

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Nr. WJZ/2006/20950 (4803)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE ZAKEN

Den Haag, 6 juni 2006

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe regeling voor het hoger onderwijs en het onderzoek (Wet op het hoger onderwijs en onderzoek)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 december 2005, nr. 05.004802, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 april 2006, nr. W05.05.0580/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Hieronder gaan wij in op de bezwaren en opmerkingen van de Raad.

1. Nut en noodzaak van de WHOO

De Raad van State onderschrijft de ambitie om tot een verdere verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek te komen. Maar tegelijkertijd stelt hij dat de economische en maatschappelijke doelen in het kader van de Lissabon-afspraken niet dwingend leiden tot een volledig nieuwe opzet van het onderwijsbestel zoals de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHOO) lijkt te beogen. Hij vraagt nader in te gaan op de relatie tussen de thans voorgestelde wijzigingen en de effecten ervan op de economische en maatschappelijke doelen.

Hieronder voldoen wij graag aan het verzoek om nadere toelichting. Wat opvalt is dat de Raad bij de vraag naar de effecten van het wetsvoorstel uitsluitend redeneert vanuit het perspectief van de instellingen. De essentie van de met het voorstel voor een nieuwe Wet op het hoger onderwijs en onderzoek voorgestelde wijzigingen is juist dat naast de instellingen nadrukkelijk andere belanghebbenden in positie worden gebracht: studenten, docenten, onderzoekers en werkgevers. Dit verklaart wellicht ook waarom de Raad ten onrechte de grotere vrijheid bij de inrichting van de bestuursstructuur als belangrijkste uit de WHOO voortvloeiende wijziging noemt, waarop vervolgens een groot deel van het betoog wordt gebouwd. Onze visie op het hoger onderwijs brengt echter mee dat dit wetsvoorstel nadrukkelijk geschreven is vanuit het bovengenoemde brede perspectief. Invoering van de WHOO is vanuit dit brede perspectief nuttig en gewenst. Daarmee sluiten we aan bij de hoofdlijn van recente adviezen van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2003), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2004) en de Sociaal-Economische Raad (SER, 2005). Ook spoort dit met een recente analyse van de Europese

commissie (2005).¹ De overheid stuurt met enkele kernregels die noodzakelijk zijn om haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken, maar biedt daarnaast zoveel mogelijk ruimte aan instellingen, professionals en burgers. Instellingen moeten een actieve dialoog en verantwoordingsrelatie aangaan met belanghebbenden. Hierbij passen geen gedetailleerde middelvoorschriften vanuit de overheid maar wel het organiseren van checks and balances in de directe omgeving van het primaire proces. Door het wegnemen van de stapeling van toezicht en controle – uitdrukking van geïnstitutionaliseerd wantrouwen – komt er ruimte voor innovatie en kwaliteitsverbetering. Probleemoplossend vermogen en creativiteit van de professional kunnen zo meer tot hun recht komen.

Wat zijn de belangrijkste doelen van de WHOO? In lijn met bovengenoemde adviezen leidt de WHOO tot minder overheidsbemoeienis met de gang van zaken op individuele universiteiten en hogescholen. De in deze wet geboden ruimte is dus niet exclusief bestemd voor de colleges van bestuur, maar wordt opgevuld door een sterkere interactie tussen partijen onderling. Daartoe worden de belangrijkste belanghebbenden met de WHOO beter in positie gebracht. Studenten hebben een belangrijke positie gekregen met de mogelijkheid om leerrechten in te zetten bij die instelling waar ze het voor hen beste onderwijs kunnen volgen. Als aanvulling daarop worden in dit wetsvoorstel nog twee voor studenten essentiële verbeteringen aangebracht: duidelijke en landelijke vergelijkbare studiekeuzeinformatie en een sterk verbeterde rechtsbescherming. Bij de 'professionals' gaat het om personeel dat direct betrokken is bij het primaire proces van de instelling, met name de onderzoekers en docenten. De WHOO bevat voorstellen die hun meer ruimte en vrijheid geven om hun werk te kunnen doen. Zo wordt een aantal sleutelposities (hoogleraren en lectoren) in de wet genoemd en wordt in artikel 2.2 een aantal waarborgen voor de professional aangebracht (academische vrijheid, in het beleid van de instelling voldoende ruimte voor de uitoefening van zijn beroep). Tegelijkertijd wordt er hard gewerkt aan het terugdringen van de bureaucratische lasten van de accreditatieprocedure die ook van onderzoekers en docenten veel tijd en energie vergen. Van vele kanten is naar voren gebracht dat een sterkere positie voor de professional en vermindering van de bureaucratie wezenlijk is om de kwaliteit van onderwijs en onderzoek te verbeteren. Herkenbare invloed van werkgevers, ook een belangrijk aspect van de WHOO, is tenslotte van groot belang om een optimale aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te bevorderen.

Daarnaast biedt de WHOO meer mogelijkheden voor de instellingen. Daarbij gaat het niet alleen om meer ruimte om medezeggenschap en de inrichting van de universiteit of hogeschool naar eigen inzicht te kunnen organiseren, al naar gelang het profiel, de werkwijze of de cultuur van de instelling. Het gaat ook om mogelijkheden om beter in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Zo krijgen hogescholen in de WHOO een expliciete onderzoekstaak gericht op de ontwikkeling van de beroepspraktijk, zijn er minder beperkingen voor samenwerking tussen universiteiten en hogescholen en tussen hogescholen en regionale opleidingscentra (ROC's). Universiteiten én hogescholen krijgen meer mogelijkheden om studenten op de juiste plek te krijgen: bindende verwijzing van studenten kan al tijdens het eerste studiejaar, toelaatbaarheid in plaats van toelatingsrecht wordt geïntroduceerd voor niet-verwante doorstroom van mbo-hbo en voor hbo'ers die na het eerste jaar naar een universiteit gaan. Internationalisering wordt gefaciliteerd door het mogelijk maken van joint degrees (gezamenlijke opleidingen, zowel nationaal als internationaal) en door de mogelijkheid van een nevenvestiging in het buitenland. De voorstellen voor versterking van de positie van stakeholders mogen niet geduid worden als een onderschatting van het belang van universiteiten en hogescholen als 'kerninstituten van de samenleving' zoals de Onderwijsraad deze in zijn advies over de WHOO heeft

¹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2003, *Bevrijdende kaders*; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004, *Bewijzen van goede dienstverlening*; Sociaal-Economische Raad, 2005, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*; Europese Commissie, 2005, *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*, Brussel

omschreven². Het zijn instellingen met veelal een lange historische traditie die een essentiële rol spelen in onze samenleving; een rol die nadrukkelijk verder strekt dan een bijdrage leveren aan het economisch nut en het zijn van instrument voor de arbeidsmarkt. Wij zijn het volledig eens met de Raad van State waar hij stelt: "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." Dit komt ook tot uitdrukking in het belang dat wij hechten aan voldoende ruimte voor ongebonden onderzoek dat mede deze maatschappijkritische en culturele rol van universiteiten mogelijk maakt. De WHOO bevat elementen die geen misverstand laten bestaan over het belang dat wij hieraan hechten, zoals het artikel over academische vrijheid, de wijze waarop instellingen in de considerans van het wetsvoorstel worden benoemd ("onmisbaar element van de kennisinfrastructuur als context waarbinnen onderwijs en onderzoek plaatsvindt"), en het "aandacht schenken aan de persoonlijke ontplooiing van studenten en aan de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef" als onderdeel van de taakomschrijving van universiteiten en hogescholen. Wij delen de mening van de Raad dat een dergelijke visie de sociaal-economische doelstellingen die het kabinet nastreeft, niet in de weg hoeft te staan; zij kan deze inspireren en ondersteunen.

De Raad stelt verder "dat het zeer de vraag is of steeds verdere differentiatie van opleidingen (kortere opleidingen, gevarieerdere curricula voor andere typen studenten) kwaliteitsverhogend werkt". Hierbij willen wij twee kanttekeningen maken. Ten eerste kan differentiatie ertoe leiden dat er meer variatie in opleidingstrajecten ontstaat. Hierdoor kunnen specifieke trajecten worden aangeboden, waarin hogere eisen aan studenten worden gesteld. Ervaring met de university colleges en honours programma's leert dat dergelijke opleidingsprogramma's ook voor de reguliere opleidingen kunnen leiden tot innovatie en meer kwaliteit. Op die manier kan differentiatie dus positieve effecten hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Ten tweede willen wij met nadruk opmerken dat, juist waar het gaat om de Lissabon-doelstellingen en de toekomst van de Nederlandse kennissamenleving, het van cruciaal belang is dat naast al het top-onderzoek en top-onderwijs dat we nodig hebben, deelname én kwaliteit over de volle breedte van het hoger onderwijs worden bevorderd. Het gaat niet alleen om excellentie maar om een optimale match tussen student en opleiding op alle niveaus.

De Raad pleit ervoor om in de WHOO selectie-aan-de-poort te regelen. Hij vindt het niet regelen daarvan een omissie, omdat het in zijn ogen een belangrijk mechanisme is om de kwaliteit te verbeteren. Het grijpt aan op een aantal actuele knelpunten in het hoger onderwijs: de in het algemeen geringe motivatie van studenten, de te lage eisen die aan hen worden gesteld, de lage studierendementen en het onvoldoende beschikbaar zijn van tijd en aandacht van veel universiteitsdocenten voor hun onderwijsactiviteiten (in tegenstelling tot onderzoek, aldus de Raad). Wij onderschrijven dat deze elementen een rol spelen. Met de introductie van leerrechten worden studenten gestimuleerd scherper te kiezen, sneller te studeren én hun studie af te ronden. Instellingen worden geprikkeld om betere kwaliteit en méér keuzemogelijkheden te bieden. Het kabinet heeft de ambitie duurzame winst in het verhogen van het aantal hoger opgeleiden te behalen. Uitgangspunt daarbij is op alle onderwijsniveaus de mogelijkheid te geven voor leerlingen, studenten, werkenden en niet-werkenden om talenten zo te ontwikkelen, dat ze het voor hen hoogst mogelijke niveau bereiken. Om dit te realiseren zal invoering van maatregelen, die tot nu toe als onorthodox worden beschouwd en potentieel veel kunnen bijdragen, serieus moeten worden overwogen. Daarbij gaat het om maatregelen als selectie aan de poort (waardoor de studenten sneller op de voor hen meest geschikte plek terecht komen), flexibele toelating en hogere private bijdragen, dit laatste onder andere in de vorm van collegegeldverhoging, waardoor er meer geld voor kwaliteit beschikbaar komt en waardoor de financiële verantwoordelijkheid van de

² Onderwijsraad, 2005b, *Waardering voor hoger onderwijs, advies over het voorstel van Wet op het hoger onderwijs en onderzoek*

student toeneemt. Meer variëteit, zowel door niveaudifferentiatie (meer excellentie) als verscheidenheid in onderwijsaanpak, is hier cruciaal. Studenten moeten veel meer dan nu het geval is aan het onderwijs worden gebonden. Doordat echter een aantal van de genoemde maatregelen nog in een experimentele fase verkeert, zullen pas in de volgende kabinetsperiode op deze punten nadere, meer definitieve beslissingen worden genomen. Over collegegeldverhoging en selectie aan de poort zal zo spoedig mogelijk na september 2007 besloten worden. In onderdeel 4 van dit nader rapport komen we hier op terug. Ook is in de memorie van toelichting ingegaan op de vraag van de Raad hoe de in dit wetsvoorstel voorgestelde herziening van het hoger onderwijsstelsel zich verhoudt tot selectie van studenten door de instellingen zelf.

Ten aanzien van een mogelijke introductie van een open bestel zal de Tweede Kamer tijdig worden geïnformeerd over de ervaringen tot dan toe met de experimenten, zodat besluitvorming - conform het verzoek van de Tweede Kamer - begin 2010 plaats kan vinden.

Ook stelt de Raad dat "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 van de te verbeteren opleiding wordt gekeken." Wij delen de zorgen van de Raad op dit punt. De kwaliteit van het hoger onderwijs moet gegarandeerd zijn. Om die reden bevat het onderhavige wetsvoorstel onder meer enkele aanpassingen in de voorschriften betreffende accreditatie en een versterkte en meer onafhankelijke positie van de examencommissie.

Met betrekking tot het wetenschappelijk onderzoek onderschrijft de Raad onze ambitie om tot verdere verbetering van de kwaliteit van het (wetenschappelijk) onderzoek te komen. Wel merkt de Raad op dat in de memorie van toelichting geen duidelijke en specifieke indicaties worden gegeven dat die kwaliteit nu onvoldoende zou zijn. De Raad merkt op dat het Nederlandse onderzoek op enkele wetenschapsgebieden uitstekend te noemen is. Volgens internationale benchmarks is de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek overwegend van een hoog niveau. Wél is geconstateerd dat op het terrein van valorisatie van kennis nog verbetering mogelijk is. Indicatoren hiervoor zijn bijvoorbeeld de lage onderzoeksfinanciering door bedrijven, en het - vanuit internationaal oogpunt gezien - geringe aantal universitaire octrooien en de benutting daarvan³.

Gelet op de Europese context vinden wij het noodzakelijk om actief beleid te voeren, gericht op handhaving en verdere bevordering van kwaliteit, excellentie en valorisatie. Zo zijn meer 'focus en massa' noodzakelijk om binnen Europa een belangrijke rol te blijven spelen. Dit wetsvoorstel geeft ons ten eerste de ruimte om inzicht in de keuzes van de verschillende universiteiten te krijgen en die af te zetten tegen de nationale en internationale strategische doelen en thema's, en biedt ons ten tweede de grondslag om meer dan nu het geval is de verdeling van middelen voor onderzoek te baseren op prestaties. In de beleidsreactie op het rapport van de commissie-Chang⁴ zal nader worden ingegaan op de vraag hoe dit zou moeten worden vormgegeven.

Tot slot delen wij de opvatting van de Raad dat niet alleen wet- en regelgeving maar ook beschikbare financiële middelen invloed hebben op de kwaliteit van het hoger onderwijsbestel. Maar de roep om meer geld kan nooit in de plaats komen van een adequate inrichting van het hoger onderwijsbestel, die nu juist met dit wetsvoorstel wordt beoogd.

De Raad merkt op dat de rapporten waar het kabinet zich op baseert, betrekking hadden op andere sectoren dan het wetenschappelijk onderwijs (wo) en het hoger beroepsonderwijs

³ Het aantal universitaire octrooien geeft al jaren een teruglopende ontwikkeling te zien geeft (bron: NOWT-2005 rapport, figuur 4.16); uit de CBS innovatie-enquêtes blijkt dat het belang van universiteiten als kennisbron voor innoverende bedrijven laag is, ook in internationaal opzicht en dat geldt ook voor het percentage samenwerkende innoverende bedrijven met een samenwerkingsverband met universiteiten (bron; NOWT-2005 rapport, resp. figuur 2.31 en tabel 2.29).

⁴ *Investeren in dynamiek*

Eindrapport Commissie Chang, maart 2006

(hbo). De genoemde rapporten gaan inderdaad in brede zin in op de bestuurlijke en verantwoordingsrelaties tussen overheid en instellingen en die tussen instellingen en hun maatschappelijke omgeving. Daarbij gaat het om thema's als kaderstelling en horizontalisering, 'checks & balances' en maatschappelijke inbedding. De RMO, WRR en SER doen voorstellen voor een andere vorm van sturen vanuit de overheid, die beter past bij een complexe, dynamische samenleving. Gelet op de diepgang en de reikwijdte van de rapporten zijn wij van mening dat zij een algemene geldigheid hebben, ook waar genoemde raden hun voorstellen niet altijd adstrueren aan de hand van een expliciete analyse van of een verwijzing naar de onderwijssector in het algemeen en het wo en hbo in het bijzonder. Het laatste gebeurt overigens wel in het rapport van de SER. De genoemde rapporten zijn aangehaald vanwege hun gemeenschappelijke thematiek en de inhoudelijke convergentie. Met het oog op de relevantie voor de ho-sector vormen de adviezen een belangrijk denkkader voor dit wetsvoorstel. In aanvulling op de genoemde adviezen kan ook gewezen worden op het rapport "De waarde van de maatschappelijke onderneming gewaarborgd" (januari 2003), van het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming. Hierin spreken diverse koepels in de zorg en het onderwijs (Bve-Raad en HBO-raad) en van woningcorporaties zich uit over de positie van de instellingen als maatschappelijke ondernemingen, inclusief de bijbehorende governance.

Waar de Raad vraagt naar de noodzaak van de nieuwe wet verwijzen we naar beantwoording hiervóór.

Met de Raad erkennen wij dat er gerechtvaardigde verschillen bestaan tussen instellingen. Voor sommige onderwerpen is het noodzakelijk om aparte regels voor bepaalde groepen instellingen vast te leggen. Ten eerste is in het wetsvoorstel een taakomschrijving opgenomen die voor universiteiten anders is dan voor hogescholen. Daarnaast geldt bijvoorbeeld voor academische ziekenhuizen een aantal andere regels dan voor onderwijsinstellingen, vanwege hun taken op het gebied van patiëntenzorg en de daarmee samenhangende rol van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Voor openbare instellingen is een aantal noodzakelijke uitzonderingsbepalingen opgenomen vanwege de andere inrichting van die instellingen. Voor bijzondere instellingen met een uitgesproken grondslag is een aanvullend toegankelijkheidsvoorschrift opgenomen wat betreft het respecteren van deze grondslag. Voor niet-bekostigde instellingen geldt een aanzienlijk deel van de voorschriften van de WHOO niet.

Dus waar nodig of functioneel worden verschillen gehandhaafd. Maar in het algemeen vinden waar mogelijk harmonisatie en vereenvoudiging plaats, of wordt – bijvoorbeeld via zorgplichten – daadwerkelijk ruimte geboden voor differentiatie.

Concluderend is de Raad van mening dat de Lissabon-doelstellingen niet dwingend leiden tot een volledig nieuwe opzet van het onderwijsbestel. Zoals ook in de memorie van toelichting al is aangegeven, bouwt de WHOO voort op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), behoudt daar het goede van en trekt de lijn door van grotere autonomie voor de instellingen die met de WHW werd ingezet. Ten tweede zijn wij er van overtuigd - zoals hiervoor is aangegeven - dat de combinatie van meer ruimte voor de instellingen, met daarbinnen meer ruimte voor de professionals, én een sterkere positie voor stakeholders leidt tot meer innovatie, betere kwaliteit en meer variatie. Dat is waar het om draait in dit wetsvoorstel en wat nodig is om Nederland als kennissamenleving te versterken in een sterk toenemende wereldwijde concurrentie. Ten slotte is aangegeven waarom verdergaande maatregelen, zoals selectie aan de poort, die een belangrijke kwaliteitsimpuls kunnen opleveren, nog niet zijn opgenomen in dit wetsvoorstel.

2. Zorgplichten

Wij zijn verheugd dat de Raad van State 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. Wij zijn het eens met de Raad dat steeds expliciet beoordeeld moet worden of deze voordelen 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 vervulling van die plicht kunnen beroepen.

Wij onderschrijven de zienswijze van de Raad dat artikel 23 van de Grondwet niet in de weg staat aan het opleggen van zorgplichten, mits de overheid niet zover terugtreedt dat de minister zijn stelselverantwoordelijkheid niet meer waar kan maken. In onderdeel 10 van dit nader rapport gaan wij daar verder op in.

De constatering van de Raad is juist dat de zorgplicht voor kwalitatief goed onderwijs en onderzoek een andere invalshoek heeft dan zorgplichten in andere sectoren, omdat het hier de kern van de wettelijke taken van de instelling betreft. Wij zijn het eens dat stelselverantwoordelijkheid en een voldoende duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden daarmee belangrijke aandachtspunten zijn.

In onderdeel 2.2 van zijn advies merkt de Raad op dat de zorgplicht voor kwaliteit zich voor het college van bestuur moet toespitsen op de randvoorwaarden en niet op de inhoud van het onderwijs. Wij zijn het eens met de Raad dat docenten zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs dat zij verzorgen, en onderzoekers voor de kwaliteit van het onderzoek dat zij verrichten. Het college van bestuur is echter wel eindverantwoordelijk voor het instellingsbeleid op het gebied van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Ook komt de eindverantwoordelijkheid van het college van bestuur tot uitdrukking in het feit dat het college het onderwijs- en examenreglement vaststelt, een examencommissie instelt, graden verleent en accreditatie van opleidingen aanvraagt. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de toelichting bij de desbetreffende artikelen aangevuld.

De Raad neemt in onderdeel 2.2 het standpunt in dat de normstelling voor de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs te vaag is en te weinig zekerheid biedt, als er achteraf verantwoording afgelegd moet worden of aan de zorgplicht is voldaan. Daarnaast stelt de Raad de vraag wat de meerwaarde is van deze zorgplicht en ook hoe hierbij de verhouding is tot het accreditatiesysteem.

Met de formulering van een zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs legt de wetgever de uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van de instellingen vast. De zorgplicht is in dit wetsvoorstel in algemene termen geformuleerd en bevat dus geen gedetailleerde normen. Het college van bestuur heeft daarmee de ruimte om, rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheden van de professionals, hier zelf invulling aan te geven.

Voor een deel is er sprake van codificatie van een bestaande praktijk: we leggen de eindverantwoordelijkheid van het college van bestuur voor goed onderwijs en onderzoek nu uitdrukkelijk in de wet vast.

In de verticale toezichtverhouding tussen overheid en instellingen moet het college van bestuur één keer in de zes jaar een opleiding door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) laten beoordelen. De daarbij te hanteren criteria zijn in de wet zelf opgenomen en worden uitgewerkt in een accreditatiekader. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in artikel 8.3 (inhoud en toepassing van het accreditatiekader) het onderdeel over de kwaliteitszorg geschrapt omdat dat inderdaad een dubbeling is met artikel 2.1. De inspectie heeft geen reguliere taak bij de handhaving van deze zorgplicht. De inspectie kan op grond van de Wet op het onderwijstoezicht slechts in incidentele gevallen van de minister de opdracht krijgen om binnen (een deel van) de instelling nader onderzoek te verrichten. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid beziet de inspectie de naleving van de zorgplicht voor kwaliteit vanuit het kwaliteitszorgsysteem van de instelling. De toelichting bij artikel 2.1 is naar aanleiding van de kritiek van de Raad gewijzigd.

De meerwaarde van de zorgplicht ten opzichte van de accreditatie ligt in het feit dat belanghebbenden (horizontale verantwoording) in die tussenliggende periode het college van bestuur hierop kunnen aanspreken. Studenten en personeel kunnen een beroep doen op deze zorgplicht via instemming op dan wel advies over het onderwijs- en examenreglement, personeel via de voorstellen over het personeelsbeleid en de maatregelen die daaruit voortvloeien, werkgeversorganisaties via gezamenlijke afstemming van onderwijs op de arbeidsmarkt. Voor het college van bestuur, de medezeggenschapsraad en de

werkgeversorganisaties werkt de zorgplicht dus als een kader waarbinnen partijen opereren. Dit draagt bij aan onze doelstellingen om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbeteren. Naar aanleiding van de desbetreffende opmerking van de Raad is in het wetsvoorstel de relatie tussen de zorgplicht en het onderwijs- en examenreglement verduidelijkt en zijn het algemeen deel van de memorie van toelichting en de toelichting bij de oorspronkelijke artikelen 2.1, 2.2, 2.6 en 3.43 gewijzigd en aangevuld.

Zoals de Raad ook al in onderdeel 2.3 van zijn advies opmerkt, liggen aan de introductie van de zorgplicht voor de (organisatie van de) medezeggenschap overwegingen ten grondslag om de vrijheid van de instellingen te vergroten en de regeldruk op wettelijk niveau te verminderen. In het rapport "Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs"⁵ is dit nader uitgewerkt. Wij hechten er aan deze zorgplicht te handhaven. Wij merken overigens op dat het instellingsbestuur al ten tijde van de totstandkoming van de wet tot wijziging van de WHW in verband met de modernisering van de universitaire bestuursstructuur (MUB) de opdracht had om te zorgen voor volwaardige medezeggenschap. Hierop wordt nu voortgebouwd, zij het zonder gedetailleerde procesvoorschriften. Het wetsvoorstel geeft wel aan dat de bestaande medezeggenschapsreglementen voldoende uitwerking zijn van deze volwaardige medezeggenschap. In het overgangsrecht is bepaald dat de huidige medezeggenschapsreglementen worden aangemerkt als medezeggenschapsreglement in de zin van artikel 4.8, tweede lid. Dit betekent dus geen extra bureaucratische last, omdat instellingen voort kunnen bouwen op bestaande afspraken.

In onderdeel 2.3 onderkent de Raad verder dat met het vervallen van de huidige voorschriften over de inrichting en procedures van medezeggenschap de vrijheid van de instelling wordt vergroot en dat de regeldruk op wettelijk niveau wordt verminderd. Het is inherent aan een vergroting van die vrijheid dat de instellingen op onderdelen dan zelf de inrichting ter hand nemen. Dat daardoor verschillen ontstaan tussen de instellingen past in het streven om diversiteit tussen de instellingen te vergroten, waarbij men kan aansluiten op de eigen cultuur en het profiel van de instelling. Die vrijheid hebben wij eveneens vergroot door ook hogescholen de bevoegdheid te geven een keuze te maken tussen gedeelde en ongedeelde medezeggenschap. Wij erkennen dat het bij de regeling van medezeggenschapszaken vaak om tegengestelde belangen gaat. Mede daarom en ter vergroting van de rechtszekerheid van studenten hebben wij een aantal basisrechten in met name de artikelen 4.9 (instemmingsrecht) en 4.10 (adviesrecht) opgenomen. Onder het instemmingsrecht vallen ook de vaststelling en wijziging van het bestuursreglement en het medezeggenschapsreglement. Dit biedt naar onze mening voldoende waarborgen voor een evenwichtige uitwerking van de zorgplicht medezeggenschap. Daardoor ontstaat er op hoofdpunten een voor alle instellingen uniform systeem met een bandbreedte voor de nodige diversiteit. Daarnaast maakt het feit dat er één landelijke geschillencommissie en één beroepsinstantie zijn (Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam) dat grenzen gewaarborgd worden.

Wij nemen het advies van de Raad in onderdeel 2.3 over om het onderzoeksrecht van de medezeggenschapsraden slechts mogelijk te maken, nadat het geschil over informatieverstrekking is voorgelegd aan de landelijke geschillencommissie medezeggenschap.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State in onderdeel 2.4 dat de termen "goed bestuur" en "degelijk bestuur" door elkaar worden gebruikt, is voor de term "goed bestuur" gekozen.

Het advies van de Raad om in elk geval voor de openbare instellingen een verklaring van geen bezwaar voor de bestuursreglementen te introduceren, is niet overgenomen. Wij menen dat de stelselverantwoordelijkheid van de minister afdoende gewaarborgd kan worden via andere ministeriële interventiemogelijkheden die achteraf ingezet kunnen worden in plaats van

⁵ Kamerstukken II 2004/05, 29853, nr. 16

vooraf. Op deze manier wordt de autonomie van de instellingen zoveel mogelijk gerespecteerd. De hieraan ten grondslag liggende governance-visie komt ook tot uitdrukking in de lijn van de governancebranchecode, vast te stellen door de sector zelf. Deze code kan ook een rol spelen bij de verantwoording in het jaarverslag over goed bestuur; met de code is niet beoogd vooraf goedkeuring of sturing vanuit de overheid te geven aan de invulling van de zorgplicht goed bestuur door de instellingen. Wel kan de minister, indien er geen code is, extra regels vaststellen over (de wijze van) verantwoording in het jaarverslag. In aanvulling hierop kan er een code worden benoemd met een normering voor de maximale beloning van personeel. Als er geen code is, kan de regering bij algemene maatregel van bestuur een regeling hierover treffen. Zoals uiteengezet in paragraaf 6.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt hiermee geanticipeerd op een wetsvoorstel dat kabinetsbreed de maximumbeloningen in de (semi) publieke sector regelt.

3. De positie van studenten in de WHOO

In het oorspronkelijke wetsvoorstel leidde een geschil over een beslissing van de examencommissie of de examinerator tot een bindend advies van de interne adviescommissie, die adviseert over klachten en geschillen. De motivering hiervan was dat deze geschillen betrekking hebben op 'kennen en kunnen'. De Raad van State acht de regeling van het bindend advies over een beslissing van de examencommissie of een examinerator echter onzuiver.

Wij delen de mening van de Raad dat niet alle beslissingen van de examencommissie over het 'kennen en kunnen' gaan (denk aan het constateren van fraude), terwijl ook het college van bestuur beslissingen kan nemen die betrekking hebben op 'kennen en kunnen' (bijvoorbeeld het afnemen van een colloquium doctum bij aanstaande studenten). Hierdoor was het gekozen criterium 'kennen en kunnen' niet het juiste onderscheidende criterium. Naar aanleiding van het advies van de Raad is het wetsvoorstel aangepast in die zin dat nu de hoofdregel is dat het college van bestuur opnieuw een beslissing neemt over een geschil met een (aanstaande) student. Echter, als het gaat over een geschil van een student over een beslissing van een examencommissie of examinerator, dan is het de examencommissie die opnieuw een beslissing moet nemen.

Daarmee wordt tegelijk tegemoet gekomen aan de volgende opmerking van de Raad, namelijk dat het geven van een bindend advies (door de interne adviescommissie aan het college van bestuur) niet past in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Door de keuze voor de constructie dat bij geschillen naar aanleiding van beslissingen van een examinerator of examencommissie de commissie aan die examencommissie adviseert, is de noodzaak voor bindende advisering vervallen.

Het bovenstaande heeft ook gevolgen gehad voor artikel 4.4. Dit artikel is zodanig aangepast dat de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen op geschillen zowel door het college van bestuur als de examencommissie niet overgedragen kan worden. Daarmee wordt de onafhankelijkheid van de examencommissie nog sterker neergezet.

Wij zijn het eens met de Raad die erop wijst dat ook organen van een bijzondere instelling met openbaar gezag bekleed kunnen zijn, terwijl ook een publiekrechtelijke rechtspersoon in privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen kan staan. Het openbaar of bijzonder karakter van een instelling is dus niet bepalend voor de aard van de gedragingen van de instelling. De artikelsgewijze toelichting is op dit punt aangepast. Om duidelijkheid te scheppen in de externe rechtsgang voor studenten kiezen we er wel voor in principe alle geschillen die voortvloeien uit deze wet onder te brengen bij een afzonderlijk rechtscollege, namelijk bij het college van beroep voor het hoger onderwijs.

Uiteraard zijn wij bekend met artikel 112 van de Grondwet op grond waarvan de gang naar de burgerlijke rechter in geval van privaatrechtelijke geschillen niet kan worden afgesloten. Om die reden is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat die weg voor studenten altijd open blijft staan als zij hun zaak niet aan het college van beroep voor het hoger onderwijs

willen voorleggen. Op dit moment moet een student zich echter te vaak de vraag stellen of hij met een zaak naar het college van beroep voor het hoger onderwijs moet, naar het college van beroep bijzonder onderwijs of naar de sector bestuursrecht van de rechtbank of dat toch de burgerlijke rechter zich over zijn zaak moet buigen.

Dit dilemma is een belangrijke aanleiding geweest om (ook) ten aanzien van de externe procedure te kiezen voor een situatie waarin het voor de student duidelijk is welke rechter bevoegd is: één onafhankelijke instantie die bevoegd is voor alle aangelegenheden die voortvloeien uit deze wet. Het functioneren van het college van beroep voor het hoger onderwijs als rechterlijke instantie is met diverse waarborgen omkleed. De ambtenaren die de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan het college van beroep voor het hoger onderwijs kan toevoegen, zijn functioneel volstrekt onafhankelijk ten opzichte van de minister. Om dit te verduidelijken is het desbetreffende artikel aangepast.

Het college van beroep voor het hoger onderwijs doet in beroepszaken uitspraak in een geschil tussen een student en de instelling. De Raad heeft aangegeven geen voorstander te zijn van gespecialiseerde rechtspraak wat betreft besluiten in de zin van de Awb. Hoewel wij in het algemeen deze stellingname onderschrijven, menen wij dat het goed is in dit geval een uitzondering hierop te maken, in de vorm van het college van beroep voor het hoger onderwijs. Het gaat ons uiteindelijk om het doel van de rechtsbescherming: dat is het op een heldere en toegankelijke wijze een mogelijkheid bieden aan de student om zijn recht te halen. Dat bieden wij met de regeling in de WHOO. Bovendien wijst de praktijk uit dat de huidige situatie, waarin tegen een uitspraak van het college van beroep voor het hoger onderwijs geen hoger beroep openstaat, naar tevredenheid functioneert. Ten slotte waren de bevoegdheid van dit college en het ontbreken van een hoger beroepsinstantie voor de Raad voor de rechtspraak, die terzake om advies is gevraagd, geen aanleiding om op- of aanmerkingen te maken. De Raad voor de rechtspraak heeft ingestemd met het voorstel. Wij hebben in de toelichting verduidelijkt waarom wij voor deze rechtsgang hebben gekozen.

De Raad heeft voorts gevraagd om nadere toelichting over het rechtstreekse beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad op grond van artikel 8.21 van de WHOO. Hierover merken wij het volgende op. In alle onderwijswetgeving komt een dergelijk 'sprongberoep' voor als het gaat om zaken die tot gevolg kunnen hebben dat de bekostiging wordt gewijzigd of ingetrokken. In het hoger onderwijs kunnen zowel besluiten van de NVAO als besluiten van de minister gevolgen hebben voor de bekostiging van de instellingen. Om te voorkomen dat de instellingen lange tijd in onzekerheid verkeren over het onherroepelijk worden van het besluit van de NVAO of de minister, wordt vastgehouden aan het rechtstreekse beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad, mede om in overeenstemming te blijven met overige onderwijswetgeving. Wij hebben in de toelichting uitvoeriger uiteengezet om welke reden gebruik wordt gemaakt van een 'sprongberoep'.

De opmerking van de Raad dat de inspraak van studenten ten aanzien van de inrichting van hun eigen opleiding via de opleidingscommissie uiterst belangrijk is gebleken, onderschrijven wij geheel. Het wetsvoorstel regelt in artikel 4.13, tweede lid, dat de bevoegde medezeggenschapsraden jaarlijks de wijze en uitvoering kunnen beoordelen van de onderwijs- en examenreglementen. De specifieke vormgeving is echter ondergeschikt aan de functie, en de vorm wordt in verband met de inrichtingsvrijheid aan de instelling overgelaten. Een belangrijk adagium daarbij is dat besluitvorming en medezeggenschap op elkaar moeten aansluiten. Daar waar er medezeggenschapsrechten zijn, worden deze uitgeoefend op het niveau waarop de besluitvorming plaatsvindt. Dit adagium wordt vaak kernachtig samengevat als 'medezeggenschap volgt zeggenschap'. Omdat deze functionele bevoegdheden expliciet wettelijk geregeld zijn, wordt, in tegenstelling tot wat de Raad opmerkt, de medezeggenschapsregeling niet geheel aan de zorgplicht van de instellingen overgelaten. Bovendien is in de zorgplicht bovengenoemd adagium geregeld. Het blijft dus mogelijk een opleidingscommissie in te stellen waarbij de taken als advisering over en evaluatie van de onderwijs- en examenregeling worden belegd. Daarnaast kan in het medezeggenschapsreglement geregeld worden dat bepaalde besluiten op opleidingsniveau slechts tot stand kunnen komen na medezeggenschap van de bevoegde medezeggenschapsraad (bijvoorbeeld een faculteitsraad of een opleidingscommissie). Voor

het onderwijs- en examenreglement is het adviesrecht dan wel instemmingsrecht bij wet geregeld. Als een decaan of opleidingsdirecteur het onderwijs- en examenreglement vaststelt, vindt hier dus ook medezeggenschap op opleidingsniveau plaats. Dat de basisbevoegdheden dus zowel op opleidingsniveau als op centraal niveau zijn gewaarborgd, is in de toelichting verduidelijkt.

4. Meer excellentie in het hoger onderwijs

De Raad van State 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. De Raad vindt gelet op het belang van rendementsverbetering dat studenten zoveel mogelijk bij die opleiding terecht moeten komen waarvoor zij geschikt en gemotiveerd zijn. Daartoe 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 opleidingen waarvoor zij wel geschikt en gemotiveerd zijn.

De opmerkingen van de Raad zijn volkomen in overeenstemming met de argumenten van het kabinet (o.a. neergelegd in de notitie "Ruim baan voor talent" uit 2003⁶ en het "Hoger onderwijs- en onderzoeksplan 2004"⁷) om selectie van studenten bij inschrijving verdergaand mogelijk te maken dan in de WHW het geval is. Het is inderdaad aannemelijk dat selectie eraan kan bijdragen dat meer studenten in een opleiding terecht komen waarvoor zij geschikt zijn. Ervaring met het University College Utrecht leert dat selectie bij inschrijving in samenspel met intensieve begeleiding door hoogwaardige docenten en kleinschalig onderwijs tot een hoog rendement (95%) kan leiden.

Terecht merkt de Raad op dat wanneer studenten zich intensiever bij de onderwijsgemeenschap betrokken voelen, het rendement in het hoger onderwijs zal toenemen. Van die betrokkenheid is nu nog te weinig sprake. De Onderwijsraad heeft daarop met nadruk gewezen in zijn advies "De helft van Nederland hoogopgeleid" (december 2005). Ook uit de Studentenmonitor (ITS, 2005) blijkt dat meer dan 75% van de studenten niet 'gedreven' is. Een samenspel van goede voorlichting, selectie en verwijzing voor en tijdens de studie, uitdagend onderwijs en begeleiding door goede docenten, maatwerk en kleinschalige onderwijscontexten kunnen ervoor zorgen dat studenten meer aan het onderwijs worden gebonden. Om daarmee meer ervaring op te doen en tegelijkertijd zicht te krijgen op effecten van selectie op toegankelijkheid is bij de Tweede Kamerbehandeling van het HOOP 2004 en het voorstel voor de Experimentenwet nadere vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing afgesproken om selectie bij inschrijving eerst uit te proberen in experimenten alvorens te besluiten over invoering bij wet. Deze experimenten en de juridische grondslag daarvan lopen af per september 2007. Zo spoedig mogelijk daarna zal politieke besluitvorming over de invoering van selectie bij inschrijving en collegegeldverhoging plaatsvinden. Voorkomen moet worden dat er per september 2007 een gat valt in de regelgeving voor experimenten, waarvan het wenselijk is deze voort te zetten. Om continuïteit te waarborgen zal daarom worden voorgesteld de wettelijke grondslag van de experimenten te verlengen. Na de verlenging van de experimenten kan met een wijziging van de WHOO desgewenst een definitief arrangement voor selectie en collegegeldverhoging worden getroffen.

Om aan te sluiten bij de verschillende studiewensen en -patronen van studenten is het nodig dat opleidingen intern gedifferentieerd zijn. Wij zijn het met de Raad eens dat het wenselijk is om de mogelijkheden voor instellingen om honoursprogramma's in te richten naast reguliere programma's verder worden uitgebreid. De ontwikkeling van deze programma's, zowel in het wo als in het hbo, wordt actief gestimuleerd; in het collegejaar 2006-2007

⁶ Ministerie van OCW, *Ruim baan voor talent*, Kamerstukken II 2003/04, 29 388, nr. 1

⁷ Ministerie van OCW, *Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan*, 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 410

worden hiervoor extra subsidies verleend. Omdat deze programma's veelal tijdens het eerste jaar beginnen, wordt in dit wetsvoorstel de mogelijkheid geïntroduceerd om studenten al tijdens het eerste jaar daarvoor te selecteren. In de WHW kan dat alleen na afloop van het eerste jaar.

De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan technologische innovatie en het stimuleren van het volgen van technische en natuurwetenschappelijke studies. Volgens de Raad maakt de toelichting op geen enkele wijze duidelijk hoe vraagsturing studenten genoeg prikkelt om studies te kiezen en te voltooien waaraan de samenleving behoefte heeft. De Raad heeft gelijk door op te merken dat vraagsturing alleen niet voldoende is om deelname aan studies, waaraan de samenleving bij uitstek behoefte heeft, te stimuleren. Daarnaast is nodig dat deze studies aantrekkelijker worden gemaakt evenals de daarbij behorende arbeidsmarktperspectieven. Ook moet de uitval van studenten uit deze studies worden verminderd en het rendement verbeterd. In deze kabinetsperiode zijn maatregelen in gang gezet, die moeten bijdragen aan het verbeteren van rendement en kwaliteit van hoger onderwijs en dus gunstig zijn voor deelname aan de door de Raad genoemde studies. Wij denken hier om te beginnen aan transparante informatie over inhoud, kwaliteit en arbeidsmarktperspectieven van opleidingen. Verder is te noemen de introductie van de leerrechten. Op termijn zou introductie van collegegeldverhoging, selectie aan de poort en open bestel positief kunnen bijdragen aan de verbetering van rendementen in het hoger onderwijs. Met deze maatregelen neemt de kans toe dat er een betere match ontstaat tussen instelling en student én dat studenten door een grotere financiële verantwoordelijkheid een bewustere keuze zullen maken. Beide aspecten verkleinen de kans dat studenten voortijdig het hoger onderwijs verlaten. Om de deelname aan technische en natuurwetenschappelijke studies te stimuleren, heeft dit kabinet belangrijke maatregelen genomen. In het verlengde van het eind 2003 gepresenteerde Deltaplan bèta en techniek is het Platform Bèta en Techniek ingesteld, dat integrale vernieuwingen van scholen, universiteiten, hogescholen, onderzoeksinstituten en werkgevers ondersteunt, die zijn gericht op het verhogen van de aantrekkingskracht van technische en natuurwetenschappelijke opleidingen. Daarvoor is vanaf 2007 € 60 mln. beschikbaar.

Het kabinet werkt dus langs twee sporen: ten eerste worden de bèta- en technische opleidingen met extra financiële ondersteuning aantrekkelijker gemaakt voor studenten en ten tweede worden de instellingen met het centraal stellen van de student in de bekostiging gestimuleerd om studenten aan te trekken en vast te houden. In de toelichting wordt hieraan nadere aandacht besteed.

Wij zijn van mening dat er daarnaast geen wettelijke maatregelen nodig of wenselijk zijn. Na de introductie van het eerder genoemde Deltaplan is wel nagedacht over mogelijke verlaging van collegegelden om de instroom in de bèta- en technische opleidingen te vergroten. Dit zou een wettelijke aanpassing vergen. Onduidelijk was wat hiervan de gedragseffecten zouden zijn. Daarom wordt vooralsnog op beperkte schaal geëxperimenteerd met de zogenoemde bèta-beurzen.

5. De toekomst van het binaire stelsel

Volgens de Raad van State wordt handhaving van binariteit van het hoger onderwijs ondermijnd door de voorstellen omtrent onderzoek in het hbo (expliciete onderzoekstaak in artikel 4.1 en de introductie van de lector in artikel 2.5), en bekostiging van hbo-onderzoek; dit zou bovendien leiden tot versnippering van onderzoeksmiddelen.

De Raad hecht, evenals wij, aan het binaire stelsel. Daarbij lijkt de Raad niet alleen te doelen op het programmatische onderscheid (wo- en hbo-opleidingen) maar ook op het institutionele onderscheid (universiteiten en hogescholen). In het wetsvoorstel is daarin uitdrukkelijk voorzien.

Het onderzoek dat aan de twee onderscheiden vormen van hoger onderwijs (beroeps- en wetenschappelijk georiënteerd) is verbonden, wordt ook door deze onderscheiding bepaald. Hogescholen doen alleen onderzoek dat is gericht op de beroepspraktijk. Dit sluit aan bij de

primaire taak van hogescholen: het opleiden van professionals voor de beroepspraktijk. Er is geen sprake van fundamenteel dan wel ongebonden onderzoek aan hogescholen en het eerste geldstroomonderzoek blijft beperkt tot het onderzoek dat door universiteiten wordt uitgevoerd. Het door hogescholen uitgevoerde onderzoek wordt bekostigd uit de begrotingspost hbo. Er is geen sprake van verdere versnippering van onderzoeksmiddelen zoals door de Raad wordt gesuggereerd.

In dit wetsvoorstel worden ver(der)gaande samenwerkingsvormen geïntroduceerd. Al verschillende jaren is het vergemakkelijken van doorstroom naar het wo een doelstelling in het hoger onderwijsbeleid. Dit wordt onder meer ondersteund door de bachelor-masterstructuur, door de invoering van leerrechten en door samenwerking tussen universiteiten en hogescholen bijvoorbeeld op het gebied van het wegwerken van deficiënties van hbo-studenten die doorstromen naar een wo-masteropleiding. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijke samenwerking tussen universiteiten en hogescholen verder gefaciliteerd door het introduceren van de zogenoemde besturenfusie-plus. Maar wij willen benadrukken dat bij deze vormen van samenwerking de identiteit van de universiteit en hogeschool gehandhaafd blijft. Gezien het institutionele onderscheid is een instellingenfusie tussen een universiteit en een hogeschool dan ook niet mogelijk.

Anders dan de Raad menen we dat het introduceren van de mogelijkheid voor hogescholen om universiteit te worden, bijdraagt aan het handhaven van dit onderscheid. Immers, omdat hogescholen nu al wo-bachelor- en wo-masteropleidingen kunnen aanbieden, zou het op lange termijn mogelijk kunnen zijn dat een hogeschool zich zodanig ontwikkelt dat de instelling de facto is getransformeerd tot een universiteit. Als een dergelijke instelling dan niet als zodanig kan worden erkend, ontstaan onduidelijk(er) te karakteriseren instellingen.

6. Vraagsturing en wetenschappelijk onderzoek

Wij onderschrijven het standpunt van de Raad van State in onderdeel 6 van zijn advies dat er geen duidelijk en rechtlijnig verband is tussen fundamenteel onderzoek en economische groei. Het vrije en ongebonden onderzoek moet ook in de toekomst worden gewaarborgd. Dit veronderstelt inderdaad een bepaalde mate van continuïteit in de financiering. Recent is het eerdergenoemde rapport "Investeren in dynamiek" van de commissie Dynamisering verschenen (2006). De door de Raad geformuleerde vragen over de toenemende sturing van het onderzoek via de verschillende geldstromen, raken aan de inhoud van dit rapport. Het kabinet zal op korte termijn zijn reactie op dit rapport aan de Tweede Kamer aanbieden.

7. Europeesrechtelijke aspecten

Wij onderschrijven de algemene uiteenzetting van de Raad van State over het onderscheid tussen een Dienst van Algemeen Belang (DAB) en Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) en de gevolgen daarvan voor het al dan niet van toepassing zijn van het EG-Verdrag. Wij constateren verder dat de Raad zich kan vinden in de overweging dat het stelsel van instellingen die bekostigd hoger onderwijs verzorgen, nog steeds de basiskenmerken heeft van een DAB die niet als een economische activiteit kan worden aangemerkt. Wij zijn het eens met de Raad dat er steeds meer beleidsontwikkelingen zijn die deze grens tussen DAB en DAEB voor het bekostigd onderwijs kunnen doen vervagen.

Om deze ontwikkelingen in beeld te blijven houden is bijvoorbeeld een Commissie Experimenten Open Bestel Hoger Onderwijs ingesteld die de experimenten open bestel begeleidt. Onder begeleiding van deze commissie zullen zowel positieve als negatieve effecten van het open bestel in kaart worden gebracht. Daaronder vallen ook de consequenties van nationaal en Europees mededingingsrecht en de voorschriften over staatssteun. Ook zullen eventuele andere effecten op het hoger onderwijsbestel worden gezien. Dit onderzoek is ook toegezegd aan de Tweede Kamer (zie Kamerstukken II 2004-2005, 29 891, nr. 1).

Verder zijn enkele onderzoeken in gang gezet om de Europeesrechtelijke gevolgen van mogelijke nieuwe beleidskeuzes in kaart te brengen. Wij noemen hier als voorbeeld het onderzoek naar winstuitkering bij publieke dienstverlening (onderwijs, sociale woningmarkt en gezondheidszorg) dat het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken op dit moment laat uitvoeren.

Wij zijn het eens met de Raad dat bekostigde instellingen zowel wettelijke als overige opleidingsactiviteiten verrichten en dat slechts voor de wettelijke taken geldt dat zij DAB zijn. Dit is in de toelichting verhelderd.

Als het gaat om niet-bekostigde instellingen, verrichten deze instellingen – voor zover zij geaccrediteerde opleidingen verzorgen en dus wettelijk erkende graden verlenen – een dienst van algemeen economisch belang. In paragraaf 5.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is verduidelijkt dat het verlenen van wettelijk erkende graden door deze niet-bekostigde instellingen een dienst van algemeen economisch belang is. Voor zover niet-bekostigde instellingen geen geaccrediteerde opleidingen verzorgen, verrichten zij diensten in de zin van artikel 50 van het EG-Verdrag.

De Raad maakt een onderscheid tussen de eerste en tweede geldstroom aan de ene kant en de derde geldstroom aan de andere kant. Daar waar instellingen hun publieke taak uitoefenen gelden in principe de regels voor de interne EU-markt en mededinging niet. Waar het gaat om de derde geldstroom moet onderscheid worden gemaakt tussen puur contractonderzoek en publiek-private samenwerkingsverbanden. In het eerste geval is er sprake van onderzoek op commerciële basis en valt dat onder de mededingingsregels. Het gaat om onderzoek dat eventueel ook door andere derde partijen zou kunnen worden verricht; er is sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Bij samenwerkingsverbanden gaat het om onderzoek dat weliswaar (mede) wordt gefinancierd door externen maar tevens een bijdrage levert aan de uitvoering van de publieke taken van de universiteiten, die daar dan ook een deel van de rijksbijdrage aan kunnen besteden. Van belang is daarbij de bestedingskant en niet de inkomstenkant, met andere woorden het doel waarvoor de middelen wordt ingezet (geen commercieel doel).

Wat betreft de motivering omtrent de regels voor de interne markt (waaronder in de toekomst begrepen de dienstenrichtlijn) en mededinging wordt hieronder aangegeven dat een wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet bij de Raad van State ter advisering voorligt.

Zoals eerder is aangegeven, moet er een onderscheid worden gemaakt tussen onderzoek vanuit de publieke taak van de instelling en onderzoek met een commercieel doel. Volgens de memorie van toelichting komt het onderzoek aan hogescholen voort uit kennisvragen vanuit het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Dit heeft de Raad van State er toe gebracht de vraag te stellen naar het verschil met onderzoek dat wordt gedaan door particuliere en commerciële organisaties. Daarbij gaat het ons inziens om de volgende twee punten. In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat het onderzoek wordt verricht in verwevenheid met het onderwijs. Het onderzoek staat daarmee in functie van de primaire taak van hogescholen, zijnde het opleiden van professionals voor de beroepspraktijk. Daarom valt dit onderzoek in principe niet onder de regels voor de interne markt en mededinging. In de tweede plaats wordt opgemerkt dat met kennisvragen hier niet is bedoeld dat een specifiek bedrijf een onderzoeksopdracht uitzet met het oog op het oplossen van voor dat bedrijf specifieke problemen. Het gaat om kennisvragen die breder zijn dan die van het individuele bedrijf en/of organisatie en die te maken hebben met de professionalisering van de beroepspraktijk in algemene zin. De regels voor de interne markt gelden wel voor pure contractactiviteiten, waarbij het onderzoek ook door derde partijen zou kunnen worden verricht.

Wat betreft de motivering omtrent de interne markt (waaronder in de toekomst begrepen de dienstenrichtlijn) en mededinging wordt hieronder aangegeven dat een voorstel tot wijziging van de Mededingingswet bij de Raad van State ter advisering voorligt.

In de 'Publiek–privaatbrief' aan de Tweede Kamer van 20 juli 2005 (Kamerstukken II 2004-2005, 28 248, nr. 84) is aangegeven dat een invulling van de wettelijke taken veelsoortig van aard kan zijn en dat het investeren met publiek geld in private activiteiten nuttig en toegestaan is, wanneer dit een aantoonbare bijdrage levert aan de innovatie van het onderwijs, de kennisvalorisatie of de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek. Tevens is daarbij aangegeven dat het uitgangspunt dient te zijn, dat een transparante verantwoording wordt afgelegd over de totale aanwending van de publieke middelen en over al de daarmee gefinancierde activiteiten.

De Raad stelt dat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgt dat de Europese regels inzake de mededinging en de interne markt door de instellingen worden nageleefd. Dergelijke waarborgen zijn echter opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet (voorheen: wetsvoorstel Markt en Overheid). Dat wetsvoorstel creëert gelijke concurrentieverhoudingen en een level playing field tussen overheden die als aanbieder van goederen of diensten aan derden optreden (ondernemer), ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken en - aan de andere kant - (andere) particuliere ondernemingen. Binnen dit wettelijk te creëren level playing field voor beide typen organisaties kan van overcompensatie en kruissubsidiëring in bedoelde zin geen sprake zijn. Vanwege het feit dat het genoemde wijzigingsvoorstel van de Mededingingswet reeds regels bevat die ook relevant zijn voor hoger onderwijsinstellingen, zoals door de Raad voorgesteld, is er geen aanleiding om dergelijke regels opnieuw in een onderwijswet op te nemen. Dat wetsvoorstel ligt nu ter advisering voor bij de Raad van State. Om die reden willen we hierop in dit nader rapport niet uitgebreid ingegaan. Overigens merken wij op dat binnen de instelling van kruissubsidiëring bij de uitoefening van de publieke taken geen sprake is. De instellingen hebben bestedingsvrijheid van de publieke middelen voor de uitoefening van hun publieke taken, vanzelfsprekend binnen de grenzen van de rechtmatige en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Dit is inherent verbonden aan het systeem van lumpsumfinanciering.

Naast wettelijke maatregelen hebben wij overigens ook nog andere maatregelen genomen om aan instellingen duidelijkheid te scheppen over de grenzen van het (Europese) mededingingsrecht. Onderwijsinstellingen die zich afvragen of een specifieke investering valt binnen de kaders van wet- en regelgeving (óók die ten aanzien van mededingingsaspecten, waaronder begrepen kruissubsidiëring) kunnen op facultatieve basis een dergelijke casus voorleggen aan een platform dat we in oktober 2005 voor het gehele onderwijs daartoe hebben ingericht.

8. Financieel Beheer

We zijn het eens met de Raad van State wanneer hij opmerkt dat de zinsnede "een zodanig beheer van de toegekende middelen dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de instelling zijn verzekerd" onvoldoende grondslag biedt voor een toetsing van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de toegekende publieke middelen. Daarom is artikel 7.12 verduidelijkt door hierin uitdrukkelijk te bepalen dat de toegekende middelen in overeenstemming met de doelen waarvoor zij zijn toegekend, dienen te worden aangewend.

De Raad stelt terecht dat het inzetten van publieke middelen voor commerciële activiteiten ('kruissubsidiëring') niet is toegestaan en dat het voorgestelde artikel 7.12 dit niet verhindert. Het advies van de Raad om 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, is overgenomen.

Het wetsvoorstel beoogt inderdaad niet dat het mogelijk wordt publieke middelen voor uitsluitend commerciële doeleinden ('winstoogmerk') aan te wenden. Dit is in lijn met de Notitie Helderheid 2003 en herbevestigd in een brief aan de Tweede Kamer van 20 juli 2005 (Kamerstukken II, 2004-2005, 28 248, nr. 84). Om dit tot uitdrukking te brengen is aan artikel 7.12 een tweede lid toegevoegd waarin is aangegeven in hoeverre investeren met

publieke middelen kan worden beschouwd als het aanwenden van de rijksbijdrage overeenkomstig het doel waarvoor die ter beschikking is gesteld.

De Raad wijst er terecht op 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. Om hierover geen misverstand te laten bestaan, is een passage over deze bevoegdheid toegevoegd aan paragraaf 6.3 (was: paragraaf 6.4) van het algemeen deel van de toelichting.

9. Universitair medisch centrum

In de loop der jaren is een zeer intensieve samenwerking tot stand gekomen tussen de medische faculteiten en de academische ziekenhuizen, waarbij optimaal gebruik is gemaakt van de ruimte die de desbetreffende bepalingen van de WHW boden. Waar in de memorie van toelichting gesproken wordt van een samenwerking "die veel verder gaat", is daarmee bedoeld aan te geven dat er intensievere vormen van samenwerking tot stand zijn gekomen dan in het begin van de jaren negentig voor mogelijk werd gehouden. Met de aanduiding "die veel verder gaat" wordt geenszins bedoeld op een situatie dat de samenwerkingsvorm verder gaat dan de wet mogelijk maakt. De verdergaande vormen van samenwerking in het zogenaamde UMC-model zijn alle tot stand gebracht zonder de bestaande wet- en regelgeving geweld aan te doen. Het is dan ook niet nodig om vanwege die reden de ontwikkelde samenwerkingspatronen te codificeren. Ook de betrokken instellingen prefereren de bestaande wettelijke context, waarbij voldoende ruimte wordt geboden voor een locale inkleuring van de samenwerking boven codificatie van één samenwerkingsmodel. Verder wordt nog opgemerkt dat ook aan de kwaliteit van taakuitoefening op het gebied van zorg, onderwijs/opleiding en onderzoek geen argument ontleend kan worden om de samenwerking verdergaand te codificeren dan thans in het wetsvoorstel is gebeurd. Anderzijds wordt het vanwege de transparantie wel wenselijk geacht om de aanduiding Universitair medisch centrum, de benaming waaronder het samenwerkingsconstruct van faculteit en academisch ziekenhuis zich maatschappelijk presenteert, een wettelijke grondslag te geven. Door de gekozen aanpak wordt de speelruimte van de instellingen om zelf inhoud te geven aan de samenwerking gekoppeld aan helderheid over bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarbij blijft het duidelijk dat er sprake is van een zorginstelling én een onderwijsinstelling met de toepassing van de wet- en regelgeving - en verantwoordingsverplichtingen - voor de betrokken onderscheiden zorg- en onderwijstaken.

10. Openbare en bijzondere instellingen

De opmerkingen van de Raad van State in onderdeel 10 van zijn advies hebben aanleiding gegeven om de terminologie in het wetsvoorstel kritisch te bezien. De door de Raad geciteerde toelichting geeft inhoudelijk weer hetgeen beoogd was en is. In de wettekst is dit verhelderd doordat de terminologie is aangescherpt.

De bestaande openbare instellingen kunnen desgewenst 'van kleur verschieten' maar kunnen ook hun openbare karakter behouden. Anders dan de Raad veronderstelt, is de wijziging van de definitie van openbare instelling geen gevolg van het uitgangspunt dat wij de bijzondere instellingen als referentie nemen en ook geen gevolg van de nieuwe mogelijkheid voor universiteiten om 'van kleur te verschieten'. De gewijzigde definitie geeft aan welke rechtsvorm voor openbare instellingen binnen het hoger onderwijs mogelijk is: alleen een instelling die bij wet is ingesteld en rechtspersoonlijkheid heeft. Dit is overeenkomstig de bestaande situatie. Er is in het hoger onderwijs geen behoefte meer aan een openbare instelling die door bijvoorbeeld een gemeente of provincie in stand wordt gehouden. Ook zien wij geen praktische meerwaarde om de huidige universiteiten die bij wet zijn ingesteld om te zetten in een overheidsstichting; de suggestie van de Raad om deze vorm van 'kleur verschieten' te regelen, hebben wij dan ook niet overgenomen. Een dergelijke behoefte

bestaat wel in het funderend onderwijs in verband met bijvoorbeeld de beheerslasten van een gemeente; de mogelijkheid van een overheidsstichting is dan ook voor het funderend onderwijs reeds geregeld.

Met het creëren van de mogelijkheid van 'kleurverschieten' van universiteiten is het niet de bedoeling om de verantwoordelijkheid voor die instellingen te beëindigen. De aanhoudende zorg van de overheid richt zich echter niet op de rechtsvorm van de instelling noch op het karakter van het onderwijs, maar op de borging van de verschillende aspecten van de stelselverantwoordelijkheid: kwaliteit, toegankelijkheid, pluriformiteit en doelmatigheid. In feite betreft het de taak van het in stand houden van een publiek bestel, ongeacht de rechtsvorm van de instellingen. Hierbij wijzen wij ook op de nota "Governance in het onderwijs"⁸. Met de mogelijkheid van 'kleurverschieten' is er dus geen sprake van een principiële wijziging in de stelselverantwoordelijkheid.

11. Examens en graadverlening

De Raad van State adviseert om de graadverlening aan de examencommissie op te dragen in plaats van aan het college van bestuur. Dit advies nemen wij niet in deze vorm over. Omdat het verstrekken van graden, net als het verzorgen van geaccrediteerd onderwijs, hoort tot de kerntaken van de instelling, ligt het voor de hand dat het college van bestuur daartoe bevoegd (en dus ook daarvoor eindverantwoordelijk) is.

De opmerking van de Raad heeft ons aanleiding gegeven om het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat het college van bestuur de bevoegdheid om graden te verlenen *kan* overdragen aan een examencommissie. Het is immers goed denkbaar dat de examencommissie, als enige orgaan dat bevoegd is tot het inhoudelijke oordeel (beoordeling van het eindniveau van een student door het afnemen van een examen) waarmee de graadverlening nauw verbonden is, in plaats van het college van bestuur de graden aan individuele studenten verleent.

Wij onderschrijven de constatering van de Raad dat het duidelijker is om expliciet te vermelden dat de examencommissie een getuigschrift vaststelt waarin zowel het behalen van het examen als het verlenen van de graad en eventuele toevoeging worden vastgelegd. Wie het getuigschrift feitelijk uitreikt (overhandigt), hoeft niet bij wet te worden geregeld. Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn de desbetreffende wetsartikelen en de toelichting daarop in bovenstaande zin aangepast.

12. Vestiging in het buitenland

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om de Nederlandse Antillen en Aruba uit te sluiten van artikel 4.25. Het voorstel van de Raad van State is overgenomen.

13. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn zoveel mogelijk overgenomen. Hieronder wordt gemotiveerd aangegeven welke punten niet zijn overgenomen:

- In de definitie van "Croho" in artikel 1.1 is de zinsnede "als bedoeld in artikel 2.10" met het oog op de transparantie van de regelgeving blijven staan.
- Bij enkele definities heeft de Raad gesuggereerd een lidwoord toe te voegen. Dit is niet overgenomen omdat in de artikelen waarin de begrippen worden gebruikt, de lidwoorden al staan en dit tot dubbelingen zou leiden.
- In de definities van "hogeschool", "universiteit" en "Open Universiteit" in artikel 1.1 is geen verwijzing opgenomen naar de taakomschrijvingen in artikel 4.1, omdat er dan een

⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30 183, nr. 1

cirkelredenering zou ontstaan: in de artikelen 4.1 is ook een verwijzing naar de bijlage opgenomen.

- De afstemming tussen artikel 2.1, eerste lid, en artikel 2.2 is in de toelichting verhelderd.

- In artikel 2.1, derde lid, is ", met inbegrip van de promotietrajecten" niet vervallen omdat het slechts betrekking heeft op universiteiten.

- In het oorspronkelijke tweede lid van artikel 2.2 is de redactionele suggestie niet overgenomen, omdat in dat lid de door de Raad van State genoemde woorden niet meer voorkomen.

- In artikel 2.3 is geen specifieke definitie van het begrip "hoogleraar" opgenomen. Uit het tweede lid blijkt immers duidelijk wat de verantwoordelijkheden van een hoogleraar zijn. Tevens wordt door de voorwaarde van een benoemingsbesluit voldoende duidelijkheid over de functie van hoogleraar geboden. Hetzelfde geldt voor de "lector" in artikel 2.5.

- De voorgestelde redactionele wijziging in het oorspronkelijke artikel 2.6 is niet doorgevoerd omdat het desbetreffende artikel is vervallen.

- In artikel 2.10 is geen voorziening getroffen voor de overdracht van registratie in het CROHO bij een juridische fusie van twee instellingen.

- In paragraaf 2.3 is niet bepaald dat aan elke onderwijsinstelling een tussentijdse toets is verbonden omdat een instelling daartoe niet verplicht is, bijvoorbeeld als er sprake is van een stage.

- In artikel 2.19, tweede lid, is "van een universiteit" niet vervallen omdat er ook hoogleraren kunnen zijn die bij een hogeschool zijn aangesteld.

- In de oorspronkelijke tweede volzin van artikel 3.2, tweede lid, is de redactionele suggestie niet overgenomen, omdat in die volzin de door de Raad van State genoemde woorden niet meer voorkomen.

- In het oorspronkelijke tweede lid van artikel 3.3 is de redactionele suggestie niet overgenomen, omdat dat lid is vervallen.

- In het oorspronkelijke artikel 3.9 zijn de redactionele suggesties niet overgenomen, omdat dat artikel in technische zin zodanig is gewijzigd dat de door de Raad genoemde onderdelen niet meer in de tekst van dat artikel voorkomen.

- In de oorspronkelijke eerste drie leden van artikel 3.10 zijn de aanbevelingen voor een deel niet overgenomen als gevolg van de wijzigingen in artikel 3.9.

- In het oorspronkelijke zesde lid van artikel 3.16 is de tweede suggestie niet overgenomen omdat het in artikel 3.10 zowel over een diploma als een getuigschrift gaat. De derde suggestie is niet overgenomen als gevolg van de wijzigingen in artikel 3.9.

- Met betrekking tot de paragrafen 3.4 en 3.5 zijn de aanbevelingen vooralsnog niet overgenomen. De reden hiervan is het feit dat genoemde paragrafen op grond van de hieronder vermelde overweging nog niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen; deze twee paragrafen zullen in een later stadium bij nota van wijziging aan het wetsvoorstel worden toegevoegd. In een bijlage bij die nota van wijziging zal worden aangegeven, als de desbetreffende kanttekeningen van de Raad niet worden overgenomen.

Op dit moment is bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangig het voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met onder meer invoering van leerrechten in het hoger onderwijs, herziening van de collegegeldsystematiek, invoering van het collegegeldkrediet en invoering van een nieuw aflossingssysteem (financiering in het hoger onderwijs) (Kamerstukken II 2005-2006, 30 387, nr. 2). Dat wetsvoorstel voorziet onder meer in regeling van onderwerpen die ook in de paragrafen 3.4 en 3.5 van het onderhavige wetsvoorstel moeten worden vastgelegd. De plenaire behandeling van eerstbedoeld wetsvoorstel door de Tweede Kamer is op dit moment nog niet afgerond. Dat betekent dat de eindtekst van het wetsvoorstel nog niet vaststaat. Zolang dat niet het geval is, is het - gelet op de vele amendementen die zijn ingediend waaronder een aantal die op een kamermeerderheid kunnen rekenen, naar onze mening niet zinvol de paragrafen 3.4 en 3.5 van het onderhavige wetsvoorstel thans 'in te vullen'. Tegen die achtergrond heeft het niet onze voorkeur de indiening van het onderhavige wetsvoorstel daarop te laten wachten.

- In paragraaf 4.2 is geen bepaling opgenomen die uitdrukkelijk regelt dat deze paragraaf alleen op bekostigde instellingen van toepassing is: uit de definitie van "instellingen" in artikel 1.1 blijkt dat deze paragraaf alleen over bekostigde instellingen gaat. Om verwarring te voorkomen is in het kopje van paragraaf 4.2 "bekostigde" geschrapt. Daarnaast is artikel

4.24 vanwege de transparantie van het wetsvoorstel verplaatst naar hoofdstuk 1. Op die manier is vanaf het begin helder welke artikelen van toepassing zijn op niet-bekostigde instellingen (en de overige artikelen dus op bekostigde instellingen).

- De voorgestelde verwijzingen in 4.8, derde lid, tweede volzin, zijn overgenomen, met uitzondering van de verwijzing naar artikel 4.9, eerste lid, onderdelen b en i: deze rechten komen op grond van artikel 9.30a, tweede lid, onderdelen a en b, van de WHW aan de gezamenlijke vergadering toe en moeten in de WHOO daarom gehandhaafd blijven om hetzelfde niveau van rechten aan de medezeggenschapsraad te garanderen.

- In artikel 5.4, derde lid, is de verwijzing naar het tweede lid gewijzigd in een verwijzing naar het derde lid. Alleen is wel de zinsnede "voor zover het de bevoegdheid tot het instellen van een examencommissie betreft" verwijderd.

- Besloten is in artikel 7.4, derde lid, het woord "prestaties" niet te laten vervallen. Zoals in de toelichting is aangegeven, worden op dit moment de vorm van prestatiebekostiging en de randvoorwaarden die daarvoor vervuld moeten worden, door onafhankelijke experts onderzocht. Daarover zal tijdig duidelijkheid bestaan. Het is wenselijk om het prestatieaspect afzonderlijk te benoemen, ook al zou het in het spraakgebruik onderdeel uitmaken van de kwaliteit van het onderzoek omdat met name op dat aspect zal worden bekostigd.

- De tweede volzin van artikel 7.13 is gehandhaafd omdat het hier gaat om een verklaring die het bestuur zelf aan de minister zendt en niet om een verklaring die de accountant opstelt. Dat zijn twee verschillende zaken. De taak van de accountant is beperkt tot het vaststellen dat een dergelijke verklaring door het bestuur is opgesteld.

- Het derde en het vierde lid van artikel 7.14 zijn eveneens gehandhaafd. De verklaring over de getrouwheid van de jaarrekening, bedoeld in het tweede lid, wordt niet opgesteld door de eigen accountant van het bestuur maar door een externe accountant. Dat is niet de accountant die mede de jaarrekening opstelt. Tot de taak van de externe accountant behoort nu juist wel controle op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de bestedingen.

- In plaats van het laten vervallen van het tweede lid van artikel 7.21 is ervoor gekozen om aan de opmerking van de Raad van State tegemoet te komen door de toelichting op dit punt uit te breiden.

- In artikel 9.51 zijn de woorden "binnen een redelijke termijn" gehandhaafd omdat het vermoedelijk slechts om een beperkt aantal gevallen gaat. Juist omdat het noemen van een concrete datum noopt tot het treffen van weer een extra voorziening voor gevallen die dan nog niet zijn afgedaan, is daarvan bewust afgezien.

- Het voorstel om via artikel 9a.8, onderdeel B, een redactionele correctie uit te voeren in artikel 62, eerste lid, onderdeel b, van de Advocatenwet wordt niet meegenomen in dit wetsvoorstel maar wordt door de Minister van Justitie gerealiseerd in een ander wetgevingstraject.

Los van het advies van de Raad van State hebben wij nog aanleiding gezien de onderstaande wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen. De artikelen verwijzen naar de artikelen zoals die aan de Raad zijn voorgelegd.

Het gaat ten eerste om een actualisatie van het voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met enkele aanpassingen met betrekking tot persoonsgebonden nummers in het onderwijs (Kamerstukken I 2005-2006, 30 404, A) en de Reparatiwet OCW 2005. Ten tweede zijn diverse artikelen verplaatst met het oog op de verbetering van de toegankelijkheid van het wetsvoorstel. Dit is vooral binnen hoofdstuk 9 gebeurd. Naast redactionele verbeteringen is verder op diverse plaatsen de consistentie verbeterd tussen de artikelen, de artikelsgewijze toelichting en het algemeen deel van de memorie van toelichting en verder tussen de artikelen onderling. Het gaat bijvoorbeeld om een afstemming van de begrippen accreditatie, accreditatiebesluit en besluit tot accreditatie. Een ander voorbeeld van verbetering van de consistentie tussen het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelen is dat artikel 8.19 zodanig is gewijzigd dat het college van bestuur niet alleen de opleiding van een student kan beëindigen in geval van ernstige overlast, maar ook de toegang tot de instelling definitief kan ontzeggen.

Ten slotte gaat het om de onderstaande wijzigingen.

- In artikel 1.1 leidde de term "propedeutische fase" tot verwarring. Om die reden is dit gewijzigd in: eerste jaar. Dit is ook op overige plaatsen in het wetsvoorstel gewijzigd. Hierdoor is in artikel 3.10, derde lid, het begrip "Ad-programma" ook komen te vervallen omdat er tussen het eerste jaar van een Ad-programma en het eerste jaar van een bacheloropleiding in deze zin geen verschil is.
- Het begrip "programma" bleek niet gedefinieerd te zijn. Ter verheldering is dit begrip in artikel 1.1 opgenomen.
- Artikel 2.2, tweede lid, is vervallen in verband met samenloop met artikel 2.6. Het nieuwe tweede lid van artikel 2.2 bevat een gewijzigde formulering van het oorspronkelijke artikel 2.6. Niet langer wordt slechts gesproken van personeelsbeleid, aangezien ook binnen het overige beleid van het college van bestuur rekening moet worden gehouden met voldoende ruimte voor de uitoefening van het beroep.
- In het derde lid van artikel 2.4 is de zinsnede "of binnen een redelijke termijn geen beslissing op de aanvraag heeft genomen" geschrapt. Voor de openbare instellingen gelden in dit geval de algemene regels uit de Algemene wet bestuursrecht. Overigens kan op grond daarvan bij het uitblijven van een beslissing op de aanvraag bezwaar worden ingediend; het uitblijven van een tijdige beslissing betekent dus niet automatisch dat het college van bestuur geacht wordt de benoeming te hebben bekrachtigd.
- Ter bevordering van het overzicht zijn de bepalingen over een Ad-programma in hoofdstuk 2 bij elkaar gezet, zijn de begripsbepalingen in artikel 1.1 aangescherpt en is artikel 8.10a toegevoegd in verband met de toetsing door de NVAO van de nieuwe Ad-programma's.
- In artikel 2.17 is verduidelijkt welke bevoegdheden colleges van bestuur van twee of meer instellingen gezamenlijk of zelfstandig kunnen uitoefenen. De toelichting is met het oog op de verduidelijking eveneens aangevuld.
- In artikel 3.2 is het onderdeel uit het tweede lid dat het college van bestuur voorschrijft regels van procedurele aard voor de inschrijving vast te stellen, verplaatst naar het eerste lid. De reden hiervan is dat bedoelde regels betrekking hebben op de inschrijving terwijl het in het tweede lid gaat om het vervallen van de inschrijving.
- In artikel 3.2, derde lid, is de fictie geschrapt en vervangen door een tekst die beter tot uitdrukking brengt wat het rechtsgevolg is van de gegrondverklaring van het desbetreffende bezwaar of beroep.
- In artikel 3.3 is het tweede lid geschrapt. Ingevolge boek 1 van het Burgerlijk Wetboek kunnen de ouders, voogden of verzorgers onderscheidenlijk de wettelijke vertegenwoordigers van een minderjarig of handelingsonbekwaam persoon bewerkstelligen dat deze personen kunnen voldoen aan de in dit artikel vermelde eisen.
- In de aanhef van artikel 3.8, tweede lid, is het woord "vrees" vervangen door: reden. Hierdoor wordt het college van bestuur meer nog dan thans het geval is verplicht de weigering van de inschrijving te beargumenteren.
- In artikel 3.9 is voor inschrijving van een wo-bacheloropleiding en een hbo-bacheloropleiding een onderscheid aangebracht tussen enerzijds de diploma-eisen en anderzijds de nadere vooropleidingseisen, zoals de eisen betreffende de profielen of vakkenpakketen. Vergeleken met het oorspronkelijke artikel is hierdoor de inzichtelijkheid van artikel 3.9 toegenomen. Inhoudelijk zijn geen wijzigingen aangebracht.
- De wijzigingen in artikel 3.9 leiden noodzakelijkerwijs tot enkele aanpassingen in artikel 3.10. Mede als gevolg van de omschrijving van de begrippen "diploma-eis" en "nadere eis" in artikel 1.1 is de tekst van artikel 3.10 toegankelijker geworden. Ook hier geldt dat geen inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht.
- Aan artikel 3.15 is een lid toegevoegd dat ertoe strekt de deelname aan de selectieprocedure te beperken tot drie. Hieraan ligt ten grondslag dat het van belang wordt geacht dat op het niveau van de wet wordt geregeld dat een student drie maal aan de selectie kan meedoen. Hoe hoger het niveau, des te groter de rechtszekerheid.
- In artikel 3.19 is "studiejaar" vervangen door: kalenderjaar. Dit vloeit voort uit het vervallen van het begrip "studiejaar" uit het wetsvoorstel. Het college van bestuur kan immers bepalen dat het onderwijs in een opleiding op een ander tijdstip dan 1 september aanvangt.
- Omdat de onderdelen a en c van het oorspronkelijke eerste en tweede lid van artikel 3.41 identiek zijn, zijn die leden in elkaar geschoven. Verder is het college van bestuur de bevoegdheid toegekend om naast het vaststellen van bijzondere omstandigheden vooraf ook

in andere specifieke gevallen bijzondere omstandigheden te erkennen. Op die wijze kan beter worden ingespeeld op situaties die bij het vaststellen van de regeling terzake niet voorzienbaar waren.

- De opdracht aan het college van bestuur uit de oorspronkelijke aanhef van artikel 3.43 dat hij de rechten en plichten van studenten in een onderwijs- en examenreglement vastlegt, is ondergebracht in een afzonderlijk (tweede) lid. De reden hiervan is dat langs deze weg het vastleggen van rechten en plichten van studenten meer dan voorheen centraal wordt gesteld. Een uitwerking hiervan is het vastleggen van die rechten en verplichtingen in een onderwijs- en examenreglement. De tweede wijziging betreft het toevoegen van de woorden "in het kader van de zorgplicht voor goed kwalitatief onderwijs". Deze toevoeging is van belang, omdat hiermee duidelijk is gemaakt dat de voorstellen tot vaststelling of wijziging van een onderwijs- en examenreglement steeds als leidraad moeten hebben dat deze bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. De derde wijziging behelst het toekennen van het recht aan de examencommissie van een opleiding om over bedoelde rechten en plichten te adviseren. Dit is in lijn met het advies van de Onderwijsraad "Examinering in het hoger onderwijs" uit juli 2004.

- De wijziging die in artikel 3.45 is aangebracht, beperkt de bevoegdheid van het college van bestuur nadere afspraken met studenten over rechten en plichten te maken. De vrijheid van het college mag naar onze mening niet zo ver gaan dat de uit deze wet voortvloeiende rechten en plichten ten nadele van studenten worden ingeperkt.

- In artikel 3.52, vierde lid, is een verwijzing naar artikel 4.2, waarin het bestuursreglement wordt vormgegeven, opgenomen. In andere artikelen waarin wordt gesproken over het bestuursreglement wordt een dergelijke verwijzing ook opgenomen.

- In artikel 3.55, vierde lid, is ervoor gekozen om alle ontslagen bij koninklijk besluit in te laten gaan met ingang van de eerstvolgende maand. Op deze manier geldt voor de verschillende ontslaggronden van de leden van het college van beroep hoger onderwijs eenzelfde regime.

- In artikel 4.1, tweede lid, onderdeel c, waren abusievelijk de woorden "of het verzorgen van een traject tot technologisch ontwerper" niet opgenomen (zie artikel 1.3, eerste lid, WHW).

- In artikel 4.6 is de mogelijkheid opgenomen om ook voor het personeel bij algemene maatregel van bestuur dwingende bepalingen over maximale beloning stellen.

- Artikel 4.8, eerste lid, onderdeel is aangescherpt in die zin dat de medezeggenschapsprocedures op een zodanig tijdstip plaatsvinden dat de medezeggenschapsraden hun taak naar behoren kunnen vervullen.

- In artikel 4.9, derde en vierde lid, is aangevuld met een bepaling om te voorkomen dat er dubbel overleg over de rechtspositie zou plaatsvinden met zowel cao-partners als de medezeggenschapsraad. De regeling is vergelijkbaar met de regeling in de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 en het voorstel van de Wet medezeggenschap op scholen (Kamerstukken II 2005/06, 30 414, nr. 2).

- Met het oog op het voorstel tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden in verband met het verschaffen van informatie over topinkomens (Kamerstukken I 2005/06, 28 163, A), is een expliciet informatierecht over beloningsverhoudingen opgenomen in artikel 4.11 (informatierecht).

- Voor geschillen op het gebied van de medezeggenschap wordt nu beroep mogelijk bij de ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam in plaats van bij de oorspronkelijk voorgestelde bestuursrechter of civiele rechter. De Raad van de rechtspraak heeft hierover op 2 mei een positief advies gegeven. Deze situatie is in lijn met het voorstel in het funderend onderwijs (voorstel van Wet medezeggenschap op scholen (Kamerstukken II 2005-2006, 30 414, nr. 2)).

- In artikel 4.22 is een eerste lid toegevoegd om de bijlage van rechtswege te wijzigen bij een wijziging als bedoeld in artikel 4.17, 4.20, 4.21 of 5.5, derde lid.

- In artikel 4.23 is door het opnemen van een verwijzing naar artikel 1.4 de mogelijkheid geboden om in het kader van een experiment bepaalde bepalingen van toepassing te verklaren op onbekostigde instellingen met geaccrediteerd onderwijs.

- In artikel 6.2, eerste lid wordt "bij of krachtens deze wet" gewijzigd in "bij deze wet", tevens wordt daaraan toegevoegd "dan wel bij of krachtens het bestuursreglement". De reden hiervoor is dat alleen in de wet of in het bestuursreglement taken van de bibliothecaris worden omschreven.

- In artikel 6.10, eerste lid, wordt “bij of krachtens” vervangen door “bij”, aangezien de verdeling van taken binnen de KNAW niet in lagere regelgeving wordt bepaald.
- In artikel 7.11 is de wijze waarop de betaling van de rijksbijdrage plaatsvindt aan de KB en de KNAW in overeenstemming gebracht met de gebruikelijke wijze waarop dit gebeurt.
- In artikel 7.15 was sprake van het instellen van een rechtsvordering door de instelling. Daarmee was nog niet duidelijk wie binnen de instelling de actor is. Dat is in de lijn van artikel 4.3 de raad van toezicht. Die is nu expliciet als actor aangewezen.
- In artikel 7.16 is in het derde lid de zinsnede geschrapt dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen jaarlijks en niet jaarlijks in het jaarverslag op te nemen onderwerpen. Dit hoort bij nader inzien niet in de wet maar in de toelichting thuis.
- In artikel 7.17 werd verwezen naar door de regering geagendeerde nationale strategische doelen en thema’s. Die agendering komt echter voor rekening van de minister van OCW. In het derde lid is een onjuiste verwijzing gecorrigeerd.
- De tekst van artikel 7.21 is verduidelijkt en aangevuld. In het eerste lid is expliciet opgenomen dat het college van bestuur overleg moet plegen met andere instellingen voordat instemming aan de minister wordt gevraagd met het voornemen om een nieuwe opleiding te starten. Dat het college van bestuur moet vermelden in welke gemeente de opleiding wordt gestart, is uit de tekst van de wet geschrapt omdat het meer voor de hand ligt dat in de uitvoeringsvoorschriften van de WHOO op te nemen. De wijziging in het vierde lid is nodig geoordeeld omdat anders niet is gegarandeerd dat een opleiding waarmee de minister heeft ingestemd, ook binnen een redelijke termijn van start gaat.
- In artikel 7.22 is in het tweede lid de zinsnede “al dan niet tijdelijk” vervangen door: tijdelijk. Daardoor is er geen ruimte voor permanente nevenvestigingen. Dat een verslag van het overleg bij het verzoek om instemming moet worden gevoegd, hoort bij nader inzien in de uitvoeringsvoorschriften van de WHOO en is daarom uit het tweede lid geschrapt. Verder is toegevoegd dat de procedurele voorschriften, opgenomen in het tweede en derde lid van artikel 7.21, van overeenkomstige toepassing zijn. Dit bevordert de kwaliteit van de besluitvorming. De wijziging van het vierde lid heeft dezelfde strekking als de wijziging van het vierde lid van artikel 7.21, te weten het bieden van een garantie dat een eenmaal verleende instemming ook binnen een redelijke termijn wordt gerealiseerd.
- Artikel 7.23 is verplaatst naar hoofdstuk 8 omdat het daar naar de ordening van het wetsvoorstel beter op zijn plaats is.
- In artikel 7.26 zijn aan het eind van de eerste volzin van het eerste lid de woorden “en de planning” geschrapt omdat de gegevens uit het basisregister onderwijs daarvoor niet meer worden gebruikt.
- In artikel 8.3, eerste lid, is de zinsnede “en de werkwijze het besluit tot verlenging van accreditatie, bedoeld in artikel 8.10” toegevoegd. De reden hiervoor is dat de NVAO in de accreditatiekaders voorschriften moet opnemen hoe zij in de situatie van een herstelperiode omgaat met de verlenging van accreditatie en op welke manier de NVAO deze beoordeling uitvoert.
- Artikel 8.7 is geschrapt gezien overlap met de artikelen 8.8, tweede lid en 8.9, tweede lid.
- Artikel 8.8, vijfde lid, wordt geschrapt omdat de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is op de NVAO en dit al regelt.
- In artikel 8.9, tweede lid, is de opsomming vervangen door een verwijzing naar het toetsingskader aangezien daar al een dergelijke opsomming is opgenomen.
- In artikel 8.9, vierde lid, wordt toegevoegd “of niet is aangevraagd”. De reden hiervoor is dat alleen de onthouding van accreditatie te beperkt is. De instelling kan ook niet of te laat een aanvraag om accreditatie indienen.
- Er is een nieuw artikel ingevoegd. Dit artikel bevat een aangepaste versie van de herstelperiode die eerst was opgenomen in artikel 8.10.
- In artikel 8.11, derde lid, is paragraaf 3.5 ook van overeenkomstige toepassing verklaard. De reden hiervoor is dat studenten die een opleiding in afbouw afronden hiervoor wel leerrechten moeten inzetten.
- In artikel 8.11 is een vierde lid toegevoegd waarin de inhoud van artikel 5a.12, zesde lid, van de WHW is opgenomen. Het gaat hier om een bevoegdheid van de minister om een opleiding die geen accreditatie meer heeft in het kader van een doelmatig onderwijsaanbod toch in stand te houden.

- In artikel 8.21 zijn de besluiten uit de artikelen 8.10, tweede lid, en 8.11a, derde lid, ook vatbaar verklaard voor het zogenoemde 'sprongberoep' bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- Een aantal artikelen van hoofdstuk 9 is vervallen omdat deze bij nader inzien overbodig bleken. Het gaat om de artikelen 9.4, 9.5, 9.15, 9.18, onderdeel a, 9.28, tweede lid, en 9.55, tweede lid. Door het onderbrengen van de regeling van de universitaire lerarenopleidingen in het corpus van de wet is artikel 9.59 vervallen.
- Er ontbrak ten onrechte een overgangsvoorziening voor de periode tot de inwerkingtreding op 1 januari 2008 van de nieuwe bekostigingsregeling van de aangewezen theologische en levensbeschouwelijke universiteiten en kerkelijke seminaria (artikel 1.3, onderdeel e). Een desbetreffend nieuw artikel voorziet daarin alsnog.
- In artikel 9.8 is de doorwerking van artikel 7.4a van de WHW beperkt tot het eerste tot en met het zesde lid van dat artikel. Het zevende lid van artikel 7.4a van de WHW bevat een discretionaire bevoegdheid van het instellingsbestuur. Daarvoor is geen overgangsregeling nodig.
- Het tweede lid van artikel 9.11 is genuanceerd in die zin dat rekening is gehouden met de groep afgestudeerden die op grond van artikel 16.13, vierde lid, van de WHW gerechtigd is zowel de meestertitel als die van doctorandus te voeren.
- Het eerste lid van artikel 9.20 is aangevuld met een passage om duidelijk te maken dat de artikelen van de WHW die betrekking hebben op aanmelding en selectie en de Regeling aanmelding en selectie hoger onderwijs van toepassing blijven op de aanmelding en inschrijving voor een opleiding die begint op 1 september 2007.
- Er is na artikel 9.20 een nieuw artikel ingevoegd dat de vaststelling van het collegegeld voor het studiejaar 2008-2009 regelt.
- In de artikelen 9.24, eerste lid, en 9.33 is de onbepaalde tijdsaanduiding uit een oogpunt van kenbare regelgeving geconcretiseerd.
- Het tweede lid van artikel 9.25 is ingekort omdat als uitgangspunt is gekozen dat een instelling die op 1 september 2007 een medezeggenschapsreglement kent daarmee voldoet aan de zorgplicht, opgelegd in artikel 4.8. Het oorspronkelijke eerste lid is redactioneel ingekort maar inhoudelijk niet gewijzigd.
- In artikel 9.27 is in het nieuwe tweede lid toegevoegd dat het eerste lid ook van overeenkomstige toepassing op de leden van de raad van toezicht van een bijzondere hogeschool.
- In artikel 9.29 werden nog de kerkelijke hoogleraren genoemd. Daarvan is intussen na overleg met de theologische universiteiten gebleken dat een aparte voorziening overbodig is.
- De verschillende situaties die in drie verschillende leden van artikel 9.38 werden beschreven, blijken na heroverweging te kunnen worden vervangen door één zin (eerste lid). Het tweede lid biedt een vangnet voor gevallen waarin op grond van artikel 7.17 van de WHW wel instemming aan een voorgenomen besluit is verleend maar de uitvoering van dat besluit nog niet heeft plaatsgevonden. De geldigheidsduur blijft in die gevallen beperkt tot zes maanden. Deze termijn sluit aan bij artikel 7.17, vijfde lid, van de WHW.
- Artikel 9.40 is uitgebreid met een eerste lid dat een voorziening treft voor de tijd dat artikel 2.10, vijfde lid, onuitvoerbaar is omdat de parlementaire behandeling van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen nog niet is afgerond.
- Artikel 9.42 is uitgebreid met een overgangsvoorziening voor accreditaties die op grond van de WHW van rechtswege waren verleend. In verband hiermee kan artikel 9.4 vervallen.
- Artikel 9.43 is opnieuw geformuleerd. Als vertrekpunt is nu gekozen dat wat wel van toepassing is in plaats van dat wat niet van toepassing is. De duidelijkheid is hiermee gediend.
- Er is een nieuw overgangsartikel betreffende de herstelperiode accreditatie ingevoegd. De wenselijkheid van dit artikel komt voort uit het feit dat de voorzieningen tijdens de herstelperiode na een verlies van accreditatie, opgenomen in de WHOO, gunstiger en vermoedelijk effectiever zijn dan die opgenomen in de WHW.
- In onderdeel a van artikel 9.44 is een derde lid toegevoegd waardoor ook voor de in dit artikel bedoelde accreditatiebesluiten een herstelperiode van twee jaar geldt.
- Een nieuw artikel betreffende behandeling bezwaar en beroep voorziet in de omissie voor een voorziening voor op grond van artikel 14.1 van de WHW aanhangige bezwaar- en beroepszaken.

- In artikel 9.52, derde lid, is geschrapt dat ook de uitvoeringsregelingen van de WHW die golden op 31 augustus 2002 van toepassing blijven. Dat is niet de bedoeling. Het huidige Bekostigingsbesluit WHW bijvoorbeeld heeft evenzeer betrekking op de nog ongedeelde wo-opleidingen.
- Er is behoefte aan een bepaling die regelt dat het aantal masteropleidingen niet groter kan zijn dan het aantal afstudeerrichtingen dat op 31 augustus 2002 bestond. Dat is neergelegd in artikel 9.55, tweede lid. De WHW kent in artikel 18.7, tweede lid, een vergelijkbaar voorschrift.
- In artikel 9.62 zijn de bepalingen met een beperkte geldigheidsduur nu uitgeschreven in verband met het vergroten van de toegankelijkheid van de wetstekst.

Daartoe gemachtigd door de Ministerraad mogen wij U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

(Mark Rutte)