

No.W05.05.0580/III

's-Gravenhage, 18 april 2006

Bij Kabinetsmissive van 22 december 2005, no.05.004802, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, drs. M. Rutte, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe regeling voor het hoger onderwijs en het onderzoek (Wet op het hoger onderwijs en onderzoek), met memorie van toelichting.

Bij kabinetsmissive is verzocht in het bijzonder te adviseren over eventuele wijzigingsvoorstellen of alternatieven voor het artikel over het onderzoeksrecht voor de medezeggenschapsraad.

Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad op 13 december 2005 met de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), drs. M. Rutte, over de in het wetsvoorstel opgenomen zorgplichten beraadslaagd.

Met het wetsvoorstel (hierna ook: WHOO) wordt beoogd de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) van 1993 te vervangen. In de inleiding op hoofdstuk 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting worden hiervoor drie hoofdredenen genoemd. De eerste reden is meer ruimte bieden voor economische innovatie en de bureaucratie verminderen. De tweede reden is de versterking van de positie van de student door de introductie van leerrechten en vraagsturing in het hoger onderwijs naast het beter voldoen aan de vraag van werkgevers en aan de vraag naar meer hoger opgeleiden. De derde reden is de behoefte om de wetgeving algemener te maken, bijvoorbeeld door de introductie van een modern wetgevingsprincipe zoals zorgplichten, en door onderwijsinstellingen daarmee meer ruimte te bieden.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

1. Nut en noodzaak van de WHOO

Het kabinet streeft een algehele verbetering van de kwaliteit van het onderwijs na, mede gelet op de zogenaamde Lissabon-doelen van de regering. De Raad onderschrijft de ambitie om tot een verdere verbetering van het wetenschappelijk en het hoger beroepsonderwijs, alsmede tot een verdere verbetering van de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek te komen. Hij constateert evenwel dat in de memorie van toelichting geen duidelijke en specifieke indicaties worden gegeven in welke mate en op welke wetenschapsgebieden de kwaliteit achterblijft bij een gewenst en nastrevenswaardig peil, of bij dat in andere Europese landen. Op enkele wetenschapsgebieden is het Nederlandse onderzoek uitstekend te noemen, met name op het gebied van natuurkunde, scheikunde en medisch-biologisch onderzoek.¹ Wel zijn de uitgaven voor hoger onderwijs per student bij een vergelijking met andere

¹ Zie onder andere het rapport "Science and Technology Indicators. Summary 2005" van januari 2006 en het rapport "Investeren in dynamiek" van de Commissie Dynamisering van 11 april 2006.

OESO-landen de laatste decennia achtergebleven bij de toplanden en behoort Nederland nu qua onderwijsuitgaven tot de middelmaat.² Het kwaliteitsniveau van het hoger onderwijs en onderzoek is van veel meer factoren afhankelijk dan van de vrijheid of de bestuursstructuur van universiteiten en hbo-instellingen, zodat de verwachtingen ten aanzien van de effecten van dit wetsvoorstel daarop niet te hoog mogen worden gesteld.

De Raad wijst er bovendien op dat de voorgestelde maatregelen ter verbetering van de vrijheid en de bestuursstructuur van instellingen geen noodzakelijk verband houden met de hoge ambities van kwaliteitsverbetering. In de toelichting wordt een dergelijke koppeling van de twee "ankers" van de wet, kwaliteitsverbetering en een nieuwe structuur, ook niet aangetoond of aannemelijk gemaakt. Het eerste zou misschien het gevolg kunnen worden van het tweede, maar indien de nieuwe bestuursstructuur heel veel aandacht vergt van alle betrokkenen is evenzeer een negatief effect mogelijk. De Raad plaatst enkele kanttekeningen bij beide doelen en hun onderlinge afhankelijkheid. Hij twijfelt over het nut en de noodzaak van de WHOO, zoals die thans wordt voorgesteld.

1.1 Economische en maatschappelijke doelstellingen

Onze kennissamenleving heeft meer en betere hoger opgeleiden. Specifiek voor Nederland geldt, zoals de toelichting stelt, dat wetenschappelijk onderzoek een laag aandeel heeft in industriële innovatie. Meer ruimte geven aan universiteiten zou dit aandeel kunnen vergroten. Daarnaast geeft de toelichting aan dat in het beroepsonderwijs de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt een probleem is en dat mede hierom de mogelijkheid van doorstroming van middelbaar beroepsonderwijs (mbo) naar hoger beroepsonderwijs (hbo) in de wet is opgenomen. De toelichting geeft voorts de Lissabon-doelen als kader aan waarbinnen de kabinetsdoelstellingen ten aanzien van het hoger onderwijs gezien moeten worden:

- meer hoger opgeleiden: 50% van alle jongeren zal in 2010 minstens een hbo-opleiding moeten hebben gevolgd;
- meer differentiatie van opleidingen en meer nadruk op en streven naar excellentie in onderwijs en onderzoek; Nederland heeft te weinig "zichtbare toppen";
- meer ondernemingszin bij jongeren, onder andere door meer ruimte te geven in de opleidingen (duale leertrajecten), leidend tot meer ondernemers;
- meer wisselwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, tussen de zorgsector en het primair en voortgezet onderwijs, door opleidingen meer arbeidsgericht te maken; de aangewezen middelen hiervoor zijn meer flexibiliteit in toelatingen, curricula en leerdoelen.

De hier genoemde doelstellingen brengen volgens de memorie van toelichting de noodzaak met zich tot veranderingen in hbo en wetenschappelijk onderwijs (wo), waartoe de WHW thans onvoldoende mogelijkheden biedt.

De Raad is van oordeel dat enerzijds de economische en maatschappelijke doelen in het kader van de Lissabon-afspraken niet dwingend leiden tot een volledig nieuwe opzet van het onderwijsbestel, terwijl anderzijds een te ambitieuze doelstelling, bijvoorbeeld 50% minimaal hbo-gediplomeerden in zeer korte tijd af te leveren, zelfs in zijn tegendeel kan verkeren doordat alleen naar het diploma, maar niet naar de inhoud

² Zie onder andere "Onderwijsprofiel van Nederland: analyse en samenvatting van education at a Glance 2005", Ministerie van OCW 13 september 2005.

van de te verbeteren opleiding wordt gekeken. Voor zover met het voorstel een volledige herordening en herijking van het hoger onderwijsbestel wordt beoogd, dat in de komende jaren geen aanpassingen meer behoeft, wijst de Raad op het feit dat in het voorstel geen standpunt wordt ingenomen ten aanzien van enkele cruciale onderwerpen, zoals de selectie van studenten, de differentiatie van collegegelden en het zogenoemde "open bestel", waardoor de herordening en herijking slechts ten dele plaatsvinden, niet leiden tot belangrijke keuzen en niet gebaseerd zijn op een duidelijke visie op de toekomst van het Nederlandse hoger onderwijs.

Innovatie in het onderwijs en in wetgevingsprincipes staat niet zonder meer in rechtstreeks verband met wenselijke en dringend noodzakelijke industriële en economische innovatie. Andere voorwaarden, met name in de sfeer van wetenschappelijk onderzoek en in de bedrijfscultuur, zijn hiervoor belangrijker. Daarnaast is het zeer de vraag of steeds verdere differentiatie van opleidingen (kortere opleidingen, gevarieerdere curricula voor andere typen studenten) kwaliteitsverhogend werkt. Voor zover de kwaliteit van het wo en het hbo in het geding is, betreft dit vooral de geringe motivatie van veel studenten, de te lage eisen die aan hen worden gesteld, de in vergelijking met omringende landen lage tot zeer lage studierendementen en de onvoldoende tijd en aandacht die veel universiteitsdocenten hebben voor onderwijsactiviteiten (in tegenstelling tot onderzoek). Deze vier "kwalen" staan in een direct verband met de mogelijkheden van selectie van studenten, en, daaraan gerelateerd, de eisen die de studenten aan de kwaliteit van het onderwijs en de inzet van de docenten mogen stellen.

Onderwijsinstellingen hebben nu reeds ruime mogelijkheden om zelf de geconstateerde kwaliteitstekorten op te heffen of te verbeteren, met uitzondering van de mogelijkheid tot selectie aan het begin van de opleiding. Wel hebben instellingen een grote vrijheid bij de inrichting van het onderwijs, zijn *honours*-programma's reeds lang aanvaard en bestaat er een enorme variatie aan opleidingen. De Raad vraagt zich af in welke zin de grotere ruimte en vrijheid die de WHOO zou bieden, wezenlijk iets toevoegen aan de bestaande vrijheden en wat de meerwaarde is van de nieuwe vrijheden voor het bereiken van de ambitieuze doelen. Deze vraag klemmt temeer nu enkele cruciale elementen voor het verhogen van de studierendementen en de kwaliteit van opleidingen buiten het wetsvoorstel zijn gelaten.³ In de toelichting wordt weliswaar gesteld dat ten aanzien van de selectie aan het begin van de opleiding eerst het resultaat van thans lopende experimenten moet worden afgewacht, maar dit gaat voorbij aan de vraag waarom in de beoogde algehele herziening van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek de kwestie van de selectie van studenten door de instellingen onbeantwoord wordt gelaten of het antwoord daarop niet wordt afgewacht. Een definitieve regeling van de selectiemogelijkheden zou bovendien een positief effect kunnen bewerkstelligen op het niveau en de ambitie van het voortgezet onderwijs en van abituriënten. De gewenste kwaliteitsverbetering in het wo en hbo is immers mede afhankelijk van de samenhang tussen het secundaire en tertiaire onderwijs.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de veronderstelde relatie tussen de thans voorgestelde wijzigingen, die vooral de vrijheid en verantwoordelijkheid van de instelling beogen te vergroten, enerzijds, en de ambitieuze economische en maatschappelijke doelen anderzijds. Daarnaast adviseert de Raad in de toelichting in te gaan op de vraag of in de algehele herziening van het hoger

³ Zie onder andere M. Yorke en B. Longden "Retention and Student Success in Higher Education" McGraw-Hill Education, Berkshire 2004.

onderwijsstelsel, die bepalend wordt geacht voor de nabije toekomst, de verbetering van de studierementen en de kwaliteit van het onderwijs, kunnen worden losgekoppeld van selectie van studenten door de instellingen zelf.

De herziening zou, naar de mening van de Raad, dienen te berusten op een visie op de toekomst van het hoger onderwijs. In deze visie behoren universiteiten en hogescholen niet uitsluitend beoordeeld te worden op hun economisch nut en als instrument voor de arbeidsmarkt. Universiteiten hebben vanouds, als culturele instellingen, een bijdrage te leveren aan de algemene vorming en zelfstandige oordeelsvorming van studenten, hetgeen op zich zelf positieve gevolgen met zich brengt voor het functioneren van academisch gevormde beroepsbeoefenaren in de samenleving als geheel. Deze bredere visie op het hoger onderwijs en onderzoek hoeft de sociaal-economische doelstellingen die het kabinet nastreeft, niet in de weg te staan; zij kan deze inspireren en ondersteunen.

1.2 Andere bestuursfilosofie en andere manier van wetgeven

De WHOO sluit aan bij de door de regering aanvaarde andere bestuursfilosofie, gebaseerd op recent aan de regering uitgebrachte rapporten. Kenmerken van deze nieuwe bestuursfilosofie zijn: minder middelenvoorschriften, minder prestatiemeting, meer horizontale verantwoording aan "stakeholders", meer vertrouwen in plaats van wantrouwen. De WHOO moet voorts een eerste voorbeeld zijn van moderne wetgeving, in het bijzonder door gebruikmaking van zorgplichten. Zorgplichten geven een verantwoordelijkheid voor een bepaald belang, waarbij wel de doelen worden vastgelegd, maar niet de manier waarop de doelen kunnen of dienen te worden bereikt. De Raad gaat in paragraaf 2 nader in op de introductie van zorgplichten. De memorie van toelichting herinnert er aan dat in reactie op de HOAK-nota van 1985⁴ de autonomie en de kwaliteitsbevordering van de onderwijsinstellingen al in 1993 zijn vastgelegd in de WHW. "De relatie tussen overheid en instellingen blijft in de kern ook dezelfde: de overheid stuurt op afstand en de instellingen hebben een grote autonomie".⁵

De rapporten waarop het kabinet zich baseert voor de nieuwe bestuursfilosofie, hadden alle betrekking op sectoren als de sociale zekerheid, de volkshuisvesting, de regionale opleidingscentra (roc's) en de gezondheidszorg; echter niet op het hbo en het wo. Zou bovendien voorafgaand aan de introductie van deze bestuursfilosofie niet eerst de vraag moeten worden beantwoord of, en zo ja, waarom de al sinds 1993 bestaande autonomie en kwaliteitszorg in het wo en hbo niet goed functioneren? Hebben universiteiten en hogescholen thans werkelijk te weinig vrijheid en ruimte? De beantwoording van dergelijke vragen is nodig om de urgentie van de nieuwe wet te kunnen beoordelen. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de noodzaak van een nieuwe wet en op het nut van nog meer "vrijheid" voor instellingen in het hoger onderwijs.

