

Samenvatting

Memorie van Toelichting

Wetsvoorstel Hoger Onderwijs en Onderzoek (WHOO)

OCW 8 juni '06

Inleiding

De internationale concurrentie – op scherp gezet door de enorme economische groei in ZO-Azië - vergt dat Nederland een intensieve kennissamenleving wordt die beschikt over een hoogwaardige en innovatieve kennisinfrastructuur. Hoger onderwijs en onderzoek vormen daarin een sleutelfactor. Daar moet dan ook het maximale uitgehaald worden. Economische en maatschappelijke ontwikkelingen vragen om meer hoger opgeleiden, een hoge kwaliteit van onderwijs en onderzoek, goede wisselwerking tussen onderwijs en arbeidsmarkt, een hoger onderwijs waarin de lerende centraal staat.

Dit wetsvoorstel vervangt de WHW, maar bouwt er ook op voort. De relatie tussen overheid en instellingen is en blijft gekenmerkt door grote autonomie voor universiteiten en hogescholen. Maar de sturingsfilosofie wordt wel grondig bijgesteld. De WHOO schept meer ruimte voor de instellingen, ook met het oog op de snel groeiende internationalisering. Nieuw voor het hoger onderwijs is de invoering van zorgplichten. Door het gebruik van zorgplichten geeft de wetgever aan de instellingen de verantwoordelijkheid om een bepaald belang te behartigen, maar laat de instelling vrij in de manier waarop zij dat bereikt. Het hoger onderwijs kan door zorgplichten beter inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen zonder dat er steeds wetswijzigingen nodig zijn. Er is gekozen voor zorgplichten op het gebied van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, de organisatie van de medezeggenschap en de bestuursorganisatie.

Met de nieuwe wet wordt een nieuwe vorm van *governance* geïntroduceerd in het hoger onderwijs: de overheid trekt zich terug om instellingen meer ruimte te geven. De toegenomen ruimte voor instellingen betekent echter geen vrijbrief. De WHOO zorgt voor nieuwe checks and balances, waarbij belanghebbenden zelf een belangrijke rol gaan spelen. Deze krijgen dan ook een duidelijke positie in de WHOO: studenten, professionals en werkgevers. Het betekent ook niet een afwezige overheid. De overheid blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs bestel.

Het wetsvoorstel wordt hierna langs de volgende lijnen samengevat:

1. Een versterkte positie voor de student
2. Consequenties voor het onderwijs
3. Consequenties voor het onderzoek
4. Meer ruimte voor de instellingen
5. Een nieuwe governance benadering.

1. Student in positie

Met de introductie van leerrechten¹ worden studenten geprikkeld om voor kwaliteit te kiezen. Voor instellingen is het een incentive om beter te presteren. In aanvulling daarop krijgen studenten met de WHOO transparante studiekeuzeinformatie, een betere rechtsbescherming en volwaardige medezeggenschap.

Studiekeuzeinformatie

Met de introductie van leerrechten volgt de bekostiging van instellingen in sterke mate de student. Instellingen zullen hun best moeten doen om studenten aan te trekken met kwalitatief hoogwaardige maatwerkprogramma's. Maar goed kunnen kiezen vereist transparante informatie over de verschillen tussen de diverse hogeronderwijsinstellingen en opleidingen. Dit wetsvoorstel bevat een bepaling die waarborgt dat deze informatie beschikbaar komt.

Een betere rechtsbescherming

Door de vermindering van regels krijgt de instelling meer vrijheid. Om te voorkomen dat de positie van de student verslechtert, wordt hem betere rechtsbescherming geboden. Dat houdt in dat er een laagdrempelige interne klachten- en geschillenprocedure is met een zorgvuldige, transparante en onpartijdige behandeling. Deze behandeling is in eerste instantie gericht op praktische oplossingen. Mocht de interne geschillenprocedure niet afdoende werken, dan bestaat de mogelijkheid om beroep aan te tekenen bij één externe, gespecialiseerde rechterlijke instantie: het college van beroep voor het hoger onderwijs. Deze is direct toegankelijk, behandelt alle geschillen die voortvloeien uit deze wet en handelt snel.

Volwaardige medezeggenschap

De inbreng van studenten in het hoger onderwijs via de medezeggenschap is onmisbaar. Het bestuur is ervoor verantwoordelijk dat participatie in besluitvorming kan plaatsvinden. Voor de medezeggenschap is een zorgplicht gehanteerd. Met een zorgplicht wordt geen gedetailleerde wet- en regelgeving voorgeschreven, maar dient de invulling van deze verantwoordelijkheid plaats te vinden op het niveau van de universiteit en hogeschool. Vanwege het belang van sterke medezeggenschap wordt deze zorgplicht aangevuld met advies- en instemmingsrechten en de plicht van het bestuur om de medezeggenschaporganen goed te informeren. Er wordt voor de medezeggenschap geen onderscheid gemaakt tussen hogescholen en universiteiten: zo kunnen beide instellingen kiezen voor gedeelde of ongedeelde medezeggenschap. Geschillen over medezeggenschap worden nog maar bij één onafhankelijke instantie behandeld. De raad van toezicht houdt ook toezicht op het gehele proces van medezeggenschap.

¹ Leerrechten kent een separaat wetgevingstraject, dat voorafgaat aan maar opgenomen wordt in de WHOO.

Rechten en plichten

In aanvulling op de globale, wettelijke rechten die inschrijving als student met zich meebrengt bevat dit wetsvoorstel de verplichting voor instellingen om te definiëren wat studenten van de instelling kunnen verwachten. Omgekeerd kan de instelling ook formuleren wat ze van de student verwacht. Studeren mag immers geen vrijblijvende activiteit zijn. Bovendien moet duidelijk zijn wat de consequenties zijn, als een student zich niet aan deze vereisten houdt. Zo kunnen in het onderwijs- en examenreglement eisen worden gesteld voor deelname aan examens en tentamens. Bovendien kan de examencommissie studenten bij fraude of plagiaat het recht ontzeggen om één of meer tentamens aan de instelling af te leggen. Daarbij kan de student in ernstige situaties ook permanent van deelname aan de opleiding worden uitgesloten. In dit wetsvoorstel worden verder de mogelijkheden gehandhaafd om studenten die onvoldoende studieprestaties leveren, bindend te verwijzen.

2. Onderwijs

Ruimte voor de professional

Kwaliteit van het onderwijs staat of valt met de kwaliteit van docenten en onderzoekers. Op een aantal manieren is de positie van deze professionals in de wet gewaarborgd. Naast het borgen van de academische vrijheid moet het college van bestuur er voor zorgen dat de deskundigheid van het personeel wordt gestimuleerd, én dat personeel dat direct betrokken is bij onderwijs en onderzoek voldoende ruimte krijgt om het beroep uit te oefenen. Daarnaast wordt de kwaliteit van docenten een zwaarder gewicht toegekend in de accreditatie; opleidingen moeten op dit punt tenminste een voldoende scoren om accreditatie te verwerven. Daarnaast worden in het wetsontwerp de criteria voor accreditatie zodanig aangepast dat de output van het onderwijs centraal staat en niet de processen en procedures. Voor de docent betekent dit dat de bureaucratie die de accreditatie met zich mee brengt minder wordt. Verder worden de sleutelposities in het onderwijs en onderzoek (hoogleraren, lectoren, examencommissies en colleges voor promoties) in de wet geregeld. Tot slot wordt de rol van de examencommissie versterkt (zie paragraaf 2).

Aansluiting op arbeidsmarkt: rol werkgevers

Om een goede afstemming tussen het hoger onderwijs en de arbeidsmarkt te waarborgen, is in het wetsvoorstel opgenomen dat de instellingen regelmatig met de relevante branche of beroepsgroep overleg plegen over de inhoud en relevantie van de opleidingen. Dit vergt een actieve inbreng van twee partijen. Een van bovenaf opgelegde structuur voor dit overleg past niet in het gedachtegoed van dit wetsvoorstel. Inmiddels hebben VNO-NCW en MKB-NI hierover een convenant gesloten met de HBO-raad en de VSNU.

Vanuit de arbeidsmarkt is er vraag naar verkorte hbo-opleidingen. In dit wetsvoorstel is een voorziening aangebracht voor een *Associate degree*,

behorende bij een Ad-programma binnen een hbo-bacheloropleiding. Vanaf het studiejaar 2006-2007 starten pilots met Associate degrees. Doel hiervan is te onderzoeken of deze programma's de instroom in het hoger onderwijs vergroten. De bedoeling is vooral om werkenden, werkzoekenden en mbo'ers in te laten stromen.

Examinering

Als gevolg van de introductie van leerrechten, het groeiende belang van erkenning van eerder verworven competenties (evc), en de toenemende internationalisering ontstaat een grotere variëteit in leerroutes. Dit maakt een versterking van de examencommissie gewenst. Deze dient deskundig te zijn en onafhankelijk te opereren van het college van bestuur. Het is aan het bestuur om hier zorg voor te dragen; dat kan bijvoorbeeld door een externe deskundige in de examencommissie op te nemen. Waar tot nu toe het vaststellen van richtlijnen en beoordelingsnormen een vrijblijvende taak van de examencommissie is, wordt dat met deze wet een expliciete taak. Hierbij kan gedacht worden aan eisen met betrekking tot de vorm van toetsing of de aansluiting op eventuele eindtermen. De bepaling met betrekking tot fraude wordt aangepast. In ernstige gevallen zoals plagiaat, kan de student op voorstel van de examencommissie permanent van de opleiding worden uitgesloten door het college van bestuur.

Kwaliteitszorg

Het huidige accreditatiestelsel functioneert sinds enkele jaren, in 2004 zijn de eerste accreditaties afgegeven door de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). De NVAO beoordeelt alle nieuwe en bestaande opleidingen in het hoger onderwijs. Al op korte termijn zullen maatregelen worden genomen om de regeldruk die accreditatie met zich meebrengt te verminderen. Momenteel wordt door het hoger onderwijs gewerkt aan een herordening van het opleidingsaanbod, waardoor bredere opleidingen ontstaan. Hierdoor zijn minder accreditaties nodig. De WHW bood instellingen slechts een beperkte mogelijkheid zich te herstellen nadat een opleiding accreditatie had verloren. Deze herstel mogelijkheden worden verruimd. De volgorde van kwaliteitstoets (NVAO) en macrodoelmatigheidstoets (minister) wordt omgedraaid, aangezien de eerste toets de meeste last met zich mee brengt.

Nadat iedere opleiding ten minste eenmaal is geaccrediteerd, in 2009, zou de systematiek kunnen worden aangepast en zo ook de belasting van het huidige stelsel worden terugschroefd. Daarom wordt op de lange termijn bezien of volledige onderwijsaccreditering, geldend voor een instelling als geheel, haalbaar is. De voorwaarden voor een dergelijke accreditatie zijn in ieder geval een onberispelijke staat van dienst wat betreft de kwaliteit en een intern systeem van kwaliteitszorg dat zichzelf heeft bewezen.

3. Onderzoek

Innovatie en onderzoek staan in het brandpunt van de belangstelling, omdat we willen concurreren op kennis en omdat hiervoor ook nationale en internationale

ambities zijn geformuleerd. Universiteiten en hogescholen bewegen zich steeds meer in internationale kennisnetwerken. Daarnaast worden innovaties steeds meer ontwikkeld in samenwerking met bedrijven. Hogescholen richten zich meer en meer op praktijkgericht onderzoek. Dit wetsvoorstel faciliteert deze ontwikkelingen, dan wel creëert ruimte voor beleidsvoornemens op het gebied van onderzoek.

Met dit wetsvoorstel krijgen hogescholen een nieuwe wettelijke taak op onderzoeksgebied. Daarbij wordt wel expliciet onderscheid gemaakt tussen het type onderzoek dat universiteiten en hogescholen verrichten. Waar het bij universiteiten gaat om vrij en ongebonden wetenschappelijk onderzoek, worden de onderzoeksactiviteiten van hogescholen gekenmerkt als ontwerp- en ontwikkelactiviteiten en is het onderzoek gericht op de beroepspraktijk.

De kwaliteit van het universitaire onderzoek is over het algemeen uitstekend. Waar het om gaat is de kwaliteit verder te versterken (focus en massa, dynamiseren, prestatiebekostiging) en onderzoeksresultaten beter te benutten. Om te kunnen toetsen of de koers van de afzonderlijke universiteiten spoort met de nationale strategische doelen, worden universiteiten onder de WHOO geacht eens in de vier jaar een strategisch onderzoekplan aan de minister aan te bieden. Daarnaast bevat dit wetsvoorstel een grondslag om gewenste veranderingen op het gebied van het universitaire onderzoek mogelijk te maken. De kern van deze verandering ligt erin dat de overheid meer dan nu haar beslissing over de verdeling van middelen voor onderzoek kan baseren op prestaties.

Met de verschuiving van de promotie-opleidingen van onderzoekscholen naar de mono-universitaire graduate school is de tendens ontstaan om de promotie-opleiding niet langer periodiek door de KNAW (via de ECOS) te laten beoordelen. Hiermee komt het bestaande systeem van de landelijke kwaliteitsborging van de promotie-opleidingen onder druk te staan. Gezien de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het wetenschappelijk bestel als geheel is het wenselijk dat alle organisatorische kaders waarbinnen promotie-opleidingen plaatsvinden periodiek worden beoordeeld. Deze periodieke beoordeling is in dit wetsvoorstel opgenomen als taak van de KNAW. De beoordeling houdt rekening met ontwikkelingen in het promotiestelsel en geeft universiteiten alle ruimte om zelf te bepalen in welke organisatorische verbanden hun promotietrajecten worden ingebed.

4. Meer ruimte voor universiteiten en hogescholen

Meer mogelijkheden voor samenwerking, maar binariteit gehandhaafd
Het binaire onderscheid tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs blijft gehandhaafd in dit wetsvoorstel. Vanwege het verschil tussen hogescholen en universiteiten is het niet mogelijk om deze twee soorten instellingen volledig te laten fuseren. Wel is intensieve samenwerking mogelijk in de vorm van een fusie tussen de rechtspersonen die de verschillende instellingen

in stand houden (een zogenaamde besturenfusie). In dit wetsvoorstel wordt ook een verdergaande variant mogelijk gemaakt, de 'besturenfusie-plus' genoemd. Kern hiervan is dat het onderwijs en onderzoek in de afzonderlijke hogeschool en universiteit blijven maar dat ze voor het overige kunnen opereren alsof ze één instelling zijn. Zo kan men bijvoorbeeld kiezen voor één college van bestuur, één raad van toezicht en één medezeggenschapsregeling. Studenten blijven echter ingeschreven aan een van beide instellingen en ontvangen ook een graad van een universiteit óf een hogeschool.

Sinds de invoering van het bachelor-master stelsel hebben hogescholen de mogelijkheid ook wetenschappelijke opleidingen aan te bieden en kunnen universiteiten andersom hoger beroepsopleidingen aanbieden. Een hogeschool kan onder de WHOO een verzoek indienen als universiteit erkend te worden. Dit leidt niet tot toegang tot de eerste geldstroom. Wel wordt met deze erkenning het *ius promovendi* (promotierecht) verworven. De eisen voor erkenning liggen hoog om het institutionele onderscheid tussen universiteit en hogeschool recht overeind te houden.

Joint degrees

Instellingen kunnen ook samen een opleiding verzorgen. Zo kan worden samengewerkt met universiteiten en hogescholen binnen Nederland maar ook met instellingen over de Nederlandse grens. In dat laatste geval is het een belangrijk instrument in de verdere internationalisering van het hoger onderwijs. Onder de WHOO kan een gezamenlijke graad, of een *joint degree*, worden afgeleverd. Een dergelijke opleiding wordt door de NVAO als geheel (op opleidingsniveau) geaccrediteerd. Wanneer internationale *joint degrees* worden getoetst door de NVAO, gelden de Nederlandse kwaliteitseisen. Een gezamenlijke graad van een wetenschappelijke opleiding en hogere beroepsopleiding is overigens uitgesloten omdat dit strijdig is met het binaire onderscheid.

Graden

Om de internationale herkenbaarheid in de graadverlening te vergroten, is het voorstel om in de gradenstructuur twee typen toevoegingen te onderscheiden: 'of Science' dan wel 'of Arts' en een toevoeging met het vakgebied/beroepenveld ('subject'). Wetenschