijke instelling van wetenschappelijk onderwijs. Het voorgestelde artikel 9.18 beschermt ook de doctorstitels

die door het Instituut voor Sociale Studiën zijn verleend vóór het van kracht worden van dit wetsvoorstel.

Artikelen 9.17. en 9.18. Bevoegdheid tot verlening graad Doctor door voormalige aangewezen instellingen en door Internationaal Instituut voor Sociale Studiën

In deze artikelen is vastgelegd dat aangewezen universiteiten in de zin van artikel 6.9 van de WHW en het Internationaal Instituut voor Sociale Studiën hun bevoegdheid om op grond van een promotie de graad van Doctor te verlenen ook onder dit wetsvoorstel behouden.

Artikel 9.19. Handhaving van de titel kandidaat

Tot 1 september 2002 bevatte de WHW de mogelijkheid dat binnen een ongedeelde wo-opleiding na de propedeutische fase een kandidaatsfase werd ingesteld; daaraan was een kandidaatsexamen verbonden. Degene die met goed gevolg het kandidaatsexamen had afgelegd, was gerechtigd tot het voeren van de titel kandidaat. Met de invoering van de bachelor-masterstructuur was aan de kandidaatsfase binnen een wo-opleiding geen behoefte meer.

Met deze bepaling wordt gewaarborgd dat degenen die gerechtigd waren en zijn om de titel kandidaat te voeren, deze kunnen blijven voeren.

Artikel 9.20. Tijdelijkheid Ad-programma

Het eerste lid houdt in dat er bij koninklijk besluit bepaald kan worden op welk tijdstip studenten zich niet meer kunnen inschrijven voor een Ad-programma. De reden hiervoor is dat de Ad-programma's die op dit moment bezig zijn pilots zijn. Aan de hand van de evaluatie van de pilots wordt met de Tweede Kamer besproken of en hoe er een definitieve regeling Ad-programma's in de WHOO wordt opgenomen. Om die reden is het van belang dat de mogelijkheid bestaat om de inschrijving voor de huidige Ad-programma's stop te zetten. Het eerste lid biedt die mogelijkheid. Tegelijkertijd wordt er geregeld dat studenten die reeds voor een dergelijk Ad-programma zijn ingeschreven dit programma binnen een redelijke termijn kunnen afronden.

Het tweede lid houdt in dat de bepalingen over Ad-programma's bij koninklijk besluit kunnen worden ingetrokken. Deze bevoegdheid wordt opgenomen omdat er nog geen sprake is van een definitieve regeling voor Ad-programma's.

Het derde lid maakt het mogelijk voor studenten die voor de inwerkingtreding van de WHOO hun Ad-programma afronden om de verklaring die zij gekregen hebben op grond van artikel 7.11, vierde lid, WHW om te wisselen bij het college van bestuur dat deze verklaring heeft uitgereikt. De studenten zullen dan een getuigschrift met bijbehorend diploma-supplement krijgen en tevens zijn zij dan gerechtigd om de graad Associate degree in de naamsvermelding te gebruiken.

Artikel 9.21. Omzetting college voor promoties

Evenals in de WHW zal er op grond van artikel 2.19 van dit wetsvoorstel sprake zijn van een college voor de promoties. In de WHW waren deze vastgelegd in de artikelen 9.10 (openbare universiteiten), 9.51 juncto 9.10 (bijzondere universiteiten) en 11.10 (OU). Artikel 9.21 regelt dat deze colleges voor promotie van rechtswege worden omgezet in colleges voor promoties op grond van dit wetsvoorstel.

Artikel 9.22. Omzetting benoemingsbesluit hoogleraren en bijzondere hoogleraren

In de benoemingsbesluiten van hoogleraren en bijzondere hoogleraren kan worden verwezen naar de artikelen van de WHW op grond waarvan deze hoogleraren indertijd zijn benoemd. Dit zijn de artikelen 9.19 (hoogleraren) en 9.53 (bijzondere hoogleraren) van de WHW. Artikel 9.22 regelt de van rechtswege omzetting van deze benoemingsbesluiten zodat de universiteiten onnodige administratie lasten bespaard blijven.

Artikel 9.23. Vrijstelling diploma-eis op basis van een getuigschrift

Ingevolge artikel 3.10, eerste lid, onderdeel a, zijn degenen aan wie op grond van deze wet de graad Bachelor of de graad Master is verleend, vrijgesteld van de diploma-eisen voor een wo- of hbo-bacheloropleiding. Dit artikel voorziet er in dat degenen die op grond van eerdere hoger onderwijswetgeving dezelfde kwalificaties hebben verworven, eveneens zijn vrijgesteld. Om onduidelijkheden te voorkomen is in concreto aangegeven, om welke categorieën personen het gaat: personen die met goed gevolg een wo- of hbo-bacheloropleiding, een wo- of hbo-masteropleiding, een hbo-opleiding, een (ongedeelde) wo-opleiding of een voortgezette hbo-opleiding hebben afgerond dan wel een kandidaatsexamen met goed gevolg hebben afgerond.

Artikel 9.24. Vrijstelling diploma-eis op andere gronden

Op grond van de WHW hebben bezitters van een propedeusegetuigschrift van een hbo-bacheloropleiding recht op toegang tot een wo-bacheloropleiding. Bezitters van bepaalde categorieën diploma's beroepsonderwijs, verkregen op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs, hebben eenzelfde recht tot een hbo-bacheloropleiding. Het toelatingsrecht voor deze categorieën personen past niet meer in de uitgangspunten van dit wetsvoorstel.

De verwachtingen van hbo-studenten en deelnemers uit het beroepsonderwijs die met een bepaald perspectief op een vervolgstudie in het hoger onderwijs aan hbo-bacheloropleiding respectievelijk een beroepsopleiding zijn begonnen, moeten echter nog enige tijd worden gerespecteerd. Gekozen is voor 1 september 2008 voor de eerste groep. Met deze overgangperiode hebben de studenten die met ingang van het studiejaar 2006–2007 aan een hbo-bacheloropleiding willen beginnen met het oog op doorstroming naar het wetenschappelijk onderwijs, gedurende twee jaar de gelegenheid de propedeutische fase in het hoger beroepsonderwijs af te ronden. Voor de tweede groep geldt een overgangperiode tot 1 september 2009. Deelnemers en studenten zullen via een goede voorlichting tijdig van de toekomstige veranderingen op de hoogte gebracht moeten worden.

Artikel 9.25. Aanmelding en inschrijving voorafgaand aan inwerkingtreding hoofdstuk 3

Studenten die zich op grond van de WHW hebben aangemeld om met ingang van 1 september 2007 aan een studie te beginnen worden geacht dat te hebben gedaan op grond van dit wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de werkelijke inschrijving. Deze voorziening is bedoeld om de administratieve lasten voor zowel de student als de instelling zoveel mogelijk te beperken. Opgemerkt zij nog dat een student zich op grond van deze wet slechts eenmaal bij een instelling hoeft in te schrijven. Zolang hij aan dezelfde instelling blijft studeren, hoeft hij zich niet opnieuw in te schrijven. Onder de werking van de WHW moest hij zich jaarlijks opnieuw

inschrijven. Op de aanmelding blijven overigens de desbetreffende artikelen van de WHW en de Regeling aanmelding en selectie hoger onderwijs, zoals gepubliceerd in Uitleg Gele katern van 29 september 1999, nr. 22, van toepassing.

Artikelen 9.29. en 9.30. Beperking inschrijving ongedeelde wo-opleidingen en afwijzing na bindend studieadvies

Deze artikelen rekenen met het oog op de numerus fixusprocedure en de beëindiging van de inschrijving na een bindend studieadvies de ongedeelde opleidingen tot de bacheloropleidingen. Zonder de artikelen 9.29 en 9.30 zou voor een ongedeelde wo-opleiding (bijvoorbeeld de opleiding geneeskunde) geen numerus fixus kunnen worden ingesteld respectievelijk ten aanzien van studenten van een ongedeelde wo-opleiding geen bindend studieadvies kunnen worden afgegeven, omdat in hoofdstuk 3 uitsluitend sprake is van wo- en hbo-bacheloropleidingen en niet van ongedeelde opleidingen.

Artikel 9.31. College van beroep voor de examens

Deze bepaling is van gelijke strekking als het inmiddels vervallen artikel 16.20 van de WHW. Kern is niet het voorbestaan van een college van beroep voor de examens, maar de waarborg voor studenten dat hun geschil wordt behandeld met inachtneming van de het recht dat van kracht was op het tijdstip waarop het geschil ontstond. Ook de procedure-regels en de bevoegdheden van het college blijven in tact zolang op het geschil niet definitief is beslist. Dat betekent dus ook dat de nieuwe geschillencommissies die regels toepast en die bevoegdheden bezit voor de duur van de afhandeling van dergelijke geschillen.

Artikel 9.32. Afhandeling klachten van studenten

In het eerste lid wordt verwezen naar de regeling, bedoeld in artikel 3.51, tweede lid, en niet naar een bepaalde instantie omdat het college van bestuur vrij is in de vormgeving van de klachtenbehandeling. De achtergrond daarvan is toegelicht bij artikel 3.51.

Voor de tijdelijke handhaving van de spelregels bij lopende klachtprocedures bestaat nog meer aanleiding dan bij de afdoening van geschillen. Een klachtbehandeling kan – als het goed is – uitmonden in een «dialogo» en het karakter krijgen van op de praktische oplossing van een probleem gericht overleg. Als het nieuwe bestuursreglement ertoe zou leiden dat overleg moet worden afgebroken en eigenlijk een hernieuwde behandeling van de klacht zou moeten plaatsvinden, dan gaan missschien goede kansen verloren en is eerder bestede aandacht en energie verloren. Voorop staat evenwel dat ook hier de één loketgedachte zo snel mogelijk moet worden verwezenlijkt.

De overgangsregeling heeft alleen betrekking op klachten als bedoeld in artikel 9.28 van de WHW en niet op klachten die zijn ingediend in het kader van een interne klachtenprocedure van de instellingen. Daarvoor zullen de instellingen zelf een overgangsvoorziening moeten treffen. Het ligt voor de hand dat zij hierbij handelen in de lijn van dit artikel.

Artikel 9.33. College van beroep voor het hoger onderwijs

Het eerste lid beoogt er voor te zorgen dat het college van beroep voor het hoger onderwijs bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn werkzaamheden zoveel mogelijk ongestoord kan voortzetten. De voorzitter, de leden en de plaatsvervangende leden hoeven niet opnieuw te worden benoemd of herbenoemd. De bestaande rechtsposities blijven onaangetaast – de opzet van de honoreringsregeling blijft ongewijzigd – en

het door het college vastgestelde, bestaande reglement van orde behoeft niet opnieuw te worden vastgesteld. Of dat reglement tegen de achtergrond van de nieuwe bepalingen aanpassing behoeft, is een zaak die het college in alle rust kan bezien.

Het tweede lid beoogt aan zittende leden van het college te garanderen dat hun benoemingstermijn wordt gehandhaafd.

Het derde lid bevat het gebruikelijke overgangsrechtelijke beding bij overgang van de het ene wettelijke regime in het andere. Een beroep wordt beoordeeld aan de hand van het recht zoals dat gold ten tijde van het ontstaan van het geschil. De vermelding van de datum van daags voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is met name van belang in verband met het bevoegdheidsvraagstuk. Het college van beroep voor het hoger onderwijs heeft bij reeds aanhangige beroepen de bevoegdheden zoals die in artikel 7.66 van de WHW zijn opgenomen en zoals dat artikel op 31 augustus 2007 luidde.

Artikel 9.34. Colleges van beroep bijzonder onderwijs

Het opheffen van de colleges van beroep bijzonder onderwijs volgens dit wetsvoorstel maakt het college van beroep voor het hoger onderwijs tot de enige bevoegde rechter terzake van geschillen tussen (een orgaan van) de instelling en studenten. Er is voor gekozen de toegang tot die rechter direct na 1 september 2007 te laten ingaan om zo min mogelijk onduidelijkheid te creëren. In verband hiermee is in het eerste lid opgenomen dat de behandeling van zaken direct wordt overgedragen van het oude naar het nieuwe college.

De beoordeling van beroepen vindt plaats met inachtneming van het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Een toelichting hierop is gegeven in de overeenkomstige bepaling bij het college van beroep voor het hoger onderwijs.

Artikel 9.35. Schorsing besluiten examencommissie Open Universiteit

Artikel 11.12 van de WHW biedt de mogelijkheid dat het college van bestuur van de Open Universiteit een besluit van de examencommissie van die instelling vernietigt. Indien het college van bestuur van die bevoegdheid gebruik heeft gemaakt voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, wordt de besluitvorming over de schorsing of vernietiging van een besluit van de examencommissie van de Open Universiteit binnen een redelijke termijn afgewikkeld. Daartoe strekt dit artikel. Omdat het vermoedelijk slechts om enkele gevallen gaat, is ervan afgezien een vaste datum voor de afwikkeling te bepalen. Dat zou namelijk weer nopen tot een voorziening voor gevallen die niet voor die datum zijn afgewikkeld.

Artikel 9.36. Wet privatisering ABP

Ingevolge het op 19 maart 1997 vervallen artikel 16.70 van de WHW was de Algemene burgerlijke pensioenwet (ABP-wet) met ingang van het tijdstip van de inwerkingtreding van de WHW niet meer van toepassing op personeel van aangewezen bijzondere instellingen voor hoger beroepsonderwijs. De oorspronkelijke tekst van artikel 16.6 van de WHW strekte ertoe de bestaande rechten van dat personeel te beschermen, althans voor zover het dienstverband dat het personeelslid met de aangewezen hogeschool heeft, voortduurt. Personeel dat na de datum van inwerkingtreding van de WHW bij een aangewezen hogeschool in dienst is getreden, was dus geen ambtenaar in de zin van de ABP-wet.

De Wet privatisering ABP heeft wijziging in dit stelsel aangebracht. Volgens artikel 2, eerste lid, onderdeel b 2°, is overheidswerknemer in de zin van die wet (en valt derhalve onder het pensioenreglement ABP)

degene die in dienst is van een aangewezen, bijzondere instelling voor hoger beroepsonderwijs. Op grond van de Wet privatisering ABP valt het personeel van de aangewezen bijzondere instellingen voor hoger beroepsonderwijs derhalve weer onder het ABP-reglement.

Op grond van de Aanpassingswet privatisering ABP kreeg artikel 16.6 een nieuwe redactie. De nieuwe bepaling trad met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 1996. Later is artikel 16.6 verplaatst naar artikel 17.4 van de WHW.

Blijkens de tekst valt dus een werknemer die bij een aangewezen hogeschool in dienst is getreden in het tijdvak van 1 augustus 1993 tot en met 31 december 1995, niet onder het ABP-reglement, althans niet gedurende dat tijdvak. De tekst blijft wel de werknemer beschermen die vóór dat tijdvak in dienst is getreden.

Deze overgangsbepaling zal naar verwachting nog tot 2043 of 2044 effect kunnen hebben en wordt daarom gehandhaafd in dit wetsvoorstel.

Artikel 9.37. Bestuursreglement

In het bestuursreglement moet op grond van artikel 4.2, derde lid, de werkwijze van het college van bestuur worden vastgelegd. Op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet kan nog niet van de instellingen worden verlangd dat het bestuursreglement voldoet aan de bepalingen van deze wet. Daarom is in artikel 9.24 bepaald dat bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de door de instellingen op grond van de WHW vastgestelde bestuurs- en beheersreglementen bij universiteiten, bestuursreglementen van hogescholen en het bestuurs- en beheersreglement van de Open Universiteit worden aangemerkt als bestuursreglement in de zin van dit wetsvoorstel. De instellingen krijgen vervolgens een jaar de tijd om het bestuursreglement aan te passen aan de vereisten van dit wetsvoorstel.

Artikel 9.38. Medezeggenschapsreglement

Het uitgangspunt is dat met een medezeggenschapsreglement, opgesteld op grond van de WHW, ook wordt voldaan aan de zorgplicht, neergelegd in artikel 4.8. Om die reden is het niet nodig een termijn in te bouwen waarbinnen de instelling het reglement kan aanpassen zoals bij het bestuursreglement het geval is.

Artikelen 9.39, 9.40, 9.42 en 9.43. Overgangsregeling colleges van bestuur universiteiten, hogescholen en OU en raden van bestuur Academisch ziekenhuizen en raden van toezicht universiteiten, OU, hogescholen en academische ziekenhuizen.

Alle instellingen voor hoger onderwijs moeten op grond van artikel 4.3 in ieder geval beschikken over een college van bestuur en een raad van toezicht. De academische ziekenhuizen moeten op grond van artikel 5.3 een raad van bestuur en een raad van toezicht hebben. Op grond van de WHW hebben openbare universiteiten, de Open Universiteit en de openbare academische ziekenhuizen een college respectievelijk raad van bestuur en een raad van toezicht. Voor de bijzondere universiteiten en de bijzondere academische ziekenhuizen geldt dat in de praktijk ook. Om de administratieve lasten te beperken hoeven deze bestuursorganen op het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe voorschriften niet opnieuw te worden benoemd, maar wordt van rechtswege bepaald dat de leden van deze bestuursorganen lid zijn van de nieuwe bestuursorganen op grond van dit wetsvoorstel. Voor de hogescholen geldt daarbij wel de voorwaarde dat in plaats van de bestuursraad binnen een jaar een echte raad van toezicht wordt ingesteld. Dit houdt verband met het verschil in bevoegdheden.

Op het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen 4.3 en 5.3 is vanzelf-

sprekend niet langer de WHW maar de WHOO van toepassing op deze bestuursorganen.

Een bijzondere positie wordt ingenomen door de hogescholen die geen college van bestuur hebben maar een centrale directie. Een centrale directie heeft beperkte bevoegdheden onder verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur. De constructie komt vooral voor bij relatief kleine hogescholen. De mogelijkheid om een centrale directie in te stellen zoals bedoeld in artikel 10.2 van de WHW, komt in de WHOO niet terug. Daarom is ervoor gekozen in eerste instantie het instellingsbestuur als college van bestuur aan te merken. Die situatie moet voor 1 september 2008 aan de WHOO zijn aangepast.

Artikel 9.41. Geschillenregeling medezeggenschap

De geschillencommissie medezeggenschap bestaat al onder de naam van commissie voor geschillen. De bepalingen van het eerste lid zijn erop gericht te bewerkstelligen dat deze geschillencommissie haar taak naadloos kan blijven uitvoeren. Onder meer daardoor behoeven geen voorzieningen te worden getroffen om oude en nieuwe zaken van elkaar te scheiden. De leden van de nieuwe geschillencommissie worden anders dan voorheen door de minister benoemd. Die benoeming zal op een zodanig tijdstip plaatsvinden dat de geschillencommissie bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel direct aan de slag kan. De zittende commissie zal in samenstelling wel moeten worden gewijzigd, omdat zij haar werkzaamheden ook zal gaan uitstrekken over de medezeggenschap in het hoger beroepsonderwijs en bij de Open Universiteit.

Om de overgang naar één geschillenbeslechter voor de medezeggenschap in het hoger onderwijs verder te vergemakkelijken wordt in het tweede lid bepaald dat medezeggenschapsgeschillen in het hbo die dateren van voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog gedurende één jaar door de – verschillende – commissies voor geschillen die door hogescholen zijn ingesteld, worden afgerond. Hetzelfde wordt bepaald voor eventuele medezeggenschapsgeschillen bij de Open Universiteit.

In het vierde lid wordt een bijzondere regeling getroffen, die afwijkt van het tweede lid. De Wet op de ondernemingsraden wijst twee rechters aan, die bevoegd zijn van verschillende medezeggenschapsgeschillen kennis te nemen. Met name hogescholen die ervoor kiezen zo snel mogelijk over te gaan op gedeelde medezeggenschap en deze keuze spoedig na het van kracht worden van artikel 4.8 te realiseren, kunnen bij nog lopende geschillen die het personeel aangaan, niet kiezen voor afdoening door de oude geschillencommissies. Het past niet om geschillen waarvoor de rechter bevoegd is, te laten afdoen door een geschillencommissie. De toepasselijkheid van het tweede lid moet dan wijken voor de gang naar de rechter. Wel is het college van bestuur van een hogeschool – impliciet – de mogelijkheid gegeven de ingangsdatum van de ongedeelde medezeggenschap zo te kiezen, dat eventueel lopende geschillen nog door de commissie voor geschillen kunnen worden afgedaan.

Een overeenkomstige bepaling voor universiteiten is niet op haar plaats, omdat bij universiteiten met een gedeelde medezeggenschap terzake de gang naar de ondernemingskamer of de kantonrechter reeds de reguliere geschillenbeslechting van de ondernemingsraad is. Er kunnen dus geen oude geschillen bij een niet-bevoegde geschillencommissie berusten (althans niet als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel). Bij de Open universiteit bestaat geen ongedeelde medezeggenschap. De studentenraad bestaat naast de ondernemingsraad.

In artikel 9.41 is bewust niet bepaald dat de beslechting van geschillen die dateren van vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, dient te geschieden aan de hand van het oude recht. Geen van de partijen is

gediend met beslissingen die in het veranderde en vernieuwde medezeggenschapsstelsel niet inpasbaar zijn.

Artikel 9.44. Overgangsregeling gemeenschappelijke organen universiteit en academisch ziekenhuis

Artikel 5.4 geeft voorschriften in verband met de vorming van een samenwerkingsverband tussen een academisch ziekenhuis en een universiteit, waardoor het academisch ziekenhuis onder de naam Universitair Medisch Centrum mede het geneeskundig onderwijs en onderzoek van de universiteit verzorgt. Dit bouwt voort op de mogelijkheden in de WHW tot oprichting van een gemeenschappelijk beleidsorgaan (artikelen 12.19 tot en met 12.21 van de WHW) en een gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan (artikel 12.22 van de WHW). De afspraken die op grond van de WHW zijn gemaakt, kunnen waarschijnlijk dienen als basis voor de toepassing van artikel 5.4 maar behoeven wel aanpassing aan de situatie die zal ontstaan na invoering van dit wetsvoorstel. De verplichting daartoe is in dit artikel vastgelegd.

Artikel 9.45. Omzetting algemeen bestuur KB en KNAW

Artikel 9.45 bevat een analoge bepaling als artikel 9.39 voor de onderwijsinstellingen van dit wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting zie de toelichting bij die bepaling.

Artikel 9.46. Tijdstip vaststellen eerste bestuursreglement KB en KNAW

De bestuursreglementen van de KB en de KNAW waren in de WHW vastgelegd in de artikelen 13.6 (KB) en 13.2 (KNAW). De basis voor deze reglementen komt in dit wetsvoorstel te liggen in de artikelen 6.4 (KB) respectievelijk 6.11 (KNAW). Van de KB en de KNAW kan niet worden verwacht dat zij op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet een bestuursreglement bezitten dat voldoet aan de vereisten van dit wetsvoorstel. Daarom is in artikel 9.46 bepaald dat bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het door deze instellingen vastgestelde bestuursreglement in stand kan blijven en wordt aangemerkt als bestuursreglement in de zin van dit wetsvoorstel. De instellingen krijgen vervolgens een jaar de tijd om het bestuursreglement aan te passen aan de vereisten van dit wetsvoorstel.

Artikel 9.47. Tijdstip vaststelling eerste plan KB en KNAW

De KB en de KNAW stellen op grond van artikel 2.2a WHW iedere 4 jaar een instellingsplan vast. Deze verplichting wordt in dit wetsvoorstel vastgelegd in de artikelen 6.5 en 6.12. Artikel 9.33 bepaalt wanneer het eerste instellingsplan op grond van dit wetsvoorstel moet worden vastgesteld, namelijk 4 jaar na vaststelling van het laatste plan op grond van de WHW. Voor zowel de KB als de KNAW is het laatste plan vastgesteld op in 2006, ofwel uiterlijk op 1 september 2010.

Artikel 9.48. Tarieven bij verstrekken informatie KB

Op grond van artikel 9.48 wordt de regeling waarbij de KB op grond van de WHW tarieven heeft vastgesteld voor het verstrekken van informatie van rechtswege omgezet in een regeling die kan worden vastgesteld op grond van dit wetsvoorstel. Ook hierdoor worden onnodige administratieve lasten bespaard.

Artikel 9.49. Meetellen studenten bestaande opleidingen bij de berekening van de rijksbijdrage

In artikel 7.4 wordt uiteengezet hoe de rijksbijdrage voor instellingen en academische ziekenhuizen wordt berekend. Een van de maatstaven betreft het aantal studenten dat leerrechten of leerrechten OU aanwendt vanwege het volgen van een opleiding. Deze maatstaf is gekoppeld aan een opleiding als bedoeld in artikel 7.21.

In laatstgenoemd artikel komt de doelmatigheid van nieuwe opleidingen aan de orde. Indien het verzorgen van een opleiding in een of meer gemeenten als doelmatig wordt beschouwd en voorts accreditatie wordt verleend, heeft de instelling voor die opleiding aanspraak op bekostiging. Naast de nieuwe opleidingen, die een instelling na 1 september 2007 begint, heeft zij meestal ook een of meerdere bestaande opleidingen. Vanzelfsprekend moeten ook de studenten, die een al bestaande opleiding volgen worden meegeteld bij het aantal studenten, dat (mede) bepalend is voor de berekening van de rijksbijdrage.

In artikel 9.49 wordt daarom geregeld dat de studenten die zich voor een dergelijke opleiding inschrijven en daarvoor leerrechten aanwenden worden gelijkgesteld met studenten die deze leerrechten aanwenden voor het volgen van een nieuwe opleiding als bedoeld in het tweede lid van artikel 7.4. Op deze wijze tellen de studenten die een opleiding volgen die op in het Croho stond, mee voor de bekostiging.

Artikel 9.50. Tijdstip invoering nieuwe bekostigingssysteem

Ervan uitgaande dat wetsvoorstel met ingang van 1 september 2007 in werking zal treden, is ingevolge het eerste lid de in hoofdstuk 7 beschreven bekostigingssystematiek voor het eerst van toepassing ten aanzien van het jaar 2008. Op grond van het tweede lid blijven de voorschriften van hoofdstuk 2 van de WHW en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving voor de maanden september tot en met december van 2007 nog van kracht. De rekening en verantwoording over het gehele jaar 2008 geschiedt eveneens aan de hand van bedoelde voorschriften van de WHW. Het gaat daarbij met name om het Bekostigingsbesluit WHW, de Regeling bekostiging hoger onderwijs 2002 en de Richtlijn jaarverslaggeving hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

In het nieuwe bekostigingsbesluit op basis van dit wetsvoorstel zal worden voorzien in invoering van bekostiging op basis van het aantal aangewende leerrechten vanaf het begrotingsjaar 2008. Voor het begrotingsjaar 2008 en dus per 1 januari 2008 kan vooralsnog als gevolg van de t-1 systematiek alleen rekening worden gehouden met het aantal studenten dat in september 2007 leerrechten aanwendt.

Artikel 9.51. Overgangsrecht vestigingsplaats opleiding

Artikel 7.21 spreekt in navolging van artikel 7.17 van de WHW over de gemeente waarin een opleiding is gevestigd. Voor 20 augustus 2004, de datum van inwerkingtreding van de wet van 24 juni 2004, Stb. 321, waarnaar in artikel 18.53 van de WHW wordt verwezen, gaat het niet om de gemeente waarin de opleiding was gevestigd maar de gemeente waar de instelling was gevestigd. Dat maakt een aanmerkelijk verschil. De overgangsregeling die is getroffen om die wijziging op een goede manier te laten verlopen, is nog steeds noodzakelijk.

Artikel 9.52. Tijdelijke handhaving onderwijsgemeenschap beroepsonderwijs-hbo

In een aantal gevallen bestaan er voor sociaal-agogische opleidingen onderwijsgemeenschappen voor middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Het betreft in alle gevallen een voortzetting van een dergelijke opleiding, verzorgd door de Hogeschool Haarlem. De bekostiging daarvan wordt nog enige tijd voortgezet op de wijze zoals die via de overgangsbepalingen bij de Wet educatie en beroepsonderwijs en de WHW was geregeld. Op termijn zal deze situatie worden beëindigd. In het licht van dat perspectief is door enkele beperkende bepalingen zeker gesteld dat vergelijkbare opleidingen niet kunnen worden gestart en dat de bestaande opleidingen blijven zoals zij zijn.

Artikel 9.53. Van kracht blijven bepalingen WHW tot inwerkingtreding Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal is het voorstel van wet aanhangig houdende de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen¹. Dat wetsvoorstel bevat algemene bepalingen voor zelfstandige bestuursorganen. In artikel 8.1, derde lid, is bepaald dat die wet van toepassing is op het accreditatieorgaan. Artikel 9.53 garandeert dat de desbetreffende bepalingen die in de WHW waren opgenomen tot dat tijdstip van toepassing blijven zolang de genoemde Kaderwet nog niet in werking is getreden. Voor artikel 2.9, vijfde lid, onderdeel d, is een overeenkomstige voorziening getroffen.

Artikel 9.54. Omzetting accreditatiekaders en toetsingskaders

Als uitgangspunt geldt dat de eerste ronde van accreditatie wordt uitgevoerd volgens het onder de WHW geldende kader. De nieuwe kaders zullen door de NVAO worden toegepast vanaf 1 januari 2010. Hiermee wordt gerealiseerd dat alle opleidingen in de eerste ronde van accreditatie volgens het kader zoals vastgesteld onder de WHW worden beoordeeld. Tevens beidt de periode tot 1 januari 2010 de instellingen en beoordelende instanties de gelegenheid tijdig in te spelen op het gewijzigde kader. Om dit te kunnen realiseren is voorzien in de volgende overgangsregeling. De NVAO krijgt tot uiterlijk 2 september 2007 de gelegenheid nieuwe accreditatiekaders en toetsingskaders vast te stellen en ter goedkeuring voor te leggen aan de minister. Vervolgens vindt de goedkeuringsprocedure plaats zoals bedoeld in artikel 8.5. Beoogd is dat de nieuwe kaders per 1 januari 2008 worden goedgekeurd. Dat biedt de instellingen en de beoordelende instanties voldoende ruimte.

Artikel 9.55. Omzetting toets nieuwe opleiding en accreditatiebesluit

Om in aanmerking te kunnen komen voor bekostiging moet een opleiding een toets nieuwe opleiding met goed gevolg hebben ondergaan of zijn geaccrediteerd. Artikel 9.55 garandeert dat deze bekostiging na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel blijft doorlopen. De toets nieuwe opleiding die is afgegeven op grond van de WHW, wordt aangemerkt als een toets nieuwe opleiding in de zin van dit wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor accreditaties van rechtswege die zijn toegekend op grond van het overgangsrecht bij de invoering van accreditatiestelsel. Ten aanzien van accreditatiebesluiten die op grond van de WHW zijn genomen, bepaalt het tweede lid dat deze worden aangemerkt als een accreditatie in de zin van dit wetsvoorstel. De accreditatietermijn wordt eveneens van rechtswege omgezet: dit heeft tot gevolg dat een nieuwe accreditatie op grond van dit

¹ Kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr 276.

wetsvoorstel binnen 5 jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van de accreditatie op grond van de WHW moet worden aangevraagd.

Artikel 9.56. Overgangsbepaling gevolg verlies accreditatie

Op grond van artikel 8.7 moet het college van bestuur ten minste een jaar voor de afloop van de geldigheid van een accreditatiebesluit of van een toets nieuwe opleiding een nieuw accreditatiebesluit aanvragen. Voor opleidingen die geen nieuwe accreditatie hebben gekregen, geeft artikel 5a.12, eerste lid, tweede volzin, van de WHW de mogelijkheid studenten voor wie het niet mogelijk is de opleiding aan een andere instelling te voltooien, hun opleiding binnen een redelijke termijn te voltooien aan de niet meer geaccrediteerde opleiding. Dit geldt ook voor geaccrediteerde opleidingen van universiteiten en hogescholen die op grond van artikel 6.9 van de WHW zijn aangewezen.

Artikel 9.56 waarborgt dat deze opleidingen de rechten behouden die met deze opleiding samenhangen.

Artikel 9.57. Overgangsbepaling herstelperiode accreditatie

De bedoeling van dit artikel is dat de hersteltermijn van de WHW wordt «omgezet» in een herstelperiode op grond van de WHOO. Dat betekent dat daarvoor niet de rechtsgevolgen gelden die de WHW verbindt aan het opleggen van een hersteltermijn zoals geen accreditatie en geen inschrijving nieuwe studenten maar die van de WHOO die wel accreditatie en wel inschrijving nieuwe studenten mogelijk maakt. Dit artikel kan terugwerken tot enkele dagen voor plaatsing in het Staatsblad.

Artikel 9.58. Overgangsbepaling geldigheid accreditatie

Artikel 8.9 bepaalt wanneer de geldigheid van accreditatie twee jaar betreft. In de overgangperiode geldt dit ook voor opleidingen die in de voorafgaande periode van rechtswege waren geaccrediteerd en naar het oordeel van de NVAO niet voldoen aan de zorgplicht voor de kwaliteit.

Artikel 9.59. Vernietiging van besluiten en taakverwaarlozing KB of KNAW

In artikel 9.59 is de mogelijkheid opgenomen om maatregelen te treffen in die gevallen dat de KB of de KNAW vlak voor het vervallen van de WHW besluiten heeft genomen die op grond van artikel 13.9 van de WHW kunnen worden geschorst of vernietigd. Zonder overgangsvoorziening zouden die besluiten niet aangetast kunnen worden. Daarom is in dit artikel de mogelijkheid opgenomen een besluit te vernietigen of te schorsen op grond van dit wetsvoorstel, ook al is dat besluit genomen voor 1 september 2007.

Op grond van artikel 13.10 van de WHW kan de minister voorzieningen treffen als het algemeen bestuur van de KB of de KNAW zijn taak ernstig verwaarloost. Zonder overgangsvoorziening zou aan eventuele voorzieningen de wettelijke grondslag komen te ontvallen. Dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn. Het tweede lid voorkomt dit.

Artikel 9.60. Behandeling bezwaar en beroep

De WHW kent in een aantal concreet aangeduide gevallen de mogelijkheid toe om beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat is geregeld in artikel 14.1 van de WHW. Beroepen die op het moment van inwerkingtreding van deze wet aanhangig zijn, worden behandeld overeenkomstig de bepalingen die golden op het moment van instellen van het beroep.

Artikel 9.61. Regels goede invoering

Het is mogelijk dat na afronding van de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel blijkt dat er aanvullende of afwijkende voorzieningen nodig zijn om de WHOO op een goede wijze te kunnen invoeren. Om nu te voorkomen dat eventueel onderdelen van dit wetsvoorstel niet of niet op adequate wijze kunnen worden ingevoerd, wordt de Kroon de bevoegdheid toegekend bij algemene maatregel van bestuur terzake regels vast te stellen. Deze bevoegdheid is door de wetgever beperkt en zal zo terughoudend mogelijk worden uitgeoefend. Het spreekt vanzelf dat zo spoedig mogelijk zal worden voorzien in een voorstel tot wijziging van de WHOO.

Artikel 9.62. Vervallen bepalingen met beperkte geldigheidsduur

Om te voorkomen dat er nieuw «dor hout» ontstaat, is vastgelegd dat in voorkomende gevallen een bepaling vervalt op het tijdstip tot wanneer die bepaling volgens de wet of bij koninklijk besluit bepaald van kracht is.

HOOFDSTUK 9A. WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Algemeen

In verreweg de meeste gevallen omvatten de wijzigingen die in de diverse wetten worden voorgesteld een technische wijziging die niet verder gaat dan het vervangen van de verwijzing naar de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) door een verwijzing naar de WHOO, soms met een aanpassing van de daarbij behorende artikelen. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat in de WHOO de Open Universiteit in de begripsbepalingen wordt begrepen onder het begrip «universiteit» tenzij anders is vermeld. Aanpassingen zijn ook nodig omdat in de WHOO de figuur van de aangewezen instelling niet terugkeert. Een toelichting per artikel is in verband met vorenstaande in de meeste gevallen overbodig maar er zijn enkele uitzonderingen waarvan het wel wenselijk is die speciaal voor het voetlicht te brengen.

Artikel 9a.8. Advocatenwet

De WHW kent naast het bekostigd onderwijs de figuur van de zogenaamde «aangewezen instelling», een instelling voor hoger onderwijs die niet voor bekostiging in aanmerking komt maar wel de bevoegdheid heeft om graden te verlenen. Dat is terug te vinden in de definitiebepaling waaruit blijkt dat een instelling voor hoger onderwijs of een bekostigde of een aangewezen instelling is (artikel 1.1, onder g, juncto artikel 1.2 van de WHW). Een aangewezen instelling moet zich houden aan de eisen van de WHW ten aanzien van de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties en de vooropleidingseisen. Dit is vastgelegd in de artikelen 1.11 en 1.12 van de WHW.

De wijziging in de laatste volzin van het eerste lid van artikel 2 van de Advocatenwet vloeit voort uit het feit dat in de WHOO de aangewezen instelling niet terugkeert. De begrippen gehanteerd in de te wijzigen passage zijn nog gebaseerd op de terminologie van de WHW. Zij omvatten zowel het bekostigde als het aangewezen onderwijs. De verwijzing in de nieuwe tekst naar de rechtspersoon, bedoeld in artikel 1.3 van de WHOO, regelt derhalve hetzelfde als de oorspronkelijke verwijzing in de hiervoor bedoelde definitiebepaling naar het aangewezen onderwijs.

Een rechtspersoon als bedoeld in artikel 1.4 van de WHOO mag alleen maar de graad van bachelor verlenen als de opleiding op grond waarvan die graad wordt verleend met goed gevolg een toets nieuwe opleiding heeft ondergaan. De NVAO voert die toets uit. De toets is gericht op de borging van de kwaliteit en de continuïteit van de organisatie. Er moet in de woorden van de memorie van toelichting bij de WHOO (paragraaf 5.1.1) sprake zijn van een solide organisatie en van «bewezen kwaliteit». De toets nieuwe opleiding heeft een geldigheid van zes jaar. Na die zes jaar moet de opleiding opnieuw worden geaccrediteerd. Als die accreditatie wordt verleend, heeft die ook een geldigheid van zes jaar, enzovoorts. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat de vastgestelde kwaliteit en de continuïteit, ook van onbekostigde instellingen, op termijn behouden blijven.

Een vergelijkbare wijziging is te vinden in de artikelen 9a.11 tot en met 9a.14 en in de aanpassingen van de wetgeving van sommige andere ministeries zoals de wijziging van de Wet op de Raad van State die valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 9a.22. Wet op het onderwijstoezicht

Onderdelen A en B

Dit zijn technische wijzigingen als gevolg van het vervangen van de WHW door de WHOO. De aanwijzing van instellingen komt in de WHOO niet meer voor. Er gelden alleen nog voorschriften voor het geaccrediteerde onderwijs dat wordt verzorgd door rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid die niet uit 's Rijks kas worden bekostigd. Deze rechtspersonen worden genoemd in artikel 1.4. Om die reden is de verwijzing naar instellingen als bedoeld in artikel 6.9 van de WHW gewijzigd in een verwijzing naar een rechtspersoon als bedoeld in artikel 1.4.

Onderdeel C

Het artikel bestendigt de reikwijdte van het toezicht op het hoger onderwijs zoals die thans al in de WOT is opgenomen. De Open Universiteit is in het artikel niet separaat opgenomen omdat blijkens de begripsbepaling in artikel 1.1 de Open Universiteit onder het begrip «universiteit» valt. Omdat in de WHOO de theologische universiteiten, bekostigd door de overheid, in een afzonderlijk artikel zijn opgenomen (artikel 1.3) worden deze instellingen in onderdeel b van het tweede lid expliciet genoemd. Ook onder de WHW vallen deze instellingen al onder de reikwijdte van de WOT; deze instellingen zijn in de huidige situatie aangewezen instellingen (met rijksfinanciering) en vallen thans onder de reikwijdte van de WOT via artikel 6.9 van de WHW.

Voor de duidelijkheid is verder opgenomen dat de opleidingen, bedoeld in artikel 4.24, eveneens onder het toezicht van de inspectie vallen. Het gaat om instellingen die geaccrediteerde opleidingen verzorgen met zowel in Nederland als in het buitenland een vestigingsplaats. Als de inspectie bij de opleiding met de vestigingsplaats in het buitenland onderzoek wil verrichten, is de instelling gehouden daaraan haar medewerking te verlenen.

Onderdeel D

Artikel 17 van de WOT is zodanig gewijzigd dat de inspectie geen toezicht

meer houdt op de organisatie van de NVAO. In het Accreditatieverdrag is geregeld dat dit toezicht bij het Comité van Ministers is belegd.

Het toezicht op de accreditatie en de toets nieuwe opleiding is versmald ten opzichte van de situatie onder de WHW. Er bestaat slechts aanleiding tot het verrichten van onderzoek in twee gevallen: als er signalen zijn dat de kwaliteit van een accreditatie of een toets nieuwe opleiding zodanig gering is dat de minister een vernietiging van een besluit overweegt (artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zodra die wet is aanvaard en in werking getreden). Voor het feitelijke onderzoek is de inspectie nodig. Een andere situatie doet zich voor als het Comité van Ministers overweegt een voorziening te treffen vanwege taakverwaarlozing (artikel 12 van het Accreditatieverdrag). De Nederlandse minister kan zich dan laten informeren door de inspectie. De inspectie heeft daarom in die situatie de bevoegdheid nodig om onderzoek bij de NVAO te verrichten.

In overige zaken is geen toezicht van de inspectie nodig: mocht een college van bestuur van mening zijn dat het accreditatie- of toetsingskader niet in acht is genomen, dan kan het college dit aan de rechter voorleggen.

De beperking van het toezicht op de accreditatie en de toets nieuwe opleiding laat onverlet dat de inspectie onderzoek kan doen naar de werking en effecten van de accreditatiesystematiek op stelselniveau. Artikel 19 van de WOT geeft hiervoor de wettelijke basis.

Onderdeel E

Dit artikel is vrijwel niet gewijzigd. Het artikel heeft betrekking op de bevoegdheid van de inspectie om op stelselniveau onderzoek te doen naar de naleving van wettelijke voorschriften. De inspectie blijft daarnaast de reguliere bevoegdheid houden om bij de universiteiten en hogescholen te onderzoeken of zij voldoen aan kwaliteitszorg (artikel 2.1, tweede lid), de registratie (artikel 2.9), het onderwijs (artikelen 2.6 tot en met 2.8, 2.12 tot en met 2.19), de examens (artikelen 2.10 en 2.11), de promoties (artikelen 2.20 en 2.21) en de diploma-eisen of toelatingseisen (paragraaf 3.2). Deze reikwijdte komt overeen met de huidige bepalingen.

Dit geldt ook voor de bevoegdheid van de inspectie ten aanzien van de rechtspersonen, bedoeld in artikel 1.4 (voorheen de aangewezen instellingen). Het gaat om kwaliteitszorg (artikel 2.1, tweede lid), de registratie (artikel 2.9), het onderwijs (artikelen 2.6 tot en met 2.8, 2.9, 2.12 tot en met 2.19), de examens (artikelen 2.10 en 2.11) en bepaalde diploma-eisen (artikelen 3.9, tweede en vierde lid, en 3.10, eerste, tweede, derde, vierde en zesde lid).

Wat betreft de kwaliteit van het onderwijs strekt deze bevoegdheid zich niet uit tot de gehele zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs. Immers een toezichtrol van de inspectie op de kwaliteit en kwaliteitszorg op opleidingsniveau zou dubbelen met de accreditatie zoals die door de NVAO wordt uitgevoerd. De inspectie kan in het kader van het reguliere toezicht op stelselniveau wel toezicht houden op de kwaliteitszorg op instellingsniveau.

De voornemens omtrent onderzoek van de inspectie op stelselniveau worden opgenomen in het jaarwerkplan. Dit jaarwerkplan wordt goedgekeurd door de minister. Dit geldt zowel voor het onderzoek in het kader van artikel 18 als in het kader van artikel 19, eerste lid, nieuw, dat wil zeggen het bestaande artikel 19, eerste lid, onderdeel a, van de WOT.

Artikel 19 van de WOT gaat over het incidentele onderzoek. Dat heeft niet in alle gevallen te maken met een «incident» bij een instelling. In het eerste lid gaat het om onderzoek dat de inspectie kan verrichten om één bepaald kwaliteitsaspect op stelselniveau te onderzoeken. De inspectie kan op grond van dit artikel ook de effecten van accreditatie in beeld brengen. Dit onderzoek kan de inspectie verrichten uit eigen beweging of op verzoek van de minister.

In het tweede lid gaat het om een (mogelijk) incident bij een instelling. Bij de bekostigde instellingen gaat het bij dit soort incidentele onderzoeken niet alleen om de wettelijke voorschriften die in artikel 18 van de WOT zijn genoemd, maar ook nog om de verplichting om informatie aan studenten te geven, de zorgplicht voor goed bestuur en de taken en bevoegdheden van de raad van toezicht.

Dit onderzoek door de inspectie bij de afzonderlijke instellingen kan de inspectie alleen in opdracht van de minister doen. Met het oog op een functioneel en proportioneel toezicht zullen de verschillende toezichthouders in het kader van het geïntegreerde toezicht hun werkzaamheden afstemmen en beschikbare informatie (zoals schriftelijke stukken, media en signalen) delen alvorens een voorstel voor nader onderzoek aan de minister zal worden voorgelegd. De inspectie kan niet al in dat stadium nadere informatie opvragen bij de instellingen.

Een belangrijke informatiebron zal het jaarverslag zijn. Zo kunnen klachten en geschillen een indicatie geven in welke mate een instelling een wettelijk voorschrift heeft overtreden en wat de instelling daaraan heeft gedaan. Als blijkt (bijvoorbeeld uit het jaarverslag) dat er veel klachten bij een instelling binnenkomen, maar dat dit nauwelijks tot wijzigingen binnen de instelling leidt, kan een onderzoek noodzakelijk zijn.

Zoals gesteld zal de inspectie slechts in opdracht van de minister het onderzoek verrichten. De minister is degene die de beslissing hiertoe neemt omdat de minister degene is die verantwoordelijk is voor het al dan niet besluiten tot het opleggen van een sanctie. Als de minister tot een dergelijke opdracht overgaat, kan de inspectie op grond van artikel 5:17, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht in het kader van het incidenteel onderzoek inzage vorderen in de zakelijke gegevens en bescheiden van een instelling.

Hierna zal kort worden ingegaan op de onderwerpen in het kader van het incidenteel onderzoek bij de afzonderlijke instellingen.

De accreditatie zorgt voor een reguliere toetsing van de kwaliteit van het onderwijs. Om die reden is deze bevoegdheid niet in artikel 18 van de WOT opgenomen. Blijkt echter dat er zwaarwegende signalen komen dat de kwaliteitszorg van het onderwijs niet aan de maat zou zijn en de instelling stelselmatig niet adequaat reageert op gesignaleerde gebreken, dan moet de minister de mogelijkheid blijven houden om onderzoek te laten doen. Gezien de proportionaliteit van het toezicht in relatie tot de accreditatie zal het hierbij om uitzonderlijke gevallen gaan. De inspectie zal voor dergelijk onderzoek een kader opstellen dat is toegespitst op de concrete onderzoeksvraag, rekening houdend met het wettelijk kader, de specifieke situatie bij de instelling en de uitgangspunten van governance en proportionaliteit.

Het is niet wenselijk om aan de NVAO een dergelijke toezichtstaak te geven. Op die manier zal immers de accreditatietaak vermengd worden met een toezichtstaak. Het toezicht is voorbehouden aan de inspectie. In feite wordt hiermee de huidige situatie gecontinueerd: op grond van de huidige bepalingen bestrijkt de bevoegdheid van de inspectie voor dit incidenteel onderzoek ook het kwaliteitszorgsysteem van de instellingen.

De verplichting van instellingen om informatie te verstrekken aan aanstaande en zittende studenten is van zodanig belang voor studenten dat de minister aan de inspectie opdracht moet kunnen geven om onderzoek te doen naar de naleving van deze verplichting. Indien er constant geschillen over deze verplichting van het college van bestuur zou zijn, is dit niet in het belang van de studenten. Een vergelijkbare bevoegdheid voor de inspectie ligt ook in de huidige wet besloten. Artikel 7.15 van de WHW dat de openbaarheid van het onderwijsaanbod regelt, valt onder de titel inzake het onderwijs, de examens en de promoties.

Waar het gaat om geschillen, klachten en medezeggenschap is er geen rol voor de inspectie weggelegd in het kader van dit incidenteel onderzoek. Immers, de betrokken partij kan gebruik maken van een heldere, snelle rechtsbeschermingsprocedure. Deze onderwerpen kunnen wel in het kader van onderzoek naar aspecten van de kwaliteit van het stelsel van hoger onderwijs als geheel (artikel 19, eerste lid, van de WOT) worden gezien.

De onderzoekstaak van de inspectie is niet uitgebreid naar de zorgplicht voor de medezeggenschap. Als een instelling de voorschriften over de medezeggenschap lijkt te schenden, dan heeft de medezeggenschapsraad immers de mogelijkheid om dit via de landelijke geschillencommissie aan de kaak te stellen. Dit is een voldoende corrigerend mechanisme. Toezicht vanuit de inspectie op de medezeggenschap zou een stapeling van toezicht zijn.

Omdat de bestuurlijke inrichting van de instelling in de eerste plaats tot de autonomie van de instellingen behoort, zal de minister vanwege het proportionaliteitsbeginsel niet snel tot een opdracht voor een incidenteel onderzoek op het gebied van bestuurlijke inrichting overgaan. Maar als door de wijze waarop een instelling wordt bestuurd, de kwaliteit van het onderwijs op het spel staat, is een bevoegdheid om opdracht te geven aan de inspectie om onderzoek te verrichten wel noodzakelijk. Ook hierbij geldt dat de inspectie voor een concreet onderzoek een referentiekader ontwerpt dat is toegespitst op de concrete onderzoeksvraag aan de inspectie, rekening houdend met het wettelijk kader, de gedragscode van de instellingen en de specifieke situatie van de instelling. De instellingen leggen immers in een gedragscode vast op welke wijze zij invulling willen geven aan de zorgplicht. Deze gedragscode wordt bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. De WHOO stelt de eis dat de instellingen in het jaarverslag moeten aangeven op welke wijze zij de gedragscode hebben nageleefd. Het jaarverslag zal daarom het eerste aanknopingspunt voor de inspectie zijn.

De inspectie kan het incidentele onderzoek, bedoeld in het tweede lid, ook verrichten met het oog op een mogelijke aanwijzing van de minister op grond van artikel 8.15, eerste lid, van de WHOO. Als er signalen zijn dat een instelling mogelijk wettelijke voorschriften overtreedt, is een aanwijzing nog niet aan de orde. Een aanwijzing aan een instelling is immers een ultimatum remedium. Bij de eerste signalen zal er eerst op bestuurlijk niveau gesproken worden met de instelling. Daarna kan een onderzoek door de inspectie volgen. Als uit het onderzoeksrapport van de inspectie blijkt dat de instelling wettelijke voorschriften heeft overtreden, kan eerst nog een verbetertraject met de instelling afgesproken worden. In veel gevallen zal een dergelijk traject tot het afgesproken resultaat leiden waardoor een aanwijzing van de minister niet meer aan de orde is. Als het afgesproken resultaat er echter niet komt en er blijkt sprake te zijn van een ernstige tekortkoming (zie artikel 8.15, eerste lid) kan de minister de aanwijzingsprocedure starten.

Ten slotte wordt volledigheidshalve nog opgemerkt dat de rapporten van de inspectie openbaar zijn.

Artikel 9a.25. Wet studiefinanciering 2000

Onderdeel A

In de begripsomschrijvingen van «afsluitend examen», «bacheloropleiding», «masteropleiding», «studiepunt», «voltijdse opleiding» en «wetenschappelijk onderwijs» werd verwezen naar de WHW. Opgenomen zijn nu de artikelen van de WHOO. De begripsomschrijving van de WHW is vervangen door een begripsomschrijving van de WHOO. Het tweede lid kan vervallen aangezien er na de invoering van de WHOO geen aparte voorschriften meer zijn voor duale opleidingen.

Onderdelen B en C

Toegevoegd is een nieuw derde lid om duidelijk te maken dat er bij een inschrijving op grond van artikel 3.39, derde en vierde lid, van de WHOO geen aanspraak op studiefinanciering bestaat.

Onderdeel D

Op grond van artikel 2.16 konden opleidingen worden aangewezen, die anders dan op grond van de WHW, volledig en rechtstreeks bekostigd werden, waarvoor studenten tevens in aanmerking konden komen voor studiefinanciering. In artikel 4.23 WHOO wordt nu voorzien in de mogelijkheid van experimenten in het hoger onderwijs. Op grond van deze experimenten kan het voorkomen dat studenten hoger onderwijs volgen zonder voor een opleiding ingeschreven te staan waarvoor aanspraak op studiefinanciering bestaat. Om een experiment zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren kan het echter wenselijk zijn dat de studenten die aan het experiment deelnemen wel in aanmerking kunnen komen voor studiefinanciering. Artikel 2.16 is nu zo vormgegeven dat bij algemene maatregel van bestuur zowel onderwijs dat anders dan op grond van de WHW, volledig en rechtstreeks bekostigd wordt als onderwijs dat in het kader van een experiment op grond van artikel 4.23 WHOO wordt verzorgd kan worden aangewezen, zodat het ook mogelijk wordt om studiefinanciering beschikbaar te stellen flankerend aan de experimenten in het hoger onderwijs. Per experiment zal beoordeeld worden of aanspraak op studiefinanciering bestaat. Indien het experiment immers veel lijkt op situaties waarin nu ook geen studiefinanciering beschikbaar wordt gesteld, ligt het niet in de rede om dat in het kader van een experiment wel te doen. Ook andere beleidsmatige overwegingen, bijvoorbeeld financiële, kunnen ten grondslag liggen aan de beslissing geen studiefinanciering beschikbaar te stellen voor de studenten die deelnemen aan het experiment. Indien studiefinanciering ter beschikking wordt gesteld, dan wordt in beginsel het normale studiefinancieringsarrangement ter beschikking gesteld. Uitsluitend de duur van de periode waarin prestatiebeurs ter beschikking wordt gesteld kan in de algemene maatregel van bestuur anders worden vastgesteld indien die periode niet vier jaar dient te zijn. Voor de goede orde zij opgemerkt dat deze bepaling dus niet bestemd is om te experimenteren met de studiefinanciering.

Onderdeel F

Het collegegeld wordt per collegegeldtijdvak (per half jaar) geheven. Er wordt naar twee artikelen in de WHOO verwezen aangezien op grond van de WHOO sprake kan zijn van collegegeld of instellingscollegegeld.

Onderdeel G

Dit artikel is aangepast zodat het beter aansluit bij de nieuwe systematiek van de WHOO. Op grond van artikel 2.9, derde lid, kan bij algemene maatregel van bestuur voor een wo-masteropleiding of een hbo-masteropleiding een grotere studielast worden vastgesteld dan 60 studiepunten. De duur van de prestatiebeurs wordt voor deze opleidingen verlengd (met een maand voor elke 5 extra studiepunten). Het tweede en derde lid zijn aangepast zodat naar de artikelen in de WHOO wordt verwezen. Een jaar extra prestatiebeurs blijft gegeven worden voor die hbo-masters die door de overheid voor bekostiging in aanmerking worden gebracht. Dit is geregeld in het derde lid. De voormalige post-initiële masters vallen nu ook onder de noemer «hbo-masters» maar komen niet voor bekostiging in aanmerking. Daarom is toegevoegd dat alleen voor de bekostigde hbo-masters een jaar extra prestatiebeurs wordt toegekend. De huidige situatie wordt dus gecontinueerd. Het vierde lid is gelijk aan het oude achtste lid.

Onderdeel H

Studenten die een Associate degree programma (Ad-programma) volgen komen in aanmerking voor studiefinanciering conform de geldende voorwaarden. Het Ad-programma maakt deel uit van een HBO-bachelor opleiding. Omdat de studenten die het Ad-programma volgen ingeschreven staan aan die HBO-bachelor opleiding behoeft de WSF 2000 geen aanpassing om aan deze studenten studiefinanciering toe te kennen.

Aangezien het Ad-programma met een graad wordt afgesloten, wordt studenten de mogelijkheid geboden hun prestatiebeurs om te zetten. Hiertoe dient artikel 5.7 van de WSF 2000 te worden aangepast. Net als in het geval van het met goed gevolg afronden van een WO-bachelor opleiding, kunnen studenten na afronding van een Ad-programma op aanvraag hun prestatiebeurs omzetten. Het aantal jaren prestatiebeurs dat wordt omgezet is gelijk aan de nominale duur van het Ad-programma. In beginsel is dit twee jaar. De omzetting gebeurt op aanvraag omdat het Ad-programma onderdeel is van een HBO-bachelor programma en de deelnemers aan een Ad gestimuleerd worden om een HBO-bachelor diploma te halen.

Om duidelijker aan te geven dat de hoofdregel voor omzetting van de toegekende prestatiebeurs in gift het behalen van het afsluitend examen van een hbo-bachelor of het geheel van een wo-bachelor en wo-masteropleiding is, is het eerste lid aangepast. De afwijking van de hoofdregel – omzetting na het behalen van een WO-bacheloropleiding – is neergelegd in het vierde lid. Hieraan is het afsluitend examen van een Ad-programma toegevoegd. Ingevolge het tweede en het vierde lid krijgt de student die zijn Ad-programma in minder dan twee jaar met goed gevolg weet af te ronden de van die twee jaar niet benutte maanden prestatiebeurs toegekend als gift indien hij zijn opleiding of een andere opleiding in de zin van de WSF2000 voortzet. Aangezien in de WHOO er geen verschil meer wordt gemaakt tussen een postinitiële master en een gewone master kan de verwijzing naar de postinitiële master in het tweede lid komen te vervallen.

Onderdeel I

Het tweede lid is komen te vervallen aangezien er verwezen werd naar een opleiding ten aanzien waarvan artikel 7.31a van de WHW is toegepast. De in dat artikel bedoelde opleidingen bestaan niet meer.

Onderdeel J

Verwezen werd naar een bepaling in de WHW. Deze bepaling wordt opgenomen in de WSF2000. Er wordt nu verwezen naar het desbetreffende artikel in de WSF2000.

Onderdeel L

Verwezen werd naar een bepaling in de WHW. Deze bepaling wordt opgenomen in de WSF2000. Er wordt nu verwezen naar het desbetreffende artikel in de WSF2000.

Onderdeel M

In de WHOO komen de artikelen die de studievoortgangscontrole tempo-beurs en het mededeling doen van het met goed gevolg afleggen van het examen niet meer voor. Deze artikelen worden nu opgenomen in de WSF2000.

Onderdeel N

Verwezen werd naar een bepaling in de WHW. Deze bepaling wordt opgenomen in de WSF2000. Er wordt nu verwezen naar het desbetreffende artikel in de WSF2000.

Onderdeel O

Aangezien dit artikel reeds overgangsrecht betrof is er voor gekozen om in het eerste, tweede, derde en zesde lid te verwijzen naar de artikelen uit de WHW zoals die luiden op 31 augustus 2007 en niet voor het omzetten naar de bepalingen uit de WHOO. In de andere leden heeft er wel een omzetting plaatsgevonden naar de artikelen in de WHOO.

Onderdeel P

Aangezien dit artikel reeds overgangsrecht betrof, is er voor gekozen om te verwijzen naar de artikelen uit de WHW zoals die luiden op 31 augustus 2007.

Onderdeel Q

Verwezen wordt naar de nieuwe artikelen in zowel de WHOO als de WSF2000.

Onderdeel R

Aangezien dit artikel reeds overgangsrecht betrof is er voor gekozen om te verwijzen naar de artikelen uit de WHW zoals die luiden op 31 augustus 2007.

Artikel 9a.27. Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten

Onderdeel A

De begripsomschrijving van «school» is aangepast zodat nu verwezen wordt naar de WHOO.

Onderdelen C en E

Het collegegeld wordt per collegegeldtijdvak (per half jaar) geheven. Er wordt naar twee artikelen in de WHOO verwezen aangezien op grond van de WHOO sprake kan zijn van collegegeld of instellingscollegegeld.

Onderdeel F

Aangezien artikel 18.18 van de WHW is uitgewerkt, kan onderdeel b van het eerste lid komen te vervallen. De overige wijzigingen hebben te maken met het vervangen van verwijzingen naar de WHW door verwijzingen naar de WHOO.

HOOFDSTUK 10. SLOTBEPALINGEN

Artikel 10.1. Vervallen hoofdstuk 9a

Dit artikel voorziet erin dat hoofdstuk 9a onmiddellijk weer vervalt. Uit een oogpunt van kenbaarheid van de wetgeving is dat als wenselijk te beschouwen.

Artikel 10.2. Inwerkingtreding

Naar verwachting zullen de meeste onderdelen van de wet op 1 september 2007 in werking treden. Artikel 8.11 met daarin de toets nieuw Ad-programma zal in ieder geval later in werking treden. In de studie jaren 2006–2007, 2007–2008, 2008–2009 en 2009–2010 worden er pilots uitgevoerd. Tijdens de pilots worden er geen nieuwe Ad-programma's toegelaten. Het is in ieder geval tot de evaluatie niet mogelijk om een aanvraag hiervoor in te dienen bij de NVAO. Op basis van een evaluatie van deze pilots zal in overleg met de Tweede Kamer worden bepaald of en wanneer artikel 8.11 in werking treedt.

Artikel 9.57 treedt direct in werking. Deze bepaling gaat over de herstelperiode na verlies van accreditatie. De huidige harde en onvoorwaardelijk aan het verlies van accreditatie verbonden sancties leggen een grote druk op systeem. Veel feilen van het huidig functioneren worden aan dit mechanisme geweten: formalisering en juridisering, defensieve houding bij de opleidingen, geen ruimte voor verbeterprocessen, panels vermijden een kritische oordeel en fixatie op minimumeisen. Om deze zaken zo snel mogelijk op te heffen, is directe inwerkingtreding gewenst.

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

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

BIJLAGE BIJ ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Transponeringstabel: van WHW naar WHOO

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
1.1	Begripsbepalingen	1.1	Aangepast
1.2	Reikwijdte	–	Vervallen
1.3	Taakomschrijving Universiteit, Hogeschool, OU	4.1	Aangepast
1.4	Taakomschrijving AZ	5.1	Aangepast
1.5	Taakomschrijving KNAW, KB	6.1, 6.9	Aangepast
1.6	Academische vrijheid	2.2, 6.1, 6.9	Overgenomen
1.7	Richtlijnen ethiek	4.2, 5.2, 6.1, 6.9	Aangepast
1.8	Opsomming bekostigde instellingen	7.1	Aangepast
1.9	Bekostiging en graadverlening	7.1	Redactioneel (wat betreft bekostiging) Overige bepalingen geschrapt
1.10	Aard bepalingen	1.2	Aangepast
1.11	Aangewezen instellingen	–	Vervallen
1.12	Graadverlening aangewezen instellingen	1.3, 1.4	Vervallen
1.12a	Graadverlening postinitiële masteropleidingen	–	Gedereguleerd
1.13	AZ; rechtspersoonlijkheid	5.1	Aangepast
1.14	Bekostiging AZ	7.7	Aangepast
1.15	Aard bepalingen	1.2	Aangepast
1.16	Rechtspersoonlijkheid KNAW/KB	6.1, 6.9	Overgenomen
1.17	Bekostiging KNAW/KB	6.12, 7.10	Aangepast
1.18	Kwaliteitszorg	1.2, 6.7, 6.12	Aangepast

Hoofdstuk 2. Planning en bekostiging

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
2.1	Reikwijdte	–	–
2.2	Instellingsplan	6.5, 6.12, 7.17, 7.18	– onderzoek: overgenomen – onderwijs: vervallen
2.2a	Instellingsplan KB en KNAW	6.5, 6.12	Redactioneel
2.3	HOOP	–	Vervallen
2.4	Vaststelling HOOP	–	Vervallen
2.5	Rijksbijdrage HO-instellingen	7.3, 7.4	Aangepast
2.6	Algemene berekeningswijze	7.4	Redactioneel
2.6a	Rijksbijdrage aan instellingen voor wetenschappelijk onderzoek	7.10, 7.11	Redactioneel

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
2.7	Mededeling geraamde en bekendmaking vastgestelde rijksbijdrage	7.6	Aangepast
2.8	Begroting	–	Vervallen
2.9	Verslaglegging	7.12, 7.13, 7.14, 7.15	Aangepast
2.10	Infoplicht en doelmatigheidscontrole	7.19	Redactioneel
2.10a	Controleprotocol	7.20	Aangepast
2.11	Bijzondere bepalingen ulo's	–	Vervallen
2.12	Bijzondere bepaling AZ-en	7.8	Redactioneel
2.13	Buitengebruikstelling gebouwen en terreinen	7.23	Aangepast
2.14	Inrichting begroting en verslag	7.16	Aangepast
2.15	Waarborgfonds hogescholen	9.3	Overgangsregeling
2.16	Opheffing instellingen	7.24	Redactioneel
2.17	Beheer van de middelen	7.12	Redactioneel
2.18	Subsidie educatieve voorziening	7.9	Aangepast
2.19	Begroting en verslaglegging	–	Op basis van WOOS ¹
2.20	Controle en terugvordering	–	Op basis van WOOS

¹ Wet op de overige OC&W-subsidies.

Hoofdstuk 3. Overleg

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
3.1	Algemeen overleg	–	Vervallen
3.2	Overleg met afzonderlijke instellingen	–	Vervallen
3.3	Overleg met studentenorganisaties	3.42	Redactioneel

Hoofdstuk 4. Het personeel

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
4.1	Reikwijdte	–	Vervallen
4.2	Personeelsbeleid	2.2, 4.6	Gedereguleerd
4.3	Georganiseerd overleg	–	Vervallen
4.4	(vervallen)	–	–
4.5	Regeling van de rechtspositie	4.6	Gedereguleerd
4.6	(vervallen)	–	–
4.7	Commissies van beroep personeel bijzondere instellingen	4.7	Gedereguleerd

Hoofdstuk 5a. Accreditatie in het hoger onderwijs

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
5a.1	Reikwijdte	–	–
5a.2	Instelling en taken accreditatieorgaan	8.1	Redactioneel
5a.3	Samenstelling accreditatieorgaan	–	Vervallen (regelt Accreditatieverdrag)
5a.3a	Vergaderingen accreditatieorgaan	–	Vervallen
5a.4	Bezoldiging of schadeloosstelling	8.1	Gedereguleerd
5a.5	Personeel	8.1	Gedereguleerd
5a.6	Begroting	8.1	Gedereguleerd
5a.6a	Inrichting begroting	8.1	Gedereguleerd
5a.6b	Financiële middelen	8.2	Overgenomen
5a.6c	Voorafgaande instemming	8.1	Gedereguleerd
5a.6d	Egalisatiereserve	8.1	Gedereguleerd
5a.7	Jaarverslag	8.1	Gedereguleerd
5a.7a	Jaarrekening	8.1	Gedereguleerd
5a.7b	Inrichting jaarrekening	8.1	Gedereguleerd
5a.8	Accreditatiekaders en toetsingskaders	2.1, 8.3, 8.4, 8.5	Aangepast
5a.8a	Bekendmaking beoordelende instanties	8.6	Aangepast
5a.9	Accreditatie opleiding	8.7	Aangepast
5a.10	Accreditatierapport	8.7	Redactioneel
5a.11	Toets nieuwe opleiding	8.8	Aangepast
5a.12	Gevolgen verlies accreditatie	8.10	Aangepast
5a.12a	Herstelperiode accreditatie	8.9	Aangepast
5a.13	Vervallen	–	–
5a.14	Inlichtingen	8.1	Gedereguleerd
5a.15	Vernietiging van besluiten	8.1	Gedereguleerd
5a.16	Taakverwaarlozing	–	Vervallen (regelt Accreditatieverdrag)

Hoofdstuk 6. Onderwijsaanbod

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
6.1	Reikwijdte	–	Vervallen
6.2	Onderwijsaanbod	7.21	Aangepast
6.3	(vervallen)	–	–
6.4	(vervallen)	–	–
6.5	Ontneming rechten aan opleidingen	8.13	Aangepast
6.6	Procedure ontneming rechten	8.13	Aangepast

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
6.7	(vervallen)	–	–
6.8	(vervallen)	–	–
6.9	Aanwijzing van instellingen	–	Vervallen
6.10	Ontneming rechten verbonden aan de aanwijzing van instellingen	–	Vervallen
6.11	(vervallen)	–	–
6.12	Intrekking aanwijzing instelling	–	Vervallen
6.12a	Begripsbepalingen titel 3	–	Vervallen
6.13	Het Centraal register opleidingen hoger onderwijs	2.9	Gedereguleerd
6.14	Registratieprocedure	2.9	Gedereguleerd
6.15	Beëindiging registratie	2.9	Gedereguleerd

Hoofdstuk 7. Onderwijs

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
7.1	Reikwijdte	–	Vervallen
7.2	Taal	2.12	Redactioneel
7.3 eerste lid: tweede lid: derde lid:	Opleidingen en onderwijseenheden Opleidingen Begrip opleiding Examen en tentamen	2.6, eerste lid 1.1 –	Aangepast Aangepast Vervalt, vervangen door zorgplicht (2.1)
vierde lid:	Opleiding wordt geregistreerd in Croho	2.9	Aangepast
7.3a	Bachelor- en masteropleidingen	1.1, 2.6	Gedereguleerd
7.3b	Postinitiële masteropleidingen	1.1, 2.6, 7.2	Aangepast
7.3c	Vrij onderwijsprogramma in het wo	2.11, eerste lid, onderdeel d	Aangepast
7.4	Studielast en studiepunten	2.8	Gedereguleerd
7.4a	Studielast opleidingen in het wo	2.8	Gedereguleerd
7.4b	Studielast opleidingen in het hbo	2.8	Gedereguleerd
7.5	(vervallen)	–	–
7.6	Beroepsvereisten	2.7	Gedereguleerd
7.7	Voltijdse en deeltijdse inrichting van opleidingen; duale inrichting van opleidingen	2.6, tweede lid	Aangepast
7.8	Propedeutische fase en propedeutisch examen	1.1	Gedereguleerd (zie definitie eerste jaar)
7.8a	(vervallen)	–	–
7.8b	Studieadvies propedeutische fase	3.47	Gedereguleerd
7.9	Verwijzing in postpropedeutische fase	–	Vervallen
7.9a	Studievoortgangscontrole tempobeurs	–	Naar WSF 2000
7.9b	Studievoortgangscontrole eerste jaar prestatiebeurs	–	Naar WSF 2000
7.9c	Ontbreken van gegevens bij studievoortgangscontrole	–	Naar WSF 2000

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
7.9d	Met goed gevolg afleggen van het afsluitend examen	–	Naar WSF 2000
7.9e	Aanleveren gegevens vrijstelling op grond van artikel 7.31a	–	Naar WSF 2000
7.10	Examens en tentamens	–	Vervallen
7.10a	Verlening van graden	2.13	Redactioneel
7.11	Getuigschriften en verklaringen	2.11, eerste lid, onderdelen f en g	Gedereguleerd
7.12	Examencommissie en examinatoren	2.10	Gedereguleerd
7.13	Onderwijs- en examenregeling	2.1, 3.43	Gedereguleerd
7.14	Beoordeling onderwijs- en examenregeling	–	Vervallen
7.15	Openbaarheid onderwijsaanbod	3.1	Aangepast
7.16	Bijzondere voorschriften lerarenopleidingen	–	Vervallen
7.17	Vestigingsplaats opleiding	7.22	Aangepast
7.17a	Opheffing vestigingsplaats opleiding	8.13, eerste lid, onderdeel a	Aangepast
7.18	Verlening van graad Doctor; toegang en inrichting promotie	2.20, 2.21	Redactioneel
7.19	Promotiereglement; eredoctoraat	2.20, 2.21	Redactioneel
7.19a	Graden Bachelor en Master	2.14	Redactioneel
7.20	Titels ir., mr, drs., ing. en bc.	2.15	Redactioneel
7.21	(vervallen)	–	–
7.22	Graad Doctor	2.22	Redactioneel
7.22a	Handhaving titels oude stijl	9.15	Aangepast
7.23	Buiten Nederland verkregen graden en titels	2.16	Redactioneel
7.23a	Begripsbepaling paragraaf 1	–	Vervallen
7.24	Vooropleidingseisen	3.9	Redactioneel
7.25	Nadere vooropleidingseisen	3.9	Aangepast
7.26	Aanvullende eisen	3.11	Aangepast
7.26a	Aanvullende eisen voor opleidingen en lerarenopleidingen op het gebied van de kunst	3.11	Aangepast
7.27	Eisen werkkring	–	Vervallen
7.28	Vrijstelling op grond van andere diploma's	3.10	Aangepast
7.29	Vrijstelling op grond van toelatingsonderzoek	3.10	Redactioneel
7.30	Postpropedeutische fase	–	Vervallen
7.30a	Toelatingseisen aansluitende masteropleidingen in het wo	3.13	Redactioneel
7.30b	Toelatingseisen overige masteropleidingen	3.12	Redactioneel
7.30c	Wegnemen tekortkoming bij niet voldoen aan toelatingseisen	3.12	Redactioneel
7.31	Bekendmaking procedure; procedureregels	–	Vervallen

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
7.31a	Vrijstelling op grond van verwante opleidingen in het beroepsonderwijs	–	Vervallen
7.31b	Toegang tot onderdelen van het afsluitend examen	–	Vervallen
7.32	Algemene bepaling inschrijving	3.2, 3.3, 3.6	Redactioneel
7.33	Procedure inschrijving	3.6	Aangepast
7.34	Rechten inschrijving als student	3.40	Aangepast
7.35	(vervallen)	–	–
7.36	Rechten inschrijving als extraneus	3.40	Overgenomen
7.37	Voorwaarden inschrijving	3.4, 3.8	Redactioneel
7.38	Te verstrekken persoonsgebonden nummer bij aanmelding (artikel dat wordt ingevoegd door de wet van 6 december 2001, Stb. 681)	3.5	Overgenomen
7.39	Te verstrekken persoonsgebonden nummer bij inschrijving (artikel dat wordt ingevoegd door de wet van 6 december 2001, Stb. 681)	3.7	Overgenomen
7.40	(vervallen)	–	–
7.41	(vervallen)	–	–
7.42	Procedure beëindiging inschrijving	3.50	Aangepast
7.43	Collegegeld voor voltijdse opleidingen	Gereserveerd	–
7.44	Collegegeld voor deeltijdse en duale opleidingen	Gereserveerd	–
7.45	Examengeld extraneus	Gereserveerd	–
7.46	Overige bijdragen	–	Vervallen
7.47	Voldoening collegegeld	Gereserveerd	–
7.48	Vermindering en vrijstelling wettelijk collegegeld	Gereserveerd	–
7.49	Terugbetaling wettelijk collegegeld	Gereserveerd	–
7.50	Cursusgeld OU	Gereserveerd	–
7.51	Afstudeerfonds	Gereserveerd	–
7.51a	Studiefonds	–	Vervallen
7.52	Criho	–	Vervallen
7.52a	Begripsbepalingen paragraaf 4	–	Vervallen
7.53	Beperking eerste inschrijving ogv onderwijscapaciteit	3.16	Redactioneel
7.54	Beperking inschrijving voor de postpropedeutische fase	3.22	Aangepast
7.55	Beperking inschrijving OU ogv beschikbare organisatorische en technische capaciteit	3.21	Redactioneel
7.56	Beperking inschrijving universiteiten en hogescholen ogv de behoefte op de arbeidsmarkt	3.20	Redactioneel
7.57	Identificatie opleidingen	–	Vervallen
7.57a	Algemeen	–	Vervallen
7.57b	Vorbereiding afgifte bewijzen van toelating	3.17	Redactioneel

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
7.57c	Afgifte bewijzen van toelating	3.17	Aangepast
7.57d	Afgifte bewijzen van toelating voor dezelfde opleiding aan meer dan een universiteit	3.16	Aangepast
7.57e	Selectie door instellingen	3.8	Aangepast
7.57f	Beperking van deelname aan de selectieprocedure	–	Vervallen
7.57g	Afwijkende bezwaar- en reactietermijnen	3.19	Overgenomen
7.57h	Huisregels en ordemaatregelen	8.19	Aangepast
7.57i	Ondersteuning ter bevordering van goede doorstroming van hoger beroepsonderwijs naar masteropleiding in wetenschappelijk onderwijs	–	Vervallen
7.58	Afgifte getuigschrift	–	Gedereguleerd
7.59	Studentenstatuut	3.40	Gedereguleerd
7.60	College van beroep voor de examens	3.51	Aangepast
7.61	Bevoegdheid college van beroep voor de examens	3.51	Aangepast
7.62	Reglement van orde	3.51	Aangepast
7.63	Inlichtingenplicht	3.51	Aangepast
7.64	College van beroep voor het hoger onderwijs	3.52	Redactioneel
7.65	Benoeming en ontslag leden en plv. leden	3.53	Redactioneel
7.66	Bevoegdheid college van beroep voor het hoger onderwijs	3.54	Aangepast
7.67	Griffierecht	3.54	Redactioneel
7.68	Colleges van beroep bijzonder onderwijs	–	Vervallen

Hoofdstuk 8. Samenwerking bekostigde instellingen voor hoger onderwijs

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
8.1	Samenwerking bekostigde instellingen voor hoger onderwijs	4.18	Aangepast

Hoofdstuk 9. Het bestuur en de inrichting van universiteiten

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
9.1	Reikwijdte	–	Vervallen
9.2 eerste lid:	Algemene bevoegdheden CvB CvB is belast met bestuur en beheer van een instelling	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
tweede lid:	CvB oefent taken en bevoegdheden opgedragen aan instellingsbestuur uit.	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
derde lid:	Voorzitter CvB vertegenwoordigt instelling in en buiten rechte	4.5, derde lid	Redactioneel
9.3 eerste lid:	Samenstelling CvB; rechtspositie leden Aantal leden CvB	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
tweede lid: eerste volzin	Leden CvB benoemt, geschorst, ontslagen door RvT	4.3, derde lid, onderdeel a	Redactioneel

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
tweede volzin	Evenwichtige verdeling tussen mannen en vrouwen in CvB	–	Vervallen
derde volzin	Termijn benoeming bepaalt door RvT	–	Vervallen
vierde volzin	Eervol ontslag lid CvB	–	Vervallen
derde lid:	Horen van medezeggenschapsraad door RvT bij benoeming of ontslag lid CvB	–	Vervallen
vierde tot en met zevende lid:	–	–	Vervallen, vervangen door zorgplicht (4.2)
achtste lid:	Amvb rechtspositie leden CvB	4.6, vierde lid	Gedereguleerd (beperkt tot max. beloning)
9.4	Bestuurs- en beheersreglement	4.2, derde lid	Aangepast
9.5	Richtlijnen aan decanen	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.6	Verantwoordings- en inlichtingenplicht CvB		
eerste lid:	CvB verantwoording aan RvT	4.2, eerste lid	Redactioneel
tweede lid:	Verstrekken inlichtingen CvB aan RvT	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
derde lid:	CvB verstrekt gevraagde inlichtingen aan minister	8.12, eerste lid	Redactioneel
9.7	Samenstelling RvT	4.3	Gedereguleerd
9.8	Taken en bevoegdheden RvT		
eerste lid:	Taken RvT	4.3, derde lid	Aangepast
tweede lid:	Gevalen van goedkeuring RvT		
onderdeel a	Bestuurs- en beheersreglement	4.3, tweede lid onderdeel b	Aangepast
onderdeel b	Instellingsplan	4.3, tweede lid, onderdeel c	Gedereguleerd (alleen onderzoek)
onderdeel c	Begroting	4.3, tweede lid, onderdeel c	Overgenomen
onderdeel d	(jaar)verslag	4.3, tweede lid, onderdeel c	Overgenomen
onderdeel e	Document over aantal vrouwen binnen de instelling	–	Vervallen
onderdeel f	Keuze van stelsel medezeggenschap	–	Vervallen
onderdeel g	Samenwerkingsinstituut	–	Vervallen
derde lid:	Goedkeuring onderdeel d	–	Vervallen
9.9	Verantwoordings- en inlichtingenplicht RvT		
eerste lid:	Verantwoording RvT	4.3, derde lid, onderdeel g	Aangepast
tweede lid:	Inlichtingplicht RvT	8.12, eerste lid	Redactioneel
9.10	College voor promoties	2.20	Aangepast
9.11	Faculteiten en opleidingen	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.12	Faculteit; decaan	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.13	Benoeming en ontslag decaan	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.14	Taken en bevoegdheden decaan algemeen; faculteitsreglement	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.15	Overige taken en bevoegdheden decaan	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.16	Verantwoordings- en inlichtingenplicht decaan	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.17	Bestuur opleidingen	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.18	Opleidingscommissies		
eerste lid,	Advies oer	4.10, onderdeel a	Aangepast
onderdeel a		–	Vervallen, vervangen door
overige leden			zorgplicht (4.2 en 4.8)
en onderdelen:			

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
9.19 eerste lid: tweede lid: derde lid: vierde lid:	Verantwoordelijkheden en rechten hoogleraren Hoogleraren Verantwoordelijkheden hoogleraar Rechten na eervol ontslag Titel professor	2.3, eerste lid 2.3, tweede lid – 2.3, derde lid	Redactioneel Aangepast Vervallen Overgenomen
9.20	Onderzoeksinstituten en – scholen binnen faculteit	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.21	Onderzoeksinstituten en -scholen tussen twee of meer faculteiten	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.22	Interne verzelfstandiging van onderzoeksinstituten en -scholen	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.23	Onderzoeksinstituten en -scholen tussen twee of meer universiteiten	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.24	Schorsing en vernietiging besluiten faculteit; voorziening verwaarlozing bestuur faculteit	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.25	(vervallen)	–	–
9.26	(vervallen)	–	–
9.27	Voorziening bij verwaarlozing bestuur faculteit of deel daarvan	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
9.28	Collectief klachtrecht voor studenten	3.51	Gedereguleerd
9.29	Reikwijdte	–	Vervallen
9.30	Keuze uit medezeggenschapsstelsels	4.8, derde lid	Gedereguleerd
9.30a	Instemmingsbevoegdheid gezamenlijke vergadering	4.8, derde lid,	Aangepast
9.31 zevende lid: overige leden:	Universiteitsraad Huishoudelijk reglement van de raad incl. wijze waarop met financiering wordt omgesprongen	4.8, vierde lid	Aangepast
		–	Vervallen, vervangen door zorgplicht (4.8)
9.32 eerste lid: tweede lid: derde lid: vierde lid: vijfde lid: eerste volzin tweede volzin derde volzin vierde volzin zesde lid: zevende lid: eerste volzin tweede volzin derde volzin	Algemene bevoegdheden en taken universiteitsraad en raadsleden Minstens 2 maal per jaar vergaderen Indienen voorstellen en standpunten door universiteitsraad, reactie CvB Bevorderen van openheid, openbaarheid door universiteitsraad Bewaken gelijke behandeling en voorkomen van discriminatie Verstrekken basisgegevens + hoofdpunten vastgesteld beleid Eenmaal per jaar verstekken van het beleid van afgelopen en komend jaar Voornemens m.b.t. instellingsplan worden aan de raad bekendgemaakt Tijdig verschaffen van alle (gevraagd of niet gevraagd) inlichtingen Uitsluiting deelname aan vergadering vanwege persoonlijk belang Jaarlijks verslag van werkzaamheden raad Toezending aan CvB en openbaarmaking van agenda;s etc. van vergaderingen raad Jaarlijks overleg tussen raad en ingestelde commissies (9.47)	– 4.13, eerste lid – – 4.11 4.11 4.11 4.11 – – – –	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8) Redactioneel Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8) Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8) Gedereguleerd Gedereguleerd Gedereguleerd Redactioneel Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8) Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8) Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8) Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
achtste lid:	CvB heeft taak om te voorkomen dat leden raad benadeeld worden.	4.13, derde lid	Redactioneel
negende lid:	Beëindiging betrekking aan instelling	4.13, vierde lid	Redactioneel
9.33	Instemmingsbevoegdheid universiteitsraad	4.9	Aangepast
9.34	Reglement universiteitsraad		
eerste lid:	Vaststelling reglement universiteitsraad	4.8, tweede lid	Aangepast
tweede lid:	Wijziging reglement: instemming raad	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
derde lid:	Inhoud reglement	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
onderdeel a onderdeel b	Aangelegenheden instemmingsrecht Adviesrecht, waaronder – voortbestaan en goede gang van zaken – begroting	4.10, onderdeel e en 4.8	Gedereguleerd
onderdeel c	het aantal leden van de raad	4.10, onderdeel d	Overgenomen
onderdeel d	wijze en organisatie verkiezingen	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
onderdeel e	zittingsduur van de leden	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
onderdeel f	wijze waarop informatie aan raad wordt verschaft door CvB.	4.11	Gedereguleerd
onderdeel g	Termijnen van instemming en advies	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
onderdeel h	Bevoegdheden faculteitsraden	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
onderdeel i	Bevoegdheden inzake arbeidsomstandigheden	4.9, eerste lid onderdeel g	Overgenomen
onderdeel j	Bevoegdheden in het kader van gelijke behandeling	–	Vervallen
onderdeel k	Overige regels over arbeidsomstandigheden	4.9, eerste lid onderdeel g	Gedereguleerd
onderdeel l	Geschillen medezeggenschap	4.15	Gedereguleerd
vierde lid:	Aanmerking als personeelslid of student	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
9.35	Advies	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
9.36	Bijzondere bevoegdheden		
eerste lid:	Toestemming raad over besluiten van CvB over bijz. rechtstoestand personeel	4.9, eerste lid onderdeel i	Overgenomen
tweede lid:	Advisering studentengeleding over besluit als bedoeld in eerste lid	4.10, onderdeel c	Gedereguleerd
derde lid:	Eerste en tweede lid niet van toepassing als bij een wettelijk voorschrift of een cao	4.9, vierde lid	Vervallen
9.37	Faculteitsraad	–	Vervallen, vervangen door zorgplicht (4.2 en 4.8)
9.38	Instemmingsbevoegdheid faculteitsraad	4.9	Gedereguleerd
9.38a	Algemene bevoegdheden faculteitsraad	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2 en 4.8)
9.38b	Faculteitsreglement	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2 en 4.8)
9.39	Commissie voor geschillen	4.14	Aangepast
9.40	Competentie commissie voor geschillen	4.15	Aangepast
9.41	Geschil instemmingsbevoegdheid	4.15	Aangepast
9.42	Geschil inhoud reglement voor de universiteitsraad	4.15	Aangepast
9.43	Geschil adviesbevoegdheid	4.15	Aangepast
9.44	Geschil interpretatie	4.15	Aangepast
9.45	Nadere geschillen	–	Vervallen

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
9.46	Procesbevoegdheid universiteitsraad	4.16	Redactioneel
9.47	Commissies	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
9.48	Voorziening en scholing	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
9.49	Medezeggenschap binnen onderzoeksinstituten en -scholen	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
9.50	Dienstraad tbv centrale diensten	–	Vervalt, vervangen door zorgplichten (4.2 en 4.8)
9.50a	Afwijking van een of meer onderdelen van titel 1 of titel 2	–	Vervallen
9.51	Structuurregeling bijzondere universiteit, inlichtingenplicht		
eerste lid:	Wijziging statuten zenden aan minister	–	Vervallen
tweede lid:	Medezeggenschap	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
derde lid:	Regels medezeggenschap zenden aan minister	–	Vervallen
vierde lid:	Werking besluit uit derde lid	–	Vervallen
vijfde lid:	Inlichtingen	8.12, eerste lid	Aangepast
9.52	Kerkelijke hoogleraren	2.4	Gedereguleerd
9.53	Bevoegdverklaring tot vestiging bijzondere leerstoel	2.4, eerste lid	Aangepast
9.54	Indiening verzoek bevoegdverklaring		
eerste lid:	Bevoegdverklaring	–	Gedereguleerd
tweede lid:	Inlichtingen verstrekken aan CvB	2.4, tweede lid	Redactioneel
9.55	Vereisten bijzonder hoogleraarschap		
eerste lid:	Vereisten bijzonder hoogleraarschap	2.4, derde lid	Redactioneel
tweede lid:	Bekrachtiging hoogleraarschap	–	Gedereguleerd
derde lid:	Kennisgeving aan CvB	–	Gedereguleerd
9.56	Toegankelijkheid onderwijs bijzonder hoogleraar	2.4, vijfde lid	Overgenomen
9.57	Bevoegdheden en ontslag bijzonder hoogleraar		
eerste lid:	Bevoegdheden bijzonder hoogleraar	2.4, eerste lid	Gedereguleerd
tweede lid:	Raadgevende stem bij examencommissies	–	Vervallen
derde lid:	Eervol ontslag	2.5, vierde lid	Aangepast
vierde lid:	Artikel 9.19, derde en vierde lid van overeenkomstige toepassing	–	Vervallen
		2.3, derde lid	Aangepast
9.58	Intrekking bevoegdverklaring vestiging bijzondere leerstoel	2.4, zesde lid	Redactioneel
9.59	Bijzondere leerstoel bij faculteit die het onderwijs in opleidingen in de godgeleerdheid verzorgt	–	Vervallen

Hoofdstuk 10. Het bestuur en de inrichting van de hogescholen

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
10.1	Reikwijdte	–	–
10.2	Centrale directie of CvB		
eerste lid:	Centrale directie of CvB	4.3, eerste lid	Aangepast
eerste volzin	Aantal leden en benoeming voorzitter	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
tweede volzin			Vervallen
derde volzin	Evenwichtige verdeling mannen en vrouwen	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
tweede lid:	Welke functies mag lid van directie of CvB niet tevens bekleden	–	Vervallen
derde lid:			Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
eerste volzin	Taken centrale directie	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
tweede volzin	Taken CvB	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
10.3 eerste lid: tweede lid:	Delegatie taken en bevoegdheden Delegatie taken en bevoegdheden Delegatie taken en bevoegdheden aan bestuur faculteit	4.4 –	Gedereguleerd Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
10.3a	Faculteiten en andere organisatorische eenheden	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
10.3b eerste lid: tweede lid: derde lid:	Bestuurs- en beheersreglement Minimale inhoud bestuurs- en beheersreglement Werkwijze faculteitsbestuur in bestuurs- en beheersreglement Toezending bestuurs- en beheersreglement aan minister	4.2, derde lid – –	Gedereguleerd Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2) Vervallen
10.3c onderdeel a overige onderdelen en leden:	Opleidingscommissies Advies oer	4.13, tweede lid –	Aangepast Vervallen, vervangen door zorgplicht (4.2 en 4.8)
10.4	(vervallen)	–	–
10.5	Geschillenregeling	–	Gedereguleerd
10.6	Inlichtingenplicht	8.12, eerste lid	Aangepast
10.7	Schorsing en ontslag personeelslid tevens raadslid	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
10.8 eerste lid: overige leden:	Bestuur bijzondere hogeschool Instandhouding bijzondere hogeschool	1.1 4.3	Aangepast Aangepast
10.8a	Afwijking bestuursreglement	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
10.9 eerste lid: tweede lid:	Bestuursorganen CvB en bestuursraad Taken CvB	4.3, eerste lid –	Aangepast Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
10.10 eerste lid: eerste volzin	College van bestuur Aantal leden CvB	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
tweede volzin	Leden CvB benoemd, geschorst, ontslagen door minister	–	Vervallen
derde volzin	Evenwichtige verdeling tussen mannen en vrouwen in CvB	–	Vervallen
vierde volzin	Termijn benoeming bepaalt door minister	–	Vervallen
tweede lid: eerste volzin	Tussentijds ontslag leden CvB	–	Vervallen
tweede volzin	Minister hoort bestuursraad voor tussentijds ontslag lid CvB	–	Vervallen
derde volzin	Eervol ontslag lid CvB	–	Vervallen
derde lid:	Amvb rechtspositie leden CvB	4.6, vierde lid	Gedereguleerd (beperkt tot max. beloning)
vierde lid:	Voorzitter CvB vertegenwoordigt instelling in en buiten rechte	4.5, derde lid	Redactioneel
vijfde lid: eerste volzin	Verstrekken inlichtingen CvB aan RvT	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
tweede volzin	CvB verstrekt gevraagde inlichtingen aan minister	8.12, eerste lid	Redactioneel
10.11	Bestuursraad	4.3	Gedereguleerd

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
10.12	Bestuursreglement		
eerste lid:	CvB stelt met goedkeuring bestuursraad bestuursreglement vast	4.2, derde lid en 4.3, derde lid onderdeel b	Aangepast
tweede volzin	Bestuursreglement bevat regels over openbaarheid vergaderingen en vergaderstukken	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
derde volzin	Nadere regels over samenwerking tussen instellingen in bestuursreglement	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
overige leden:		–	Vervallen
10.13	Van overeenkomstige toepassingverklaring	–	Vervallen
10.14	Schorsing en vernietiging besluiten bestuursorganen	–	Vervalt vervangen door zorgplicht (4.2)
10.15	(vervallen)	–	–
10.16	Voorziening bij taakverwaarlozing bestuur	8.18	Aangepast
10.17	Medezeggenschapsraad		
zevende lid:	Huishoudelijk reglement van de raad incl. wijze waarop met financiering wordt omgesprongen	4.8, vierde lid	Aangepast
overige leden:		–	Vervallen, vervangen door zorgplicht (4.8)
10.18	Voorzitter medezeggenschapsraad	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
10.19	Algemene bevoegdheden en taken medezeggenschapsraad en raadsleden		
eerste lid:	Minstens twee maal per jaar vergaderen	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
tweede lid:	Indienen voorstellen en standpunten door medezeggenschapsraad, reactie daarom CvB	4.13, eerste lid	Redactioneel
derde lid:	Bevorderen van openheid en openbaarheid door universiteitsraad	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
vierde lid:	Bewaken gelijke behandeling en voorkomen van discriminatie	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
vijfde lid:			
eerste volzin	Verstekken basisgegevens + hoofdpunten vastgesteld beleid	4.11	Gedereguleerd
tweede volzin	Eenmaal per jaar verstrekken van het beleid van afgelopen en komend jaar	4.11	Gedereguleerd
derde volzin	Voornemens m.b.t. instellingsplan worden aan de raad bekendgemaakt	4.11	Gedereguleerd
vierde volzin	Tijdig verschaffen van alle (gevraagd of ongevraagd) inlichtingen	4.11	Redactioneel
zesde en zevende lid:		–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
achtste lid:	CvB heeft taak om te voorkomen dat leden raad benadeeld worden.	4.13, derde lid	Redactioneel
negende lid:	Beëindiging betrekking aan instelling	4.13, vierde lid	Redactioneel
10.20	Instemmingsbevoegdheid medezeggenschapsraad	4.9	Aangepast
10.21	Medezeggenschapsreglement		
eerste lid:	Vaststellen medezeggenschapsreglement	4.8, tweede lid	Aangepast
tweede lid:	Wijziging reglement: instemming raad	4.9, eerste lid, onderdeel f	Aangepast
10.22	Inhoud medezeggenschapsreglement		
onderdeel a	Aangelegenheden instemmingsrecht	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
onderdeel b	Adviesrecht, waaronder – voortbestaan en goede gang van zaken – begroting – keuze voor commissie voor geschillen	4.8, 4.10, onderdeel e, 4.10, onderdeel d –	Gedereguleerd Overgenomen Vervallen
onderdeel c	Het aantal leden van de raad	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
onderdeel d	Wijze en organisatie verkiezingen	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
onderdeel e	Zittingsduur van de leden	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
onderdeel f	Wijze waarop informatie aan raad wordt verschaft door CvB.	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
onderdeel g	Termijnen van instemming en advies	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
onderdeel h	Bevoegdheden deelraden	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
onderdeel i	Bevoegdheden inzake arbeidsomstandigheden	4.9, eerste lid onderdeel g	Overgenomen
onderdeel j	Bevoegdheden in het kader van gelijke behandeling	–	Vervallen
onderdeel k	Overige regels over arbeidsomstandigheden	4.9, eerste lid onderdeel g	Gedereguleerd
onderdeel l	Geschillen medezeggenschap	4.15	Gedereguleerd
10.23	Advies	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
10.24 eerste lid:	Bijzondere bevoegdheden Toestemming raad over besluiten van CvB over bijzondere rechtstoestand personeel	4.9, eerste lid onderdeel i	Overgenomen
tweede lid:	Advisering studentengeleding over besluit bedoeld in eerste lid	4.10, onderdeel c	Gedereguleerd
derde lid:	Eerste en tweede lid niet van toepassing als dit bij wettelijk voorschrift of CAO is bepaald	4.9, vierde lid	
10.25	Deelraden	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
10.26	Commissie voor geschillen	4.15	Aangepast
10.27	Competentie commissie voor geschillen	4.15	Aangepast
10.28	Geschil instemmingsbevoegdheid	4.15	Aangepast
10.29	Geschil inhoud medezeggenschapsreglement	–	Vervallen
10.30	Geschil adviesbevoegdheid	–	Vervallen
10.31	Geschil interpretatie	–	Vervallen
10.32	Nadere geschillen	–	Vervallen
10.33	Procesbevoegdheid medezeggenschapsraad	4.16	Redactioneel
10.34	Commissies		Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
10.35	Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
10.36	Gemeenschappelijke commissies	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
10.37	Afwijking bij bijzondere omstandigheden	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
10.38	Ontheffing in verband met godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
10.39	Voorzieningen en scholing	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)

Hoofdstuk 11. Het bestuur en de inrichting van de Open Universiteit

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
11.1	Algemene bevoegdheden van het college van bestuur		
eerste lid:	CvB is belast met bestuur en beheer van een instelling	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
tweede lid:	CvB oefent taken en bevoegdheden opgedragen aan instellingsbestuur uit.	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
derde lid:	Voorzitter CvB vertegenwoordigt instelling in en buiten rechte	4.5, derde lid	Redactioneel
vierde lid:	Gehanteerde begrippen in hoofdstuk 11	–	Vervallen
11.2	Samenstelling college van bestuur; rechtspositie leden		
eerste lid:	Aantal leden CvB	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
tweede lid:	Leden CvB benoemt, geschorst, ontslagen door RvT	4.3, derde lid, onderdeel a	Redactioneel
eerste volzin	Evenwichtige verdeling tussen mannen en vrouwen in CvB	–	Vervallen
tweede volzin			
derde volzin	Termijn benoeming bepaalt door RvT	–	Vervallen
vierde volzin	Eervol ontslag	–	Vervallen
derde lid:	Horen van ondernemingsraad en studentenraad door RvT bij benoeming of ontslag lid CvB	–	Vervallen
vierde lid:	Tussentijds ontslag	4.3, derde lid, onderdeel a	Gedereguleerd
vijfde lid:	Vervanging voorzitter	–	Gedereguleerd
zesde lid:	Welke functies mag lid CvB niet tegelijk bekleden	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
zevende lid:	Amvb rechtspositie leden CvB	4.6, vierde lid	Gedereguleerd (beperkt tot max. beloning)
11.3	Bestuurs- en beheersreglement; onderwijs- en examen-regeling		
eerste lid:	Bestuurs- en beheersreglement OU	4.2, derde lid	Aangepast
tweede lid:			
onderdeel a	Aanwijzing orgaan dat oer vaststelt	–	Gedereguleerd
onderdeel b	Instemmingsrecht studenten t.a.v. vaststelling oer	4.13, derde lid	Aangepast
11.4	Verantwoordings- en inlichtingenplicht van het college van bestuur		
eerste lid:	CvB verantwoording aan RvT	4.2, eerste lid	Redactioneel
tweede lid:	Verstrekken inlichtingen CvB aan RvT	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.2)
derde lid:	CvB versterkt gevraagde inlichtingen aan minister	8.12, eerste lid	Redactioneel
11.5	Samenstelling raad van toezicht; financiële regeling leden		
eerste lid:	Aantal leden RvT	–	Gedereguleerd
tweede lid:			
eerste volzin	Benoeming leden RvT door minister	–	Vervallen
tweede volzin	Evenwichtige verdeling tussen mannen en vrouwen in de RvT	–	Vervallen
derde volzin	Benoeming lid dat bijzonder vertrouwen geniet	–	Vervallen
vierde volzin	Termijn benoeming lid RvT	–	Gedereguleerd
derde lid:	Horen van medezeggenschapsraad door minister bij benoeming of ontslag lid RvT	–	Gedereguleerd
vierde lid:	Tussentijds ontslag	4.3, derde lid, onderdeel a	Aangepast
vijfde lid:	Welke functies mag een lid RvT niet tegelijk bekleden	–	Gedereguleerd
zesde lid:	Ondersteuning RvT door CvB	4.3, vierde lid	Overgenomen
zevende lid:	Bijwonen vergaderingen van RvT door CvB	–	Vervallen
achtste lid:	Amvb tegemoetkoming leden RvT	–	Vervallen
11.6	Taken en bevoegdheden van de raad van toezicht	4.3	Aangepast
11.7	Verantwoordings- en inlichtingenplicht van de raad van toezicht		
eerste lid:	Verantwoording RvT	–	Vervallen
tweede lid:	Inlichtingenplicht RvT	8.12, eerste lid	Redactioneel
11.8	Opleidingen Open Universiteit	–	Vervallen
11.9	Verantwoordelijkheden en rechten hoogleraren		

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
eerste lid: tweede lid: derde lid: vierde lid: eerste volzin tweede volzin	Hoogleraren en wetenschapsgebied Verantwoordelijkheden hoogleraren Hoogleraar en het recht om op te treden als promotor Voeren van titel professor Eervol ontslag hoogleraar	2.3, eerste lid 2.3, tweede lid – 2.3, derde lid, eerste volzin 2.3, derde lid, tweede volzin	Redactioneel Aangepast Vervallen Overgenomen Redactioneel
11.10	College voor promoties	2.20	Aangepast
11.11	Opleidingscommissies Advies oer	4.13, tweede lid	Aangepast Vervallen, vervangen door zorgplicht (4.2 en 4.8)
11.12	Schorsing en vernietiging besluiten examencommissies	–	Vervallen
11.13 eerste tot en met vijfde lid zesde lid:	Studentenraad CvB heeft taak om te voorkomen dat leden raad benadeeld worden.	– 4.13, derde lid	Vervallen, vervangen door zorgplicht (4.8) Redactioneel
11.14	Reglement voor de studentenraad	4.8, tweede lid 4.9, eerste lid, onderdeel f	Vervalt, vervangen door zorgplicht (4.8)
11.15	Adviesbevoegdheid	4.10 en 4.13, eerste lid	Deels aangepast en deels vervallen en vervangen door zorgplicht 4.2
11.16	Geschil instemmingsbevoegdheid	4.15	Aangepast

Hoofdstuk 12. Het bestuur en de inrichting van academische ziekenhuizen

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
12.1	Reikwijdte	–	Vervallen
12.2 eerste lid: tweede lid:	Algemene bepalingen Belang wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek Bevoegdheid hoogleraren	5.2, tweede lid 5.3, tweede lid en vijfde lid, onderdeel b	Aangepast Redactioneel
12.3 eerste lid: tweede lid: derde lid: vierde lid:	Bestuursorganen academisch ziekenhuis; afbakening bevoegdheden raad van bestuur en raad van toezicht Raad van bestuur en raad van toezicht Bevoegdheden raad van bestuur Bevoegdheden instellingsbestuur Beroep na bekostigingsbeslissing	5.3, eerste lid 5.2 5.2 –	Aangepast Gedereguleerd Gedereguleerd Vervallen
12.4 eerste lid: tweede lid:	Raad van bestuur, omvang, samenstelling, benoeming en ontslag leden Samenstelling raad van bestuur Benoeming en ontslag leden raad van bestuur	– 5.3, vijfde lid en 4.3, derde lid	Vervalt, vervangen door zorgplicht (5.2) Aangepast
12.5	Rechtspositie leden raad van bestuur	5.3, vijfde lid juncto 4.6, vierde lid	Aangepast
12.6	Taken raad van bestuur	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (5.2)
12.7	Bestuursreglement	5.2, derde lid	Aangepast
12.8	Verantwoordingsplicht raad van bestuur	5.2, tweede en derde lid	Gedereguleerd
12.9 eerste lid:	Vertegenwoordiging academisch ziekenhuis Voorzitter vertegenwoordigt academisch ziekenhuis in en buiten rechte	5.5, tweede lid	Aangepast

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
tweede lid:	Plaatsvervanger voor voorzitter	–	Vervallen
12.10	Raad van toezicht, omvang en samenstelling, benoeming en ontslag, financiële regeling leden	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (5.2)
12.11	Deelneming aan vergaderingen raad van toezicht	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (5.2)
12.12 eerste lid:	Taken raad van toezicht Taken raad van toezicht	5.3, vijfde lid, juncto 4.3, derde en vijfde lid	Gedereguleerd
tweede lid: derde lid:	Onthouden goedkeuring of Mogelijkheid raad van toezicht om (deel) bestuursreglement vast te stellen	5.3, vijfde lid, 4.3 derde lid –	Aangepast Vervallen
12.13 eerste volzin tweede volzin	Verantwoordingsplicht raad van toezicht Verantwoording raad van toezicht aan minister Informatieplicht raad van toezicht aan minister	5.2, tweede lid 8.12, eerste lid	Gedereguleerd Aangepast
12.14	(vervallen)	–	–
12.15	Afdelingen en andere onderdelen	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (5.2)
12.16 eerste tot en met vierde lid: vijfde lid:	Afdelingshoofden, hoogleraren en ander wetenschappelijk personeel Interne organisatie Instructie raad van bestuur en college van bestuur voor personeel	– 5.3, vijfde lid juncto 4.6 en 4.7	Vervalt, vervangen door zorgplicht (5.2) Aangepast
12.17	Stafconvent, taak en samenstelling		Vervalt, vervangen door zorgplicht (5.2)
12.18 eerste lid en tweede lid: derde lid: vierde lid:	Structuurregeling, inlichtingenplicht, jaarverslag bijzonder academisch ziekenhuis Bestuur en inrichting academisch ziekenhuis Inlichtingenplicht bestuur Werking besluit minister	– 8.11, tweede lid –	Vervalt, vervangen door zorgplicht (5.2) Aangepast Vervallen
12.19	Oprichting en taak gemeenschappelijk beleidsorgaan	–	Vervangen door artikel 5.4 over een UMC
12.20	Gemeenschappelijke regeling	–	Vervangen door artikel 5.4 over een UMC
12.21	Bijzondere taak gemeenschappelijk beleidsorgaan	–	Gedereguleerd
12.22	Het gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan	–	Gedereguleerd
12.23	Overleg bestuur faculteit der geneeskunde en raad van bestuur	–	Vervalt, vervangen door zorgplicht (5.2)

Hoofdstuk 13. Het bestuur en de inrichting van de instellingen van wetenschappelijk onderzoek

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
13.1	KNAW: AB en AV	6.10	Redactioneel
13.2	KNAW: Reglement	6.11	Redactioneel
13.3	KB: AB	6.2	Redactioneel
13.4	KB: Verantwoording	6.6	Redactioneel
13.5	KB: Bibliothecaris	6.3	Overgenomen
13.6	KB: Reglement	6.4	Redactioneel

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
13.7	(vervallen)	–	–
13.8	KNAW/KB: Openbaarheid	6.8, 6.12	Aangepast
13.9	KNAW/KB: Vernietiging	8.17	Aangepast
13.10	KNAW/KB: Taakverwaarlozing	8.18	Redactioneel

Hoofdstuk 14. Beroep op de administratieve rechter

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
14.1	Beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	8.21	Aangepast
14.2	Intreden gevolgen van toekenning van rechten na beroep	–	Vervallen

Hoofdstuk 15. Inhouding bekostiging, schadevergoeding en strafbepalingen

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
15.1	Inhouding bekostiging	8.16	Aangepast
15.2	Schadevergoeding niet-gerechtigde deelname onderwijs	–	Vervallen
15.3	Geldboete niet-gerechtigde deelname onderwijs	8.20	Redactioneel
15.4	Geldboete niet-nakoming identificatieplicht	–	Vervallen
15.5	Geldboete ten onrechte afgegeven getuigschriften	8.20	Redactioneel
15.6	Geldboete niet-gerechtigde verlening graden en titels	8.20	Redactioneel
15.7	Karakter strafbare feiten	8.20	Redactioneel

Hoofdstuk 19. Slotbepalingen

WHW	Onderwerp	WHOO	Verandering
19.1	Evaluatie	–	Vervallen
19.2	Inwerkingtreding	10.2	Gewijzigd
19.3	Citeertitel	10.3	Gewijzigd