1.3 Eenvormigheid

Met de WHOO wordt beoogd een vereenvoudiging van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek door de nieuwe bestuursfilosofie en nieuwe wetgevingsprincipes zonder onderscheid toe te passen op alle onderwijsinstellingen die de wet regelt. De voorgestelde regeling van zorgplichten, medezeggenschap, rechtsbescherming, bestuursstructuur, bestuursreglementen en rechtspositie van het personeel heeft betrekking op zowel universiteiten als hogescholen, op zowel academische

⁴ "Hoger Onderwijs: autonomie en kwaliteit", Kamerstukken II 1985/86, 24646, nr. 3.

⁵ Memorie van toelichting, blz. 107.

ziekenhuizen als universiteiten, op zowel openbare als bijzondere instellingen, op zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen die binnen een open bestel in aanmerking wensen te komen voor bekostiging. Aan ieder type instelling worden gelijkelijk verplichtingen opgelegd. Deze "one size fits all"-benadering doet echter te weinig recht aan de bestaande en gerechtvaardigde verschillen tussen instellingen, in het bijzonder die tussen wo- en hbo-instellingen. In de onderdelen 2, 3, 5, 7 en 10 gaat de Raad nader in op de consequenties van deze aanpak voor het hoger onderwijs en onderzoek.

1.4 Conclusie

De Raad adviseert de noodzaak van de voorgestelde herstructurering van het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek te heroverwegen, omdat niet duidelijk is welke visie op de toekomst van het gehele stelsel ten grondslag ligt aan de voorgestelde structuurwijziging en omdat op enkele onderdelen die cruciaal zijn voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, eerst definitieve beslissingen nodig zijn, voordat aan een herstructurering invulling kan worden gegeven.

2. Zorgplichten

In de toelichting wordt als een van de redenen voor het wetsvoorstel genoemd de behoefte om de wetgeving algemener te maken en de onderwijsinstellingen meer ruimte te bieden, bijvoorbeeld door het hanteren van moderne wetgevingsprincipes zoals de introductie van zorgplichten. Dit past in het – in het hoofdlijnenakkoord opgenomen – streven van het kabinet om regelzucht te verminderen en burgers en bedrijven beter in de gelegenheid te stellen om eigen verantwoordelijkheid te nemen, aldus de toelichting. Al in 1990 is door de toenmalige Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW) een advies uitgebracht over de toepassing van zorgplichtbepalingen. De teneur van dat rapport, maar ook van het latere kabinetsstandpunt en het advies van de Raad van State⁶, was toen kritisch en sceptisch. In het nader rapport – dat in 2001 verscheen – gaf de Minister van Justitie echter aan dat in de praktijk was gebleken dat de bezwaren die de CTW en de Raad tegen het gebruik van zorgplichtbepalingen hadden geuit, niet gegrond waren. De Raad onderkent dat zorgplichtbepalingen van waarde kunnen zijn bij het bewustmaken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor de behartiging van bepaalde belangen, bij de vermindering van regeldruk en met het oog op de bestendigheid van regels. Hij is echter van oordeel dat steeds expliciet moet worden beoordeeld of deze opwegen tegen de mogelijke nadelen voor de naleefbaarheid van zorgplichten en de rechtszekerheid van degenen aan wie de zorgplicht wordt opgelegd of die zich op die invulling van die plicht kunnen beroepen.

De Raad komt in de punten 2.2, 2.3 en 2.4, met betrekking tot de specifieke, in de WHOO opgenomen zorgplichtbepalingen op deze beoordeling terug. In punt 2.1 gaat hij eerst in op twee specifieke aandachtspunten voor zorgplichten in het hoger onderwijs. Ten slotte geeft hij in punt 2.5 een samenvattend oordeel over de zorgplichten in de WHOO.

2.1 Zorgplichten in het hoger onderwijs

In de WHOO worden drie zorgplichten geïntroduceerd, namelijk voor:

- de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek;
- de organisatie van de medezeggenschap;
- degelijk bestuur.

⁶ Advies van 3 mei 1994, Bijvoegsel Stcrt. 14 maart 2001, nr. 51 (W03.93.0317).

In de toelichting⁷ wordt er op gewezen dat in het rapport "Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs"⁸ is uitgewerkt waarom in dit wetsvoorstel is gekozen voor deze zorgplichten.

De Raad onderkent dat ook in de onderwijswetgeving zorgplichten niet bij voorbaat uitgesloten zijn, maar wijst erop dat in elk geval rekening moet worden gehouden met de twee volgende aandachtspunten. In de eerste plaats betreft dit de verhouding van deze zorgplichten tot de "zorgplicht" die de overheid heeft voor het onderwijs, op grond van artikel 23, eerste lid, van de Grondwet (het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering). Op zichzelf staat deze verantwoordelijkheid van de centrale overheid het opleggen van zorgplichten aan of voor de individuele instellingen niet in de weg, maar zij brengt wel mee dat de overheid niet te ver kan "terugtrekken", zeker niet waar het openbare instellingen betreft. In de tweede plaats is een specifiek kenmerk van de zorgplichten in de WHOO dat deze – zeker waar zij betrekking hebben op de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek (in mindere mate goed bestuur) – de kern van de wettelijke structuur en taken van de instellingen betreffen, terwijl het in andere sectoren, zoals het milieurecht en het financieel toezicht, overwegend om aanvullende voorwaarden gaat, zoals de in artikel 1.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer opgenomen verplichting om voldoende zorg voor het milieu in acht te nemen. Deze twee aandachtspunten brengen naar het oordeel van de Raad mee dat bij de afweging van de voor- en nadelen van de zorgplichten in de WHOO in ieder geval zwaar moet wegen of de stelselverantwoordelijkheid van de overheid blijft gehandhaafd en of op instellingsniveau juridisch voldoende duidelijk wordt welke instanties welke taken en bevoegdheden toebedeeld worden.

2.2 Zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek

In het wetsvoorstel worden de eisen geformuleerd waaraan het onderwijs en het onderzoek moeten voldoen. De in artikel 2.1 opgenomen zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek is bedoeld om de eigen verantwoordelijkheid van de instelling voor de kwaliteit te benadrukken. Anders dan bij de andere zorgplichten in het wetsvoorstel het geval is, wordt bij de zorgplicht voor kwaliteit niet veel gedetailleerde wetgeving vervangen. Artikel 2.1 lijkt aan het College van Bestuur (hierna ook: CvB) een inhoudelijke zorgplicht voor goed onderwijs en goed onderzoek op te leggen, terwijl het duidelijk is dat het CvB hierbij slechts voor randvoorwaarden kan zorgen, door onder andere goed personeelsbeleid te voeren en goede materiële voorwaarden te scheppen. Op deze randvoorwaarden zou de zorgplicht van het CvB dienen te worden toegespitst. De normstelling van artikel 2.1 is thans te vaag en biedt geen zekerheid, wanneer achteraf verantwoording dient te worden afgelegd of aan deze zorgplicht is voldaan.

De kern van artikel 2.1 is dat er een kwaliteitszorgsysteem moet zijn. Van instellingen wordt verwacht dat zij op basis van interactie met personeel, studenten, werkgevers, beroepsgroepen en andere externe belanghebbenden invulling geven aan de zorgplicht en verantwoording afleggen over de kwaliteit van het onderwijs (zie ook punt 2.4). Hiernaast is er de accreditatiesystematiek zoals die thans ook al in de WHW is opgenomen. 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, aldus de toelichting.

Volgens de toelichting houdt de zorgplichtbepaling in dat de instelling continu aanspreekbaar is op de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek, en niet – zoals in

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.3.

⁸ Kamerstukken II 2004/05, 29 853, nr. 16.

de huidige situatie – alleen in het kader van een periodieke kwaliteitsbeoordeling. Deze stelling roept de vraag op hoe deze zorgplicht zich verhoudt tot de accreditatie, die ook het kwaliteitszorgsysteem omvat. Het is de Raad niet duidelijk wat de zorgplicht voor de kwaliteit aan de accreditatiesystematiek toevoegt. Kwaliteitsverbetering of kwaliteitsdaling kan immers slechts via periodieke peilingen worden vastgesteld, hetgeen in een accreditatie/visitatiesysteem tot uitdrukking komt. In het verlengde hiervan geldt dat het met betrekking tot de accreditatie voor de instelling bekend is aan welke eisen zij moet voldoen, terwijl dat voor de zorgplicht niet het geval is. Bij de verantwoording aan zowel de belanghebbenden als de overheid zal het begrip kwaliteit opnieuw moeten worden ingevuld. Het is in dit verband de vraag in hoeverre dit mogelijk is, alsmede of de zorgplicht voor kwaliteit, naast de zorgplicht voor gedegen bestuur (zie verder punt 2.4) nodig is. In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan deze vragen.

Gelet op de bestaande kwaliteitszorgsystemen en de accreditatie voor opleidingen lijkt de zorgplicht voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek geen toegevoegde waarde te hebben. Daarnaast biedt deze zorgplicht te weinig rechtszekerheid voor het CvB bij de beoordeling achteraf of, en in hoeverre aan de zorgplicht is voldaan. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de noodzaak van deze bepaling en de opname daarvan in de WHOO opnieuw te overwegen.

2.3 Zorgplicht voor de organisatie van de medezeggenschap

De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. De instelling heeft een zorgplicht voor volwaardige, goed functionerende en effectieve medezeggenschap voor studenten en personeel (artikel 4.8). Deze zorgplicht wordt aangevuld met wettelijk bepaalde instemmings- en adviesrechten (artikelen 4.9 en 4.10). Hiermee vervallen de huidige voorschriften over de inrichting en procedures van medezeggenschap. Volgens de toelichting krijgen studenten, personeel en bestuur hiermee de ruimte om het proces zo in te richten dat dit het best past bij de organisatie en cultuur van de instelling; er bestaat keuzevrijheid voor het medezeggenschapsstelsel. Met uitzondering van een onderzoeksrecht voor medezeggenschapsraden op grond van artikel 4.11 worden instemmings- en adviesrechten niet wezenlijk gewijzigd. Het keuzemodel voor de gedeelde of ongedeelde medezeggenschap blijft hierbij gehandhaafd (artikel 4.8, derde lid). De Raad onderkent dat met het vervallen van de huidige voorschriften over de inrichting en procedures van medezeggenschap de vrijheid voor de instelling wordt vergroot en de regeldruk op wettelijk niveau wordt verminderd. Hij wijst er echter op dat dit ertoe zal leiden dat op instellingsniveau nieuwe regels en procedures vastgesteld moeten worden. Hierdoor kunnen tussen instellingen grote verschillen ontstaan in de regeling van medezeggenschap. Studenten of medewerkers die de medezeggenschap willen maximaliseren, dan wel een CvB dat de medezeggenschap zo beperkt mogelijk wil houden, weten zo niet of bij de realisatie van hun voorstellen aan de vage normbepaling van "volwaardige" medezeggenschap is voldaan. Omdat het bij de regeling van medezeggenschap vaak om tegengestelde belangen gaat, is de uit de zorgbepaling voortvloeiende rechtsonzekerheid zeer onwenselijk. De Raad mist in dit verband in de toelichting dan ook een inhoudelijke onderbouwing van de noodzaak en wenselijkheid van het laten vervallen van deze algemene wettelijke voorschriften. De Raad adviseert, gezien het voorgaande, in de toelichting nader in te gaan op de wenselijkheid van het loslaten van deze algemene wettelijke voorschriften inzake

medezeggenschap. Hij adviseert de zorgplicht voor de organisatie van de medezeggenschap te heroverwegen.

b. In de WHOO is een nieuw recht op onderzoek voor medezeggenschapsraden opgenomen. Op grond van artikel 4.11 hebben medezeggenschapsraden 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; die kan de instelling gelasten om de informatie alsnog te geven (artikel 4.15). Volgens de toelichting zou de situatie zich kunnen voordoen dat een medezeggenschapsraad structureel onvoldoende informatie krijgt en herhaaldelijk naar de geschillencommissie moet gaan om de benodigde informatie te achterhalen. In die situatie kan de medezeggenschapsraad besluiten een onderzoek in te stellen en is de instelling verplicht om voor dat onderwerp inzage te geven in alle relevante stukken (artikel 4.12). Een dergelijk recht is – als ultimum remedium – noodzakelijk omdat er anders louter procedures worden gevoerd, waardoor de medezeggenschap niet van de grond komt, aldus de toelichting.

De Raad acht het uit het oogpunt van heldere regelgeving wenselijk dat de bevoegdheden van de medezeggenschapsraad in de wet geregeld blijven. Dit geldt ook voor het nieuwe recht van onderzoek. Hij wijst er in dit verband op dat uit artikel 4.12, anders dan uit de toelichting op dit artikel lijkt te volgen, niet voortvloeit dat van het onderzoeksrecht pas gebruik kan worden gemaakt, nadat het geschil over informatieverstrekking aan de geschillencommissie is voorgelegd. Naar het oordeel van de Raad is het wenselijk dit uitdrukkelijk in de wet vast te leggen.

De Raad adviseert artikel 4.12 te wijzigen.

2.4 Zorgplicht voor degelijk bestuur

In het voorstel worden bijna alle voorschriften voor de interne bestuursstructuur vervangen door een wettelijke zorgplicht voor degelijk bestuur (artikel 4.2) en de verplichting tot afstemming met en verantwoording aan de samenleving (horizontaal) en aan de overheid (verticaal). In het verlengde hiervan wordt voor alle instellingen het zogenoemde raad-van-toezichtmodel geïntroduceerd. Met betrekking tot deze zorgplicht maakt de Raad de volgende opmerkingen.

a. Met betrekking tot de horizontale verantwoording bevat het wetsvoorstel geen andere bepaling dan een zorgplicht. Nadere regels hierover zullen gesteld moeten worden in de bestuursreglementen van de instellingen en – indirect – in een door de instellingen opgestelde, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gedragscode (artikel 7.16, eerste lid, onderdeel b). Volgens de toelichting kan de instelling de horizontale verantwoording op verschillende manieren invullen. Ze kan bijvoorbeeld informatie verstrekken waarop belanghebbenden kunnen reageren, ze kan de maatschappelijke opbrengsten met belanghebbenden bespreken, ze kan een convenant sluiten met relevante belanghebbenden over prestaties die gerealiseerd moeten worden, en ze kan belanghebbenden opnemen in een adviesorgaan. Tevens 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.⁹

De Raad wijst erop dat in het bestuursstelsel van de WHOO een instelling wordt bestuurd door het college van bestuur, terwijl daarop intern toezicht wordt gehouden door de raad van toezicht (hierna ook: RvT) en extern door de Minister van OCW.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.3.

Binnen deze randvoorwaarden voor het bestuursstelsel leggen instellingen op eigen wijze de horizontale verantwoording in het bestuursreglement vast. De Raad ziet geen wezenlijk onderscheid tussen een zorgplicht voor "degelijk bestuur" en een voor "goed bestuur"; beide uitdrukkingen worden afwisselend en zonder betekenisverschil in de toelichting gebruikt. Degelijk bestuur heeft bovendien het nadeel dat het een te ruime, ongespecificeerde normbepaling introduceert en daarmee afbreuk doet aan de rechtszekerheid van bestuurders.

De Raad adviseert in de toelichting het gebruik van de term "degelijk bestuur" nader te motiveren.

b. Ook al wordt een zorgplicht geïntroduceerd, de minister kan zich volgens de toelichting niet geheel terugtrekken: verticale handhaving blijft bestaan vanwege de stelselverantwoordelijkheid van de minister. Ten aanzien van de zorgplichten is het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op de naleving door individuele instellingen beperkt: slechts in incidentele gevallen, in opdracht van de minister, en alleen als er signalen zijn dat de zorgplicht mogelijk is geschonden. De minister heeft in het uiterste geval een aantal sanctiemogelijkheden ter beschikking, zoals bekostigingssancties. Daarnaast kan de minister aan het CvB (of de RvT, 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 (artikel 8.15). Een dergelijke aanwijzing zal echter pas in laatste instantie worden gegeven; eerst zullen andere toezichtinstrumenten worden ingezet.

Doordat enerzijds de zorgplicht algemeen is geformuleerd en anderzijds de bevoegdheden van de minister beperkt zijn, kan het verticale toezicht slechts marginaal plaatsvinden. Daarbij komt dat het toezicht op de naleving van de zorgplichten in eerste instantie de verantwoordelijkheid is van de RvT.¹⁰ De handhaving van de zorgplichten is daardoor afhankelijk van de kwaliteit van het toezicht door de RvT. Een belangrijk hulpmiddel daarbij is de – bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen – gedragscode voor degelijk bestuur. Deze code is echter nog niet vastgesteld. De stelselverantwoordelijkheid van de minister zou, naar de mening van de Raad, duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht door te bepalen dat de bestuursreglementen van (in elk geval) de openbare instellingen diens verklaring van geen bezwaar behoeven, welke alleen geweigerd kan worden wegens strijd met de WHOO.

c. Naast de zorgplicht voor degelijk bestuur wordt in het voorstel het raad-van-toezichtmodel voorgeschreven: alle instellingen voor hoger onderwijs kennen een college van bestuur en een raad van toezicht (artikel 4.3). Bij de meeste bijzondere hogescholen en universiteiten is dit al het geval, maar de WHW schrijft het niet voor. De openbare universiteiten kennen al wel een wettelijk verankerde RvT, maar de Minister van OCW benoemt de leden ervan. 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, aldus de toelichting: de RvT oefent geen toezicht uit voor de minister. Dat met betrekking tot de interne bestuursstructuur voor openbare en bijzondere instellingen dezelfde regels gaan gelden, past, blijkens de toelichting, in de

¹⁰ De RvT moet de kwaliteit van de horizontale verantwoording bewaken en hier eisen aan stellen. Daarbij ziet de RvT er onder andere op toe dat de instelling de wettelijke verplichtingen naleeft en zich houdt aan de gedragscode. De zorgplichten zijn hiermee uitdrukkelijk onder de toezichtstaak van de RvT gebracht. Ook moet de RvT de begroting, de jaarrekening, het jaarverslag en – voor zover van toepassing – het strategisch meerjarenplan van de instelling goedkeuren.

keuze om in het voorstel 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": een publiekrechtelijke instelling omzetten in een instelling die uitgaat van een privaatrechtelijke rechtspersoon (vereniging of stichting). De Raad plaatst de volgende kanttekening bij deze keuze (zie ook hierna, onder punt 10). Indien alle instellingen "van kleur verschieten", zoals nu bij de hogescholen reeds het geval is, komt de vraag naar voren hoe de regering haar verantwoordelijkheid ziet voor het stelsel van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, vanouds een van de opdrachten van de regering (artikel 23, eerste lid, van de Grondwet). De Raad adviseert in de toelichting op dit aspect van de stelselverantwoordelijkheid in te gaan.

2.5 Zorgplichten in de WHOO: samenvattend oordeel

Op grond van de voorgaande beoordeling per zorgplicht komt de Raad tot het volgende samenvattende oordeel.

- a. Met betrekking tot de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek (zie punt 2.2) concludeert de Raad dat deze, gezien het feit dat deze nader wordt uitgewerkt in andere – uit de WHW overgenomen – wettelijke bepalingen, op instellingsniveau waargemaakt kan worden. Voor zover met de zorgplicht als zodanig niet meer wordt beoogd dan duidelijk te maken dat het college van bestuur verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze wettelijke bepalingen, is deze daarmee overbodig. Voor zover de zorgplicht daarentegen een grotere verantwoordelijkheid impliceert, wordt uit het voorstel en de toelichting niet duidelijk wat dit concreet voor de instellingen betekent. Zonder duidelijkheid hierover kan niet worden beoordeeld in hoeverre deze zorgplicht naleefbaar is en rechtszekerheid biedt, noch wat in dit verband de meerwaarde ervan is. Tevens is de Raad van oordeel dat de zorgplicht voor de kwaliteit geen bijdrage levert aan de doelstellingen die de regering op dit terrein op stelselniveau voor ogen heeft.
- b. Ten aanzien van de zorgplicht voor de organisatie van de medezeggenschap komt de Raad tot de conclusie dat duidelijkheid in de wetgeving vereist is, waar het gaat om de regeling van belangen die tegengesteld kunnen zijn. Het nadeel van minimumvoorschriften inzake medezeggenschap weegt uit het oogpunt van doelmatigheid en rechtszekerheid zwaarder dan het voordeel van regeldrukvermindering; een voordeel dat overigens betrekkelijk is, gezien de noodzaak van nadere regeling op instellingsniveau.
- c. Het vormgeven van de eigen interne bestuursstructuur kan naar het oordeel van de Raad door middel van een zorgplicht worden geregeld. Waar het degelijk bestuur de horizontale en verticale verantwoording betreft, constateert de Raad dat het voorstel en de toelichting onvoldoende aanknopingspunten bieden om te kunnen concluderen dat een zorgplicht hiervoor het meest aangewezen instrument is. Aan het belang van de horizontale verantwoording wordt wel veel aandacht besteed, maar niet duidelijk wordt aan wie precies waarover en op welke manier verantwoording moet worden afgelegd. Met betrekking tot de verticale verantwoording is niet duidelijk hoe de minister zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van hoger onderwijs en onderzoek kan waarmaken. Hierdoor kan niet worden beoordeeld in hoeverre de zorgplicht voor degelijk bestuur naleefbaar is en derhalve welke de meerwaarde ervan is.

Omdat vooral ten aanzien van de zorgplichten voor de kwaliteit en degelijk bestuur onvoldoende duidelijk is in hoeverre deze handhaafbaar zijn en rechtszekerheid bieden, is de Raad, mede gezien de bijzondere positie van het hoger onderwijs hierbij, niet overtuigd van de toegevoegde waarde van zorgplichten in het hoger onderwijs. Hij adviseert de toegevoegde waarde ervan nader te onderbouwen en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de naleefbaarheid en de rechtszekerheid.

3. De positie van studenten in de WHOO

De student staat centraal in de WHOO, aldus de toelichting. De student wordt daar beschreven als de kern van het hoger onderwijs. De student wordt daarbij niet gezien als consument, maar als lid van een actieve kennissamenleving. Dit laatste rechtvaardigt zijn bijdrage aan het bestuur van de instelling door medezeggenschap en maakt een bredere vorming door deelname aan medezeggenschap mogelijk. De positie van de student wordt versterkt door:

1. bekostiging via halfjaarlijkse leerrechten, hetgeen het overstappen vergemakkelijkt;
2. recht op informatie en grotere duidelijkheid over inhoud en kwaliteit van de opleiding;
3. betere rechtsbescherming en vereenvoudigde interne en externe rechtsgang met de mogelijkheid tot schadevergoeding;
4. volwaardige medezeggenschap.

De Raad heeft op 7 oktober 2005 advies uitgebracht over de invoering van leerrechten, die in de WHOO niet wezenlijk anders zijn geregeld dan in het eerdere wetsvoorstel.¹¹ De Raad handhaaft de bezwaren die hij in zijn advies heeft verwoord. Met betrekking tot de andere maatregelen die de positie van de student beogen te versterken, merkt de Raad het volgende op.

3.1 Interne en externe rechtsbescherming

In artikel 3.52 van de WHOO wordt een zorgplicht opgenomen om voor de behandeling van zowel klachten als geschillen van studenten één toegankelijke en laagdrempelige voorziening in het leven te roepen, de zogenoemde één-loketgedachte. Dit "ontvangstkantoor" registreert de binnenkomende geschillen en klachten en deelt ze vervolgens toe aan de commissies of personen die met de behandeling daarvan zijn belast. Bij geschillen over examens geeft de geschillencommissie een bindend advies aan het CvB van de instelling, dat daarop een besluit neemt. Beroep kan worden ingesteld bij het College van beroep voor het hoger onderwijs. De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.

- a. De adviezen van de in artikel 3.52, eerste lid, aanhef en onder b, van de WHOO bedoelde commissies zijn ingevolge artikel 3.53, eerste lid, van deze wet bindend voor het CvB, voor zover deze betrekking hebben op beslissingen van een examencommissie of van een examiner. Volgens de toelichting bij artikel 3.53 is hiervoor gekozen om de professionals binnen de instelling te vrijwaren van enige vorm van toetsing door het CvB van inhoudelijke beoordelingen van kennis en kunde van een student. De Raad wijst erop dat naast de beslissingen van de examencommissie en de examinatoren door het CvB ook andere, aan de voornoemde gerelateerde beslissingen worden genomen, zoals beslissingen inzake de omvang van de

¹¹ Advies van 7 oktober 2005, Kamerstukken II 2005/06, 30387, nr. 4.

vrijstellingen en beslissingen genomen op basis van het aanvullend onderzoek. Met betrekking tot die beslissingen wordt geen bindend advies uitgebracht. Anderzijds kan een examencommissie of een examiner ook beslissingen nemen die geen betrekking hebben op kennis of kunde; ook deze beslissingen zijn ingevolge artikel 3.52, eerste lid, WHOO onderworpen aan het bindend advies van de commissie. Een complicerende factor is verder dat de figuur van het bindend advies niet past in het in de Algemene wet bestuursrecht geregelde stelsel van bezwaar- en beroepschriften; dat dit – zoals de toelichting stelt – ten goede komt aan de eindverantwoordelijkheid van het CvB kan de Raad, gelet op het bindende karakter van de advisering, niet inzien. Gelet op het voorgaande adviseert de Raad in artikel 3.53 WHOO af te zien van afwijkingen van het algemene stelsel van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming, voor zover van toepassing.

b. In paragraaf 2.4 van de toelichting wordt gesteld dat de rechtsbescherming van de student bemoeilijkt wordt door onduidelijkheid over de te volgen rechtsgang en dreigt te verslechteren doordat de instellingen minder aan wettelijke regels worden gebonden. Aangenomen wordt dat dit kan worden opgevangen door beslissingen, ongeacht of het besluiten betreft in de zin van de Awb, na een interne procedure bij uitsluiting te laten beoordelen door het College van beroep voor het hoger onderwijs. In hoofdzaak zou de Awb in deze procedures van toepassing zijn.

De Raad kan de uitgangspunten en veronderstellingen van deze voorstellen niet volgen. Het voorstel doorsnijdt op tweeërlei wijze het aan de inrichting van de rechtsbescherming in ons land ten grondslag liggende onderscheid tussen privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtsbetrekkingen, en doet dit op basis van een verkeerd begrip van de toepasselijkheid van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Anders dan in de genoemde paragraaf en in de toelichting bij het derde lid van artikel 3.53 is verondersteld, wordt de bestuursrechtelijke dan wel privaatrechtelijke aard van de rechtsbetrekking niet zonder meer bepaald door het onderscheid tussen openbare en bijzondere instellingen. Afgezien van wat in onderdeel 10 van dit advies wordt opgemerkt over dit onderscheid gaat de toelichting hier voorbij aan de definitie van bestuursorganen in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb, waaruit volgt dat ook organen van een privaatrechtelijke rechtspersoon met openbaar gezag kunnen zijn bekleed, terwijl omgekeerd geldt dat publiekrechtelijke rechtspersonen ook in privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen kunnen staan. Bovendien kan – zoals de toelichting in de laatste alinea van paragraaf 2.4.2 ook lijkt te onderkennen, zij het ook daar ten onrechte gerelateerd aan het onderscheid tussen openbare en bijzondere instellingen – de opdracht van de geschillenbeslechting aan het College van beroep voor het hoger onderwijs ook niet het laatste woord zijn waar het geschil een privaatrechtelijke rechtsbetrekking betreft. In artikel 112 van de Grondwet is aan de rechter de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen opgedragen. Het tweede lid van dit artikel opent de mogelijkheid om de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, op te dragen aan niet tot de rechterlijke macht behorende gerechten. Ingevolge het voorgestelde artikel 3.52, derde lid, WHOO wordt de berechting van alle geschillen opgedragen aan een college dat niet tot de rechterlijke macht behoort en organisatorisch is aangehaakt bij het ministerie van OCW. De Raad merkt op dat reeds om deze reden het onwenselijk is de berechting van geschillen anders dan over besluiten in de zin van de Awb in een bijzondere rechtsgang onder te brengen.

c. Ook overigens ontmoet de voorgestelde brede jurisdictie van het College van beroep voor het hoger onderwijs bezwaar. Ingevolge artikel 3.56, eerste lid, tweede volzin, van de WHOO staat tegen deze uitspraken geen beroep meer open. Daarmee wordt de weg naar de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State afgesloten, aldus de toelichting bij dit artikel. Die keuze wordt gemotiveerd met het argument dat studenten het College van beroep als laagdrempelig ervaren en dit College in redelijk korte tijd een beslissing neemt. Het College van beroep wordt daarmee het hoogste rechterlijke college in deze geschillen. Onverminderd het hiervoor in punt a en b opgenomen advies, is het naar het oordeel van de Raad onwenselijk wat betreft besluiten in de zin van de Awb tot een verdergaande invoering van gespecialiseerde bestuursrechtspraak te komen. De Raad acht het in het algemeen gewenst dat wordt aangesloten bij het algemene stelsel van rechtsbescherming, en zo min mogelijk bijzondere procedures in het leven worden geroepen. Hij adviseert de regeling van interne en externe rechtsbescherming te heroverwegen.

d. Ingevolge artikel 8.21 van de WHOO staat tegen besluiten van de Minister van OCW of de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie met betrekking tot accreditatie rechtstreeks beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In artikel 14.1 van de WHW is eenzelfde procedure opgenomen. De memorie van toelichting bevat geen motivering voor deze afwijking van de gebruikelijke, in de Awb neergelegde, beroepsgang in het bestuursrecht. Gelet op het streven naar zoveel mogelijk uniformiteit in het bestuursprocesrecht acht de Raad echter een dragende motivering voor een dergelijke afwijking noodzakelijk. Hij adviseert artikel 8.21, indien deze regeling noodzakelijk wordt geacht, van een dragende motivering te voorzien en anders de beroepsgang te herzien.

Gelet op bovenstaande opmerkingen komt de Raad tot de conclusie dat het stelsel van rechtsbescherming voor studenten op belangrijke onderdelen onvoldoende is doordacht en toegelicht, en ten onrechte de uitgangspunten van de inrichting van de rechtsbescherming in Nederland verlaat. Hij adviseert dit stelsel te heroverwegen, met inachtneming van de in deze paragraaf gemaakte opmerkingen.

3.2 Inspraak

De medezeggenschapsregelingen worden geheel aan de zorg(plicht) van de instellingen overgelaten. De instellingen mogen het op eigen manier regelen, waardoor gewenste variatie in medezeggenschap ontstaat. Omdat de regeling van medezeggenschap aan instellingen wordt overgelaten, vervallen volgens de memorie van toelichting de opleidingscommissies (OCs), die in de WHW verplicht waren. De inspraak van studenten in hun eigen opleiding via de OC is uiterst belangrijk gebleken en speelt een belangrijke rol bij evaluaties van opleidingen. In het algemeen functioneren OCs naar behoren en wordt er door studenten veel waarde aan gehecht dat hun, vaak uiterst praktische, belangen via hun vertegenwoordigers in de OC worden behartigd. Thans wordt echter geen onderscheid meer gemaakt naar verschillende soorten inspraak en medezeggenschap. Medezeggenschap inzake het bestuur van de instelling, begrotingen, curricula, opleidings- en examenreglementen vallen alle onder de paraplu van de zorgplicht.

De Onderwijsraad adviseert de OC in de WHOO op te nemen. Het rechtstreeks belang dat studenten hebben bij de inrichting en uitvoering van de opleiding valt niet op één lijn te stellen met de medezeggenschap bij het bestuur van de instelling, een activiteit

waar blijkens de opkomst bij verkiezingen slechts een zeer klein aantal van alle studenten in is geïnteresseerd.

De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan dit onderscheid en daarbij tevens in te gaan op de urgentie van de veranderingen in inspraak- en medezeggenschapsregiems van studenten bij instellingen en om het laten vervallen van de verplichting tot instelling van een OC te herzien.

4. Meer excellentie in het hoger onderwijs

Een doel van de WHOO is de vergroting van de differentiatie en excellentie in het hoger onderwijs. Als middel wordt gekozen voor een systeem van vraagsturing, terwijl de mogelijkheden tot selectie van aanstaande studenten voorlopig maar in beperkte mate worden uitgebreid.

De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.

4.1 Toelating en selectie

Evenals de WHW gaat de WHOO uit van een geclausuleerd toelatingsrecht, hetgeen betekent dat het bezit van een diploma van de juiste vooropleiding, vwo dan wel havo of mbo, met de juiste vakken of het juiste profiel toelating biedt tot een wo-respectievelijke hbo-opleiding. Daarnaast biedt een bachelordiploma in het hbo toelating tot een universitaire bacheloropleiding. Alleen bij doorstroming vanuit een propedeuse in het hbo naar een universitaire studie en bij doorstroming vanuit het middelbaar beroepsonderwijs naar een niet-verwante hbo-studie mogen de instellingen studenten selecteren, hetgeen in de toelichting wordt aangeduid als 'toelaatbaarheid'.¹² De reden hiervoor is dat het aantal studenten dat na acht jaar is afgestudeerd, bij deze twee groepen studenten 5 tot 20% lager ligt dan bij andere groepen studenten. Pas na evaluatie van de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing in juni 2007 wordt besloten of het aantal mogelijkheden tot selectie in de WHOO moet worden uitgebreid. In dit opzicht wordt de WHOO voortijdig ingediend.¹³

De Raad constateert in het voorstel een zekere onevenwichtigheid, omdat studenten zich in beginsel op elke opleiding kunnen inschrijven, terwijl instellingen maar in beperkte mate studenten kunnen selecteren. In het licht van de beoogde rendementsverhoging in het hoger onderwijs is dit opmerkelijk, vooral nu in de memorie van toelichting wordt geconstateerd dat het rendement van het Nederlandse hoger onderwijs zich internationaal gezien in de middenmoot bevindt. Om het rendement te vergroten moeten studenten zoveel mogelijk bij die opleiding terechtkomen waarvoor zij geschikt en gemotiveerd zijn. Daartoe is niet alleen goede voorlichting van belang, maar moet de instelling ook de mogelijkheden hebben om ongeschikte of ongemotiveerde studenten niet alleen tijdens maar ook al voor de aanvang van hun studie door te verwijzen naar andere, wel voor hen geschikte opleidingen. Het streven naar vergroting van het percentage jongeren dat aan het hoger onderwijs deelneemt, vergroot de behoefte aan selectie nog verder, omdat de capaciteiten van de studenten in het hoger onderwijs zeer uiteenlopen. De Raad acht het dan ook wenselijk dat de mogelijkheden voor instellingen om honoursprogramma's in te richten naast reguliere programma's verder worden uitgebreid. Hij acht het weinig consequent dat een instelling ingevolge artikel 3.46, eerste lid, van de WHOO wél tijdens de bacheloropleiding, dus ook na afloop van het eerste semester of trimester, studenten mag selecteren voor een honoursprogramma, maar niet bij aanvang van de opleiding. De Raad adviseert deze selectie ook bij inschrijving mogelijk te maken.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

¹³ Memorie van toelichting, hoofdstuk 3, inleiding, blz. 129.

Een goede combinatie van voorlichting, selectie en doorverwijzing vóór en tijdens de studie zal bijdragen tot een bewuste en gemotiveerde keuze bij studenten. Deze zullen zich intensiever bij de onderwijsgemeenschap betrokken voelen, waardoor het rendement in het hoger onderwijs zal toenemen. Wanneer studenten niet meer automatisch tot de opleiding van hun keuze worden toegelaten, zal bovendien hun inzet in het voortgezet onderwijs toenemen en daarmee ook de rendementen van dat onderwijs.

De Raad adviseert het toelatingsrecht in het hoger onderwijs opnieuw te overwegen, meer mogelijkheden tot selectie en doorverwijzing in het voorstel op te nemen en artikel 3.46 zodanig aan te passen dat al bij inschrijving voor de studie kan worden geselecteerd.

4.2 Vraagsturing en excellentie

De introductie van leerrechten moet de vraagsturing in het hoger onderwijs vergroten, hetgeen betekent dat instellingen opleidingen moeten aanbieden waar studenten belangstelling voor hebben. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat studenten zich bij hun studiekeuze in overwegende mate zullen laten leiden door de vraag van de arbeidsmarkt en de samenleving naar bepaalde studies.

Aan de WHOO ligt het beleidsdoel ten grondslag dat de Nederlandse economie innovatiever moet worden, vooral op het gebied van productinnovatie, en dat studenten meer ondernemersvaardigheden moeten worden bijgebracht. Hiervoor is een forse groei van het aantal studenten in technische studies en ontwerpopleidingen vereist. De toelichting maakt op geen enkele wijze duidelijk in hoeverre vraagsturing bijdraagt tot de verwezenlijking van deze ambities.

De Raad wijst erop dat het aantal studenten in technische studies al geruime tijd achterblijft en dat veel onderzoekers op het gebied van natuurwetenschappen en techniek uit het buitenland moeten worden geworven. Het staat dan ook allerm minst vast dat vraagsturing leidt tot voldoende aantallen hoger opgeleiden in de studies waaraan de Nederlandse kenniseconomie behoefte heeft. Het is zelfs goed denkbaar dat veel studenten zullen kiezen voor economische of commerciële opleidingen die minder tijd en inspanning vergen dan een technische studie. Door de rechtstreekse koppeling van bekostiging aan de aantallen ingeschreven studenten kan dit ertoe leiden dat veel technische opleidingen hun poorten zullen moeten sluiten, terwijl het aantal managementopleidingen explosief groeit. Eenzelfde gevaar dreigt voor bepaalde cruciale talenstudies als Chinees en Duits.

De Raad is er niet van overtuigd dat vraagsturing alléén studenten voldoende prikkels biedt om studies te kiezen en te voltooien waaraan de samenleving behoefte heeft. Hij wijst er in dit verband op dat artikel 3.36 van de WHOO nieuwe leerrechten biedt aan afgestudeerden die alsnog een opleiding gaan volgen op het gebied van onderwijs of zorg. Kennelijk wordt van vraagsturing onvoldoende prikkeling verwacht om de tekorten in deze sectoren aan te vullen. Gelet op het belang dat in de toelichting wordt gehecht aan technologische innovatie, ligt het voor de hand dat de WHOO ook mogelijkheden bevat om het volgen van technische en natuurwetenschappelijke studies te stimuleren.

De Raad adviseert in de toelichting aan deze onderwerpen aandacht te besteden, en zondig het voorstel aan te passen.

5. De toekomst van het binaire stelsel

Het voorstel laat het onderscheid tussen universiteit en hogeschool, het binaire stelsel, onaangetaast, met het voorkomen van versnippering van onderzoeksgelden en de

herkenbaarheid van beide instellingen in de Nederlandse samenleving als voornaamste argumenten. Deze keuze wordt echter voor een belangrijk deel weer ondermijnd door verschillende maatregelen die de onderzoekstaak van het hbo moeten opwaarderen. Zo is in artikel 2.6 van de WHOO expliciet de onderzoekstaak van de lector opgenomen, en telt onderzoek ingevolge artikel 4.1, derde lid, en artikel 7.1, eerste lid, van de WHOO voortaan uitdrukkelijk mee bij de bekostiging. Deze bepalingen werken juist weer versnippering van de bekostiging van onderzoek in de hand.

Voorts kunnen op grond van artikel 4.21 van de WHOO hogescholen voortaan aangemerkt worden als universiteit, en daarmee het promotierecht verwerven, overigens zonder dat hiermee aanspraken op bekostiging voor universitair onderzoek worden verworven. De toelichting bevat tevens beleidsvoornemens met betrekking tot promotietrajecten voor docenten in het hbo en opleidingen van de derde cyclus bij hogescholen.¹⁴ Realisatie van deze beleidsvoornemens zal het onderscheid tussen universiteiten en hogescholen onduidelijker maken.

De Raad acht vervaging van het onderscheid tussen hbo en wo onwenselijk, omdat het onderscheid tussen afgestudeerden van beide soorten hoger onderwijs op de arbeidsmarkt minder herkenbaar wordt. Dit klemmt temeer, nu terecht gekozen is voor handhaving van het binaire stelsel. In het bijzonder acht de Raad het onwenselijk om hbo-instellingen een universitaire status te verlenen. Goede hbo-instellingen kunnen hierdoor ten onrechte het imago van tweederangs universiteiten krijgen. De positie van afgestudeerden aan dergelijke instellingen op de arbeidsmarkt zal hierdoor verslechteren. De gewenste opwaardering van hbo-docenten en -instellingen kan wél worden bereikt door intensiever samen te werken met universiteiten en de doorstroming van hbo naar wo te vergemakkelijken, evenwel zonder het eigen karakter van deze twee typen onderwijs onrecht te doen.

De Raad adviseert artikel 4.21 niet in het voorstel op te nemen.

6. Vraagsturing en wetenschappelijk onderzoek

Tegenover de vraagsturing in het hoger onderwijs staat een forse vergroting van de mogelijkheden tot sturing door de overheid van het onderzoek op universiteiten en hogescholen. In hoofdstuk 7 van de memorie van toelichting staan vier concrete overheidstaken op onderzoeksgebied geformuleerd, te weten het op de agenda zetten van nationaal strategische doelen, het stimuleren van onderzoek als het belang van Nederland dit vereist, het via financiering stimuleren van universiteiten tot slagvaardig en effectief onderzoek, en tot slot het bevorderen van interactie tussen universiteiten, bedrijven en samenleving. Universiteiten moeten elke vier jaar onderzoeksplannen opstellen die rekening houden met deze nationale strategische doelen. De overheid toetst jaarlijks aan de hand van de voortgangsrapportage in het wetenschapsbudget of de universiteiten, zowel afzonderlijk als in hun geheel, hun rol naar behoren vervullen. Door middel van de ingevolge artikel 7.4 van de WHOO bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen maatstaven krijgt de overheid meer mogelijkheden om via de bekostiging te sturen welk onderzoek universiteiten verrichten. Vergroting van de sturing in het wetenschappelijk onderzoek is nodig voor stimulering van de kenniseconomie. De memorie van toelichting noemt als doel de creatie van economische en maatschappelijke meerwaarde, in de vorm van spin-offs en octrooien.¹⁵

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 7.2

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 7.1.2.

De Raad onderkent het economisch belang van wetenschappelijk onderzoek, maar maakt hierbij de kanttekening dat het verband tussen wetenschappelijk onderzoek en economische groei minder duidelijk en rechtlijnig is dan de toelichting lijkt te veronderstellen. Bij fundamenteel onderzoek is de eventuele toepasbaarheid van de resultaten tijdens het onderzoek lang niet altijd duidelijk, en vaak verloopt er een lange periode tussen het verkrijgen van onderzoeksresultaten en de praktische toepassing ervan.

Voor fundamenteel wetenschappelijk onderzoek zijn forse investeringen nodig in gebouwen, collecties, apparatuur en wetenschappelijke staf. Dit veronderstelt een bepaalde mate van continuïteit in de financiering. Universiteiten bekostigen dure onderzoeksinstituten vaak gedeeltelijk uit het overschot van de middelen die beschikbaar worden gesteld voor minder dure studierichtingen. De rechtstreekse koppeling tussen bekostiging en aantallen ingeschreven studenten maakt deze kruissubsidiëring minder vanzelfsprekend. Studenten zullen verwachten, en wellicht in het kader van de medezeggenschap zelfs eisen, dat de voor hun opleidingen bestemde gelden ook aan die opleidingen worden besteed. Dit kan problemen opleveren voor de bekostiging van studies die een gering aantal studenten trekken, maar die niettemin van belang zijn voor de kenniseconomie. De gedeeltelijke dynamisering van de eerste geldstroom en grotere sturing binnen de tweede geldstroom aan de hand van nationaal strategische doelen brengen de continuïteit van deze opleidingen nog verder in gevaar. Het gecombineerde effect van beide sturingsmechanismen kan ertoe leiden dat er per saldo minder geld beschikbaar komt voor onderzoeken die van groot belang zijn voor de kenniseconomie.

De Raad adviseert in de toelichting op dit gevaar in te gaan en een voorziening te creëren die de continuïteit van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek veiligstelt.

7. Europeesrechtelijke aspecten

Het Nederlandse stelsel van bekostigd onderwijs is volgens de memorie van toelichting uitgesloten van de Europese regels met betrekking tot de interne markt en mededinging, omdat er sprake is van diensten van algemeen belang (DAB) doordat 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.¹⁶ De toelichting benadrukt dat hier sprake is van maatschappelijke ondernemingen met een maatschappelijke opdracht en dat het onderwijs niet kan worden beschouwd als een commerciële markt waarop eenvoudige vormen van markwerking van toepassing zijn.¹⁷ Het feit dat ouders of leerlingen een eigen bijdrage betalen, maakt dit niet anders.¹⁸ Bekostigde onderwijsinstellingen zijn dan ook geen diensten van algemeen economisch belang als bedoeld in artikel 86, tweede lid, van het EG-verdrag, terwijl het niet bekostigde onderwijs moet worden aangemerkt als een dienst van algemeen economisch belang (DAEB).

De Raad merkt hierover het volgende op.

7.1 Economische activiteit of dienst van algemeen belang

De toepasselijkheid van Europese regels inzake mededinging (kartelrecht en staatssteun) en de interne markt ten aanzien van een bepaalde activiteit is afhankelijk van de vraag of sprake is van een economische activiteit, dat wil zeggen een activiteit

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 5.6.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.2.

¹⁸ De memorie van toelichting verwijst hier kennelijk naar het arrest van het HvJ EG in zaak 263/86, Humbel Jurispr. 1988, blz. 5365.

die bestaat uit het aanbieden van goederen of diensten op een markt.¹⁹ Om te beoordelen of sprake is van een economische activiteit, moet worden gelet op de aard en het doel van de desbetreffende activiteit, en op de regels waaraan de uitvoering van die activiteit is gebonden. De wijze van financiering, het feit dat de activiteit is opgedragen aan de overheid of het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht zijn daarbij niet van belang.

Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG) vallen activiteiten die worden uitgevoerd door organisaties die grotendeels een sociale functie vervullen, geen winstoogmerk hebben en niet deelnemen aan economische activiteiten, doorgaans niet onder de communautaire regels inzake mededinging en interne markt.²⁰ Indien een dergelijke organisatie echter in het kader van de uitvoering van een taak van algemeen belang aan economische activiteiten deelneemt, zijn die communautaire regels daarop wél van toepassing.

De consequentie van het uitvoeren van een economische activiteit is dat de regels inzake mededinging en de interne markt van het EG-verdrag van toepassing zijn. De DAEB vormen daarbij een bijzondere categorie. Ten aanzien van hen is het EG-verdrag van toepassing voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in rechte of in feite, van de hen toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. Mede naar aanleiding van de jurisprudentie van het HvJEG heeft de Europese Commissie recent een kaderregeling betreffende het staatssteuntoezicht en een beschikking betreffende de toepassing van artikel 86, tweede lid, van het EG-Verdrag ten aanzien van DAEB vastgesteld.²¹ Hierbij zijn vooral de regels inzake staatssteun van belang. Aan ondernemingen mag compensatie worden toegekend voor de verrichtingen van DAEB, voorzover dit strekt tot dekking van de kosten die de betrokken onderneming daarvoor maakt. Compensatie die verder gaat, vormt in beginsel verboden staatssteun. Ook mag compensatie niet leiden tot kruissubsidiëring. Een en ander brengt mee dat de overheid bij deze compensatie streng toezicht moet houden op de besteding van publiek geld om te waarborgen dat de geboden compensatie niet verder gaat dan noodzakelijk is voor de verrichting van de DAEB en op de daarvoor bestemde wijze wordt besteed.

In de volgende paragrafen wordt nader op de gevolgen van dit onderscheid ingegaan.

7.2 Hoger onderwijs als DAB

In de memorie van toelichting wordt de toepasselijkheid van Europese regels met betrekking tot de interne markt op het gebied van hoger onderwijs categorisch uitgesloten. De Raad kan zich vinden in de overweging dat het stelsel van instellingen die bekostigd hoger onderwijs verzorgen, nog steeds de basiskenmerken heeft van een dienst van algemeen belang die niet als een economische activiteit dient te worden aangemerkt.²² Daarbij speelt een rol dat de instellingen door de overheid worden bekostigd, het collegegeld wettelijk wordt vastgesteld en het aanbod in belangrijke mate door de overheid wordt gereguleerd. De Raad wijst er echter op dat de positie

¹⁹ Zie onder andere C-475/99, Glöckner, Jurispr. 2001, blz. I-8089; wat betreft het vrij verkeer kan worden gewezen op zaken C-158/96, Kohll, Jurispr. 1998, blz. I-1931 en C-157/99, Smits en Peerbooms, Jurispr. 2001, blz. I-5473.

²⁰ Zie bijvoorbeeld zaken 263/86, Humbel, Jurispr. 1988, blz. 5365, C-159/91 en C-160/91, Poucet, Jurispr. 1993, blz. I-637; C-109/92, Wirth, Jurispr. 1993, blz. I-6447, C-264/01, C/306/01, C-354/01 en C-355/01, AOK Bundesverband e.a., Jurispr. 2004, blz. I-2493, zie ook de mededeling van de Commissie betreffende de diensten van algemeen belang (2001/C 17/04), punten 29 en 30.

²¹ Kaderregeling en Beschikking van 28 november 2005, 2005/842/EG, Pb EG L 312/67.

²² Blijkens het arrest in zaak 293/83, Gravier, Jurispr. 1985, blz. 593, r.o. 19, behoren de inrichting van het onderwijs en het onderwijs als zodanig niet tot de onderwerpen die het Verdrag onder de bevoegdheid van de Gemeenschapsinstellingen heeft gebracht.

van instellingen in het hoger onderwijs steeds meer kenmerken vertoont waardoor niet meer kan worden volgehouden dat ondubbelzinnig sprake is van DAB waarop de regels inzake mededinging en de interne markt niet van toepassing zijn.

Op zichzelf is een stelsel van vraagsturing denkbaar binnen een gesloten stelsel van onderwijs als overheidsvoorziening door bekostigde instellingen. In de ontwikkeling van het stelsel wordt echter ook rekening gehouden met het geven van onderwijs door niet-bekostigde instellingen. Hoewel (voorlopig) nog geen sprake is van een 'open bestel'²³, heeft deze ontwikkeling wel tot gevolg dat bekostigde instellingen niet alleen onderling concurreren om studenten, maar ook met niet-bekostigde instellingen. In zoverre opereren bekostigde instellingen op een markt. Ook verdient in dit opzicht de verhouding met vergelijkbare instellingen in andere lidstaten, en in het bijzonder met Vlaanderen, nadere aandacht. Voorts wijst de Raad erop dat de toelichting meer differentiatie in het hoger onderwijs bepleit, zowel in kwaliteit als in duur en niveau van de opleidingen, en dat vergroting van de wisselwerking tussen bedrijfsleven en hoger onderwijs wordt beoogd. Voorts kunnen niet gebruikte leerrechten in een latere levensfase nog worden ingezet. Deze ontwikkelingen leiden tot vervaging van de grens tussen regulier hoger onderwijs en commerciële aanbieders van opleidingen. Naarmate het hoger onderwijs zich verder ontwikkelt in de richting van een open bestel, zal steeds minder goed kunnen worden volgehouden dat instellingen bij de uitvoering van de taken waarvoor zij worden bekostigd, diensten van algemeen belang uitvoeren. Vergelijkingen met andere Europese stelsels van hoger onderwijs maken duidelijk dat daar gekozen wordt voor grotere verantwoordelijkheid van de overheid voor het hoger onderwijs en niet voor een open bestel.

Voorzover instellingen van hoger onderwijs activiteiten verrichten die niet tot de wettelijke opleidingstaken behoren, zoals postacademisch onderwijs of cursussen, treden zij op als ondernemer in het economisch verkeer. Daarbij is niet relevant of zij daarmee beogen winst te maken, maar slechts of zij in concurrentie treden met andere aanbieders. De toelichting dient dan ook een duidelijk onderscheid te maken tussen wettelijke opleidingstaken en overige activiteiten.

Volgens paragraaf 5.6 van de toelichting zouden niet-bekostigde instellingen diensten van algemeen economisch belang verrichten. De Raad kan dit standpunt vooralsnog niet volgen, aangezien in de toelichting op geen enkele wijze aannemelijk wordt gemaakt of en zo ja, in hoeverre er bij niet-bekostigde instellingen sprake is van de vervulling van een dienst van algemeen belang door deze instellingen. Evenmin is sprake van een openbare dienstverplichting. Ook in dit opzicht dient de toelichting te worden aangepast.

7.3 Onderzoek universiteiten

Met betrekking tot het vrije en ongebonden onderzoek, dat wordt bekostigd uit de eerste en tweede geldstroom, kan worden betoogd dat de regels van de interne markt hierop niet van toepassing zijn. Dit is minder evident voor het onderzoek uit de derde geldstroom, waarbij de overheid of de particuliere organisatie die het onderzoek bekostigt meer zeggenschap heeft over de besteding daarvan. Dit onderzoek lijkt meer overeenkomsten te hebben met onderzoek dat op commerciële basis wordt verricht. Daarbij merkt de Raad op dat ook 10% van het budget van de eerste geldstroom in de toekomst verdeeld wordt op basis van de tweede en derde geldstroom. De toelichting moet derhalve onderscheid maken tussen het uit de eerste of tweede geldstroom en het uit de derde geldstroom bekostigde onderzoek en een gedegen motivering bevatten, waarom de interne markt niet op het onderzoek uit de derde geldstroom van

²³ Zie onder meer Kamerstukken II 2004/05, 29 891, nr. 1.

toepassing is, respectievelijk waarom er geen sprake zou zijn van een vervalsing van de mededinging of een beperking van het vrij verkeer.

7.4 Onderzoek hogescholen

Ingevolge artikel 4.1, derde lid, onder b, van de WHOO is het onderzoek dat hogescholen verrichten gericht op ontwerp- en ontwikkelactiviteiten in verwevenheid met de beroepspraktijk. Volgens de toelichting gaat het om onderzoek dat voortkomt uit kennisvragen vanuit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Uit deze omschrijving wordt naar het oordeel van de Raad niet duidelijk waarin dit onderzoek verschilt van onderzoek dat plaatsvindt door particuliere of commerciële organisaties, zoals ontwerp bureaus of ingenieursbureaus die gelijksoortig onderzoek voor overheidsorganisaties of het bedrijfsleven verrichten. Zonder gedegen nadere motivering kan moeilijk worden volgehouden dat hier sprake is van DAB, die niet onder de regels van de interne markt en de mededinging zouden vallen. In dit verband merkt de Raad op dat het bevorderen van de wisselwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven als motivering onvoldoende is, omdat deze wisselwerking ook kan worden bereikt door bijvoorbeeld langdurige stages van studenten of door het bevorderen van duale onderwijstrajecten. De toelichting zal daarom naar het oordeel van de Raad ook dragend moeten motiveren waarom het onderzoek door hogescholen niet onder de regels voor de interne markt en de mededinging valt.

7.5 Consequenties van een gemengd stelsel

De Raad komt tot de conclusie dat ten aanzien van de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek niet zonder meer kan worden gesteld dat deze (uitsluitend) diensten van algemeen belang leveren en daarom buiten de werkingssfeer van de Europese regels inzake mededinging en de interne markt vallen. Eerder gaat het om instellingen die gemengde prestaties leveren. Financiering van overheidswege van de activiteiten van deze instellingen (bekostiging) ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taken hoeft op zichzelf niet aangemerkt te worden als staatssteun, maar in ieder geval moet gewaarborgd zijn dat geen overcompensatie plaatsvindt, en voorts dient kruissubsidiëring te worden voorkomen. Ook brengt dit mee dat een gescheiden boekhouding moet worden gevoerd voor de commerciële activiteiten en de uitvoering van de wettelijke taken.

Het voorstel biedt echter geen wettelijke regels of garanties die voorkomen dat de Europese regels inzake de mededinging en de interne markt worden overtreden. Voorts kent paragraaf 7.4 van de WHOO, die bepalingen over de financiële verslaglegging van de instellingen bevat, geen voorschriften met betrekking tot het voeren van een gescheiden boekhouding voor de commerciële activiteiten en de wettelijke taken, met uitzondering van de in artikel 7.20 van de WHOO opgenomen mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften te geven omtrent de administratie van de instellingen.

Naar het oordeel van de Raad garandeert het voorstel daarmee onvoldoende dat de Europese regels inzake de mededinging en de interne markt door de instellingen zullen worden nageleefd. Hij adviseert daarom het voorstel zo aan te passen dat naleving van de relevante Europese regels voldoende gegarandeerd wordt. De WHOO zal onder meer regels moeten bevatten die overcompensatie en kruissubsidiëring voorkomen. Tevens dient de wet voor te schrijven dat instellingen een gescheiden boekhouding voeren voor hun commerciële activiteiten en hun wettelijke taken.

De Raad adviseert het voorstel in bovengenoemde zin te wijzigen.

8. Financieel beheer

Artikel 7.12 van de WHOO bepaalt dat de toegekende middelen op zodanige wijze dienen te worden beheerd dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de instelling zijn verzekerd. De toelichting op dit artikel stelt dat het daarbij gaat om de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de besteding van publieke middelen, en brengt dit in verband met de taak van het CvB om er zorg voor te dragen dat binnen de instelling kwalitatief goed onderwijs wordt verzorgd en kwalitatief goed onderzoek wordt verricht.

Volgens de toelichting is uitbesteden in beginsel toegestaan, is het aanwenden van publieke middelen voor private activiteiten (investeringen in commerciële activiteiten) onder voorwaarden toegestaan en mag de rijksbijdrage niet worden ingezet voor het betalen van het reguliere college- of examengeld.

a. Het kabinet gaat er kennelijk van uit dat de gekozen formulering "een zodanig beheer van de toegekende middelen dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de instelling zijn verzekerd" voldoende grondslag biedt voor een toetsing van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de toegekende publieke middelen. Dit is niet vanzelfsprekend het geval. De Raad adviseert artikel 7.12 in dit opzicht te verduidelijken door uitdrukkelijk te bepalen dat de toegekende middelen in overeenstemming met de doelen waarvoor zij zijn toegekend, dienen te worden aangewend.

b. Een voordeel van de gekozen formulering is dat deze ruim genoeg is om, zoals de toelichting stelt, uitbesteding mogelijk te maken en mogelijk te maken dat publieke middelen – onder omstandigheden - voor commerciële doeleinden worden ingezet. De Raad is evenwel van oordeel dat de besteding van publieke middelen, ongeacht de keuzes die ten aanzien van de positionering van de instellingen gemaakt kunnen worden, in beginsel gericht dient te zijn op de bekostiging van de publieke taken van de instellingen, ook al hebben instellingen vrijheid bij de besteding van die bekostiging binnen het kader van die publieke taken. Uitbesteding kan aanvaardbaar zijn, maar dat geldt niet voor het inzetten van publieke middelen voor commerciële activiteiten ("kruissubsidiëring"). De Raad constateert dat artikel 7.12 kruissubsidiëring niet verhindert. Hij adviseert expliciet te bepalen dat de doelen van de bekostiging beperkt zijn tot het bekostigde onderwijs en dat publieke middelen niet mogen worden ingezet voor commerciële doelen.

c. In paragraaf 6.4 van de WHOO wordt ingegaan op het financiële toezicht. Daarbij wordt vermeld dat de Algemene Rekenkamer toezicht houdt op het door de Auditdienst van OCW uitgevoerde toezicht op de werkzaamheden van de externe accountant. De Raad wijst erop dat de Algemene Rekenkamer in het kader van artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 de bevoegdheid heeft om niet alleen bij de minister, maar ook bij de desbetreffende instellingen inlichtingen in te winnen, het overleggen van bescheiden te vorderen of een onderzoek bij die instellingen in te stellen onder de in dat artikel geregelde voorwaarden. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

9. Universitair medisch centrum

In het voorgestelde artikel 5.4, eerste lid, wordt bepaald dat een academisch ziekenhuis en een universiteit een samenwerkingsverband kunnen aangaan onder de

wettelijke aanduiding universitair medisch centrum (UMC). De universiteiten en de academische ziekenhuizen krijgen daarmee de gelegenheid om de samenwerking die onder de WHW tot stand is gebracht, voort te zetten. Het uitgangspunt in de WHW is hierbij dat het academisch ziekenhuis en de universiteit afspraken maken over de diensten die het ziekenhuis verleent aan de faculteit die de opleiding geneeskunde verzorgt. In de praktijk is dit volgens paragraaf 8.1 van de toelichting op de meeste locaties echter uitgebouwd tot een vorm van samenwerking die veel verder gaat: 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 nog steeds sprake van een afzonderlijk bestuur van het ziekenhuis en van de faculteit die de opleiding geneeskunde verzorgt. De decaan van de faculteit maakt echter 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. Omdat dit in de praktijk een werkbare oplossing is voor de samenwerking en om de verschillende invullingen daarvan mogelijk te maken, is er geen reden de positie van het UMC formeel in het wetsvoorstel te regelen, aldus de toelichting.

Naar het oordeel van de Raad ligt een wettelijke regeling van het UMC echter wel in de rede. Als er in de praktijk een verdergaander vorm van integratie plaats heeft gevonden dan de wet mogelijk maakt en deze ontwikkeling nog wenselijk wordt geacht, is het zowel voor de bij de samenwerking betrokken partijen, de academische ziekenhuizen en de universiteiten/faculteiten geneeskunde, als voor andere belanghebbenden duidelijker wanneer die ontwikkeling wordt gecodificeerd. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

10. Openbare en bijzondere instellingen

In het voorgestelde artikel 1.1 wordt het begrip "openbare instelling" gedefinieerd. Anders dan in de WHW (artikel 1.1) wordt een openbare instelling niet gedefinieerd als een instelling die uitgaat van de overheid, maar als een instelling die bij deze wet is ingesteld en rechtspersoonlijkheid heeft. Deze wijziging lijkt samen te hangen met de in paragraaf 5.3.1 van de toelichting verwoorde keuze om in het wetsvoorstel onderwijsinstellingen die uitgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon (de bijzondere instellingen) als uitgangspunt te nemen, gezien het streven om zo veel mogelijk aan te sluiten bij het algemeen geldend recht en de beoogde nieuwe verhoudingen tussen de overheid en instellingen. Om dit voor alle instellingen mogelijk te maken wordt in het voorgestelde artikel 4.20, eerste lid, de mogelijkheid gecreëerd om "van kleur te verschieten": de Minister van OCW kan, onder door hem te stellen voorwaarden, goedkeuren dat een openbare instelling wordt omgezet in een bijzondere instelling.²⁴ Daarbij wordt toegelicht dat dit betekent dat een publiekrechtelijke instelling wordt omgezet in een instelling die uitgaat van een privaatrechtelijke rechtspersoon (vereniging of stichting).

Naar het oordeel van de Raad is de voorgestelde verandering ten opzichte van artikel 1.1 onjuist. Het bepalende kenmerk van openbaar onderwijs is dat dit van de overheid uitgaat. In de praktijk betekent dit meestal dat openbare instellingen publiekrechtelijk van aard zijn, maar ze kunnen ook een privaatrechtelijke rechtsvorm hebben. In het verlengde hiervan is hij van mening dat in het voorgestelde artikel 4.20, eerste lid, niet moet worden bepaald dat openbare instellingen kunnen worden omgezet in bijzondere

²⁴ In de WHW bestaat deze mogelijkheid alleen voor de hogescholen.

instellingen, maar dat zij kunnen worden ondergebracht bij een stichting of een vereniging. Op die manier kan zoveel mogelijk worden aangesloten bij het rechtspersonenrecht in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de beoogde nieuwe verhoudingen tussen de overheid en instellingen, en kan worden voorkomen dat deze instellingen niet meer onder de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid vallen. Wanneer het de bedoeling is deze verantwoordelijkheid voor die instellingen te beëindigen, vergt dat een andere en meer principiële motivering dan die thans uit de toelichting blijkt.

De Raad adviseert de artikelen 1.1, 4.5 en 4.20, alsmede de memorie van toelichting overeenkomstig het voorgaande aan te passen.

11. Examens en graadverlening

Ingevolge artikel 2.1, derde lid, van de WHOO heeft de examencommissie de bevoegdheid getuigschriften met de daarbij behorende supplementen te verstrekken aan studenten die hun examen met goed gevolg hebben afgelegd. Vervolgens verleent het CvB ingevolge artikel 2.13 van de WHOO de graden van Bachelor of Master aan deze studenten. Deze regeling verschilt niet van de huidige regeling in de WHW. De WHOO noch de WHW schrijven voor dat deze graadverlening in een document wordt vastgelegd. In de praktijk zal het getuigschrift als bedoeld in artikel 2.11 als zodanig fungeren. Strikt genomen kan dit hier echter niet toe dienen, aangezien het CvB de graad pas na het behalen van het examen kan verstrekken en het getuigschrift als bewijs dient voor het behalen van dit examen. Voorts is niet de examencommissie bevoegd tot verlening van de graad, maar het CvB. Gelet op het civiele effect dat aan graadverlening is verbonden, waaronder de toelating tot bepaalde beroepen, is het wenselijk dat over de vorm waarin deze plaatsvindt geen enkele twijfel kan bestaan. Naar het oordeel van de Raad is voorts de regeling waarbij de examencommissie het getuigschrift verstrekt en het CvB de graad verleent, nodeloos gecompliceerd. Hij wijst op de regeling in de artikelen 2.19 en 2.20 van de WHOO, volgens welke het college voor de promoties zowel is belast met de promotie als met de verlening van de graad van doctor. Verlening van de graad door de examencommissie past ook in de versterking van de positie van deze commissie die met dit voorstel wordt nagestreefd. De Raad adviseert de verlening van graden op te dragen aan de examencommissie en uitdrukkelijk te bepalen dat deze in een document wordt vastgelegd.

12. Vestiging in het buitenland

Artikel 4.25 bevat een mogelijkheid om een geaccrediteerde opleiding zowel in Nederland als in het buitenland te verzorgen. De Raad wijst erop dat door deze formulering het niet mogelijk is dat een opleiding tevens op de Nederlandse Antillen of op Aruba wordt gevestigd. Deze landen vormen onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden en zijn dus geen buitenland.

De Raad adviseert de woorden "zowel in Nederland als in het buitenland" te vervangen door "zowel in als buiten Nederland".

13. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

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

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W05.05.0580/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de definities van "accreditatie" en "geaccrediteerde opleiding" in artikel 1.1 de woorden "Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie" telkens vervangen door: NVAO
- In de definitie van "Croho" in artikel 1.1 de zinsnede "als bedoeld in artikel 2.10" laten vervallen.
- In de definitie van "examencommissie" in artikel 1.1 voor "commissie" het woord "een" toevoegen.
- In de definitie van "getuigschrift" in artikel 1.1 "bewijsstuk" vervangen door: een getuigschrift
- In de definities van "hbo-bacheloropleiding", "hbo-masteropleiding", "wo-bacheloropleiding" en "wo-masteropleiding" in artikel 1.1, de begrippen "hbo-bachelorniveau", "hbo-masterniveau", "wo-bachelorniveau" en "wo-masterniveau" definiëren.
- In de definities van "hogeschool" en "universiteit" in artikel 1.1, deze begrippen nader definiëren door te verwijzen naar de taakomschrijvingen in artikel 4.1, tweede en derde lid.
- In de definitie van "inspectie" in artikel 1.1, de woorden "inspectie als bedoeld" vervangen door: de inspectie, bedoeld
- In de definitie van "Open Universiteit" in artikel 1.1 de woorden "Open Universiteit als bedoeld" wijzigen in "de Open Universiteit, genoemd" en deze instelling nader definiëren door te verwijzen naar artikel 4.1, derde lid.
- In de definitie van "persoonsgebonden nummer" in artikel 1.1 voor het woord "sociaal-fiscaalnummer" het woord "een" plaatsen en de woorden "het door de IB-groep uitgegeven onderwijsnummer, bedoeld" vervangen door: een door de IB-groep uitgegeven onderwijsnummer als bedoeld
- Aan artikel 1.2 een bepaling toevoegen dat de bedoelde artikelen slechts wel of niet van toepassing zijn voor zover het de instellingen en academische ziekenhuizen betreft, bedoeld in de desbetreffende leden, dan wel dit per bepaling specificeren.
- In artikel 1.2, eerste en tweede lid, onderdeel e, telkens na "8.6," invoegen, "8.12, tweede lid", en tevens in onderdeel c van het vierde en vijfde lid, "8.12" vervangen door: 8.12, tweede lid.
- Aan artikel 1.2, vierde lid, onderdeel a, "met uitzondering van artikel 5.5" toevoegen.
- In de aanhef van artikel 1.3, eerste lid, de woorden "van de onderstaande hoofdstukken" alsmede "paragrafen en" laten vervallen, in de onderdelen de verwijzingen naar de afzonderlijke hoofdstukken laten vervallen, in onderdeel b "artikel" vervangen door "de artikelen" en in onderdeel c tot en met e telkens voor het woord "artikelen" het woord "de" plaatsen.
- In artikel 1.3, het tweede lid, de bijzin "die het geaccrediteerde onderwijs verzorgt of wil verzorgen," laten vervallen en de woorden "genoemde paragrafen en artikelen" vervangen door: bedoelde artikelen
- Artikel 2.1, eerste lid, beperken tot "Het college van bestuur zorgt ervoor dat binnen de instelling goed onderwijs wordt verzorgd en goed onderzoek wordt verricht" dan wel deze bepaling anderszins beter afstemmen op artikel 2.2.

- In artikel 2.1, derde lid, na "voor het onderzoek" in de eerste volzin ", met inbegrip van de promotietrajecten" invoegen en tevens de tweede volzin laten vervallen.
- In artikel 2.2, eerste lid "eerbiedigd" vervangen door: geëerbiedigd
- In artikel 2.2, tweede lid, na "onderwijs of onderzoek" een komma plaatsen.
- In artikel 2.3 en in artikel 2.5 de begrippen "hoogleraar" respectievelijk "lector" definiëren.
- In artikel 2.4, vierde lid, "artikel 4.3" vervangen door: artikel 2.3
- In artikel 2.4, zesde lid, onderdeel a, "het bij of krachtens dit artikel bepaalde" vervangen door: dit artikel
- In artikel 2.6, onderdeel b, na "het college voor promoties" invoegen: bedoeld in artikel 2.19
- In artikel 2.9, derde lid, na "het tweede lid" toevoegen: , onderdeel b onderscheidenlijk onderdeel d
- In artikel 2.10, eerste lid, uitdrukkelijk opnemen dat er een Croho is dat gegevens met betrekking tot de opleidingen in het hoger onderwijs bevat.
- De tekst van artikel 2.10, tweede lid, onderdeel c afstemmen op de aanhef van dit lid.
- In artikel 2.10, vijfde lid, onderdeel c, aangeven welke termijn uit artikel 8.13 en 8.14 wordt bedoeld.
- In artikel 2.10 tevens een voorziening treffen voor de overdracht van registratie in het CROHO bij juridische fusie van twee instellingen.
- In paragraaf 2.3 uitdrukkelijk bepalen dat aan elke opleiding een examen is verbonden en aan elke onderwijseenheid een tussentijdse toets.
- In artikel 2.11, derde lid, in onderdeel g, na "opgesteld" het woord "supplement" laten vervallen en in onderdeel h "de organisatie van" laten vervallen.
- In artikel 2.11, vijfde lid, "om" vervangen door "over de uitvoering van de", de woorden "uit te voeren," laten vervallen en "evenals" vervangen door: en over
- In artikel 2.12, onder c, "de" voor studenten laten vervallen, omdat het ook om een deel van de studenten kan gaan.
- In artikel 2.13, derde lid, de onderdelen a en b als opsommingen redigeren en tevens in onderdeel c de zinsnede "onderdelen a of b" vervangen door: onderdelen en b
- In artikel 2.15, derde lid, "genoemd" vervangen door: bedoeld
- In artikel 2.17, tweede lid, in de tweede volzin de zinsnede "In afwijking van artikel 3.6, eerste lid," laten vervallen en tevens de bepaling omvormen tot één volzin.
- In artikel 2.18, eerste lid, onderdeel b, "onderzoek" vervangen door "bekwaamheidsonderzoek", in het tweede en derde lid van dit artikel "een instelling" telkens vervangen door "de instelling" en in het vijfde lid "genoemd" vervangen door: bedoeld
- In artikel 2.19, tweede lid, "van een universiteit" laten vervallen en "oud-hoogleraar" vervangen door: een oud-hoogleraar als bedoeld in artikel 2.3, derde lid
- In artikel 2.21, tweede lid, "de in dat lid bedoelde graad" vervangen door: de graad Doctor
- De tekst en toelichting van paragraaf 3.1 op elkaar afstemmen aangezien volgens de toelichting de bepalingen omtrent het persoonsgebonden nummer

ook op extraneï van toepassing zijn, en volgens artikel 9a.27, onderdeel A, ook op de Wet verzelfstandiging informatiseringsbank.

- In artikel 3.1, tweede lid, de betrokken organisaties nader omschrijven.
- In artikel 3.2, eerste lid, "door het college van bestuur" laten vervallen.
- De tweede volzin van artikel 3.2, tweede lid, als een apart lid redigeren en de woorden "niet geacht" vervangen door: geacht niet
- In artikel 3.3, eerste lid, onderdeel e, "genoemd" vervangen door: bedoeld
- In artikel 3.3, tweede lid, na "onderscheidenlijk" het woord "toont" invoegen.
- In de toelichting bij artikel 3.4, tweede lid, en artikel 3.5, vierde lid, de samenhang tussen beide bepalingen aantonen.
- In artikel 3.4, derde lid, na "een opleiding" de woorden "een programmaonderdeel" invoegen.
- In artikel 3.5, eerste lid, de tweede volzin laten vervallen, aangezien het derde lid al in deze situatie voorziet.
- Artikel 3.5, derde lid, in overeenstemming brengen met de in artikel 1.1 opgenomen definitie van persoonsgebonden nummer, die mede onderwijsnummers omvat.
- In artikel 3.6, derde lid, na "artikel 3.50" vervangen door: artikel 3.50, eerste lid
- In artikel 3.7, eerste lid, de tweede volzin laten vervallen, aangezien het tweede lid al in deze situatie voorziet.
- In artikel 3.9, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, "om te kunnen worden ingeschreven" laten vervallen.
- In artikel 3.9, tweede lid, onderdeel b, "ten" telkens vervangen door "onder" en onder 2° "van dit onderdeel" laten vervallen.
- In artikel 3.10, eerste lid, "en tweede lid" vervangen door "onderscheidenlijk het tweede lid," en voorts de tweede volzin in een apart lid onderbrengen.
- In artikel 3.10, tweede lid, "of tweede lid" vervangen door: onderscheidenlijk het tweede lid
- In artikel 3.10, derde lid, na "een diploma" telkens "als" invoegen.
- In artikel 3.10, derde en vierde lid, voor "waarop" telkens "als" invoegen.
- In artikel 3.10, vijfde lid, er rekening mee houden dat de termen "persoon" en "personen" in artikel 3.9 niet voorkomen.
- De verhouding tussen artikel 3.12, eerste lid, en artikel 3.13, nader toelichten, mede gezien het tweede en derde lid van dat artikel welke ook onverminderd artikel 3.20, tweede lid, respectievelijk artikel 3.21, tweede lid, gelden.
- In artikel 3.14, "Paragraaf 3.3" vervangen door: Deze paragraaf
- In de toelichting bij artikel 3.16 aandacht besteden aan de aangewezen aanstaande studenten uit de Nederlandse Antillen en Aruba.
- In artikel 3.16, zesde lid, de verwijzing naar artikel 3.10 specificeren, het begrip "getuigschrift" vervangen door "diploma", en tevens "en tweede lid" vervangen door: of tweede lid
- In artikel 3.17, eerste lid, "tweede en vijfde lid" vervangen door: tweede en vierde lid
- In artikel 3.18, "7:10" vervangen door: 7:10, eerste lid,
- In artikel 3.21, tweede lid, "een masteropleiding" vervangen door: een wo-masteropleiding of een hbo-masteropleiding
- In de artikelen 3.22, eerste lid, 3.23, eerste lid, en 3.24, eerste lid, "daaropvolgend" telkens vervangen door: van het daaropvolgende kalenderjaar

- In artikel 3.22, tweede en derde lid, "genoemd" telkens vervangen door: bedoeld
- De vierde volzin van artikel 3.22, tweede lid, onderbrengen in een afzonderlijk lid.
- In artikel 3.22, derde lid, "het kalenderjaar" laten vervallen.
- In artikel 3.23, derde lid, "en een wijziging" vervangen door: of een wijziging
- In artikel 3.24, het eerste en tweede lid omdraaien.
- In artikel 3.25, eerste lid, na "artikel 3.23" invoegen: , eerste lid,
- De laatste zin van artikel 3.26, derde lid, in een apart lid onderbrengen.
- Het eerste lid van artikel 3.28 redigeren als een opsomming en de laatste volzin vanaf "tenzij een betalingsregeling" laten vervallen.
- In artikel 3.28, tweede lid, "toepassing, als" vervangen door "toepassing op" en "is verschuldigd" laten vervallen.
- In artikel 3.29 "Paragraaf 3.5" vervangen door: Deze paragraaf
- In artikel 3.32, tweede lid, onderdeel a, "tweeënzeventig" vervangen door: tweeënveertig
- In artikel 3.34, eerste lid, in de eerste volzin, tussen "voor" en "laatstbedoelde" het woord "de" invoegen.
- In artikel 3.40, in het eerste lid, "krachtens" vervangen door: op het grond van deze wet, en tevens in onderdeel a na "het onderwijs- en examenreglement" invoegen: , bedoeld in artikel 3.43,
- De tweede volzin in artikel 3.41, tweede lid, in een apart lid onderbrengen.
- In artikel 3.42, tweede lid, na "te verrichten" invoegen: activiteiten
- In de toelichting bij artikel 3.42, vierde lid, motiveren waarom deze materie wordt gedelegeerd aan de minister in plaats van aan de Kroon.
- In artikel 3.44, onderdeel b, "artikel 3.40, onderdeel a" vervangen door: artikel 3.43
- Artikel 3.47, tweede lid, laten vervallen, aangezien deze bepaling niets aan het eerste lid toevoegt.
- In de aanheft van artikel 3.47, vierde lid, het woord "niet" laten vervallen en "tenzij" vervangen door: mits
- In artikel 3.50, eerste lid, in onderdeel c, "op welke grond dan ook laten vervallen, en in onderdeel d "die artikelen" vervangen door: het desbetreffende artikel
- In artikel 3.50, derde lid, "aan de Open Universiteit ingeschreven studenten" vervangen door: inschrijvingen aan de Open Universiteit
- In artikel 3.51, in de definitie van "geschil" de zinsnede "dan wel een uitgebleven beslissing" plaatsen achter "achtergesteld", "personen" vervangen door "een persoon", alsmede "zijn" door "is" en "krachtens" telkens vervangen door: op grond van
- In artikel 3.51, in de definitie van "klacht", "personen" vervangen door "persoon" en "zijn" door: is
- In artikel 3.52, de zinsnede "op eenzelfde plaats" nader motiveren.
- Het tweede en derde lid van artikel 3.52 redigeren overeenkomstig aanwijzing 83.
- In artikel 3.53, tweede lid, "op grond van het eerste lid" laten vervallen en "geheel" vervangen door: gehele
- In artikel 3.56, eerste lid, "bij of krachtens" telkens vervangen door: op grond van

- In de toelichting bij artikel 4.1 de begrippen "persoonlijke ontplooiing" en "maatschappelijke verantwoordelijkheid" nader toelichten, aangezien het normale spraakgebruik onder deze begrippen iets anders verstaat dan uitsluitend "klaar zijn voor de arbeidsmarkt".
- In paragraaf 4.2 een bepaling opnemen die uitdrukkelijk regelt dat deze paragraaf alleen op bekostigde instellingen van toepassing is.
- In de toelichting bij artikel 4.6 ingaan op de verhouding van deze bepaling tot het ambtenarenrecht en het privaatrecht.
- In artikel 4.8, derde lid, de tweede volzin vanaf "het eerste, tweede en vierde lid van dit artikel" wijzigen in: alsmede de artikelen 4.9, eerste lid, onderdelen b, c en d, alsmede g tot en met j, artikel 4.10, onderdeel b tot en met e, en de artikelen 4.11 tot en met 4.16 buiten werking gesteld.
- In artikel 4.12 uitdrukkelijk vastleggen dat pas van het onderzoeksrecht kan worden gebruik gemaakt, nadat het geschil aan de geschillencommissie is voorgelegd.
- In artikel 4.13, eerste lid, in de tweede volzin na "schriftelijk" de woorden "en met redenen omkleed" invoegen en het gedeelte na "voorstellen" laten vervallen.
- In artikel 4.15, tweede lid, tevens regelen dat ook de medezeggenschapsraad een geschil kan aanmelden.
- In de toelichting bij artikel 4.24 motiveren waarom paragraaf 4.3 over de rechtspositie van het personeel niet van toepassing is op theologische of levensbeschouwelijke universiteiten.
- De verwijzingen naar artikel 8.14 in onderdeel a en c van artikel 4.25 op elkaar afstemmen.
- In de aanhef van artikel 4.26, tweede lid, na "verstrekt" invoegen: de naam en
- In het derde lid van artikel 4.26 de verwijzing naar het derde lid van artikel 4.26 weghalen.
- In artikel 5.4, derde lid, "tweede lid" wijzigen in: derde lid
- In artikel 6.2, tweede lid, de bijzin ", die ook lid is," laten vervallen omdat zulks al onomstotelijk uit de hoofdzin blijkt.
- Artikel 6.3, tweede lid, formuleren als: De bibliothecaris bereidt het beleid van het algemeen bestuur voor en voert dit uit
- In de toelichting bij artikel 7.2 motiveren waarom bekostigde instellingen geen niet-bekostigde bacheloropleidingen kunnen verzorgen.
- In artikel 7.4, derde lid, "en prestaties" laten vervallen omdat prestaties in het normale spraakgebruik een onderdeel vormen van de kwaliteit van het onderzoek, en over de inhoud van het begrip prestatie blijkt de toelichting nog onvoldoende duidelijkheid bestaat.
- In artikel 7.7, tweede lid, "artikel 5.4" vervangen door: artikel 5.5
- In artikel 7.11, eerste lid, "De rijksbijdrage, bedoeld in artikel 7.11," vervangen door: De rijksbijdrage, bedoeld in artikel 7.10
- De tweede volzin van artikel 7.13 laten vervallen, aangezien accountants deze verklaring al volgens hun eigen protocollen opstellen.
- Het derde en vierde lid van artikel 7.14 laten vervallen, aangezien controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding niet tot de taken van de accountants die de jaarrekening opstellen behoren.

- Het tweede lid van artikel 7.21 laten vervallen, aangezien de beperking van de periode waarin een nieuwe opleiding ter instemming kan worden voorgelegd niet wordt gemotiveerd.
- In de toelichting bij artikel 7.21 tevens ingaan op de rol die de aanwezigheid van een niet-bekostigde opleiding kan spelen bij de beoordeling van de macrodoelmatigheid van een opleiding.
- in artikel 7.25, tweede lid, tweede volzin, "vaststelling" vervangen door: vaststelling
- in artikel 7.27, tweede lid, in de eerste volzin na "student" de woorden "en extraneus" toevoegen, aangezien het de bedoeling is ook de gegevens van extraneï op te nemen.
- in artikel 8.9, derde lid, uitdrukkelijk bepalen welke minister of ministers de bedoelde ministeriële regeling vaststellen.
- in artikel 8.10, derde lid, in de aanhef "de NVAO" laten vervallen, in onderdeel a vóór "de termijn" de woorden "de NVAO" invoegen, en in onderdeel b "heeft" vervangen door "is", teneinde rekening te houden met de mogelijkheid dat de beroepsinstantie zelf in de zaak voorziet.
- Aan artikel 8.13 en 9.13 toevoegen dat een besluit als bedoeld in het eerste, respectievelijk het derde lid, tevens aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden.
- In artikel 8.16 regelen vanaf welk moment de rijksbijdrage opnieuw wordt verstrekt.
- In artikel 8.16, eerste lid, de verwijzing naar artikel 9 van de Wet op het onderwijstoezicht laten vervallen en rechtstreeks verwijzen naar artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.
- In artikel 8.17 tevens de mogelijkheid opnemen om een besluit van de algemene vergadering van de KNAW te vernietigen.
- in artikel 9.40, tevens rekening houden met artikel 2.10, vijfde lid, onderdeel d en met de voorgestelde wijziging van artikel 17 van de Wet op het onderwijstoezicht.
- In de toelichting bij artikel 8.20 motiveren waarom op het ten onrechte afgeven van een getuigschrift een zwaarder strafmaximum is gesteld dan op het ten onrechte verlenen van een graad en tevens de zin over het ten onrechte verlenen van titels laten vervallen, omdat een instelling formeel geen titels verleent.
- In de toelichting bij paragraaf 8.3 motiveren waarom in de WHOO geen met artikel 15.2 WHW vergelijkbare bepaling is opgenomen.
- In artikel 8.21 opnemen dat ook op grond van artikel 8.16 rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak kan worden ingesteld, gelet op de financiële gevolgen die opschorting, wijziging en inhouding van de bekostiging voor de instelling kan hebben.
- In de toelichting een volledige lijst opnemen van de uitvoeringsregelingen die ingevolge artikel 9.2 van de WHW worden ingetrokken.
- In artikel 9.2, de zinsnede vanaf "behoudens" laten vervallen, aangezien dit, gelet op de tekst van artikel 9.3 tot en met 9.10 overbodig is.
- Artikel 9.5 laten vervallen aangezien artikel 9.37 dit al regelt.
- In artikel 9.30, tweede lid, "is afgerond" vervangen door: zijn afgerond.

- In artikel 9.51 "binnen een redelijke termijn" vervangen door een concrete datum en voorts een voorziening treffen voor lopende zaken die op die datum nog niet zijn afgerond.
- In artikel 9.52 uitdrukkelijk regelen dat het bedoelde koninklijk besluit tijdig wordt gepubliceerd, aangezien het in de toelichting geuite vertrouwen dat de regering dit besluit ook zonder wettelijke verplichting tijdig zal regelen de betrokkenen onvoldoende garanties biedt.
- In artikel 9a.8, onder B, in artikel 62 eerste lid, onderdeel b, van de Advocatenwet, tevens "re voeren" vervangen door: te voeren
- In artikel 9a.18, onder, A, in artikel 8.1, eerste lid, van de Aanpassingswet invoering bachelor-masterstructuur tevens "met goed afleggen" vervangen door: met goed gevolg afleggen
- In het tweede lid, onderdeel k, van deze bepaling tevens "rechterlijk ambtenaren" vervangen door: rechterlijke ambtenaren
- In artikel 9a.26, onder Q, "artikel 5.9a, tweede lid" telkens vervangen door: artikel 9.5a, tweede lid
- In artikel 9a.29, "artikel 3.41, eerste lid" vervangen door "artikel 3.41" teneinde ook andere categorieën studenten die bijzondere afstudeersteun ontvangen hiervoor in aanmerking te laten komen.
- In artikel 9a.40, in de zinsnede "in de bijlage bij de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek of bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek" telkens "of bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek" laten vervallen, aangezien deze vermelding gelet op artikel 9.10 van de WHOO overbodig is.
- Het voorstel mede laten ondertekenen door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- In onderdeel e van de bijlage de desbetreffende theologische universiteiten opnemen, dan wel toelichten waarom deze nog niet in deze bijlage zijn opgenomen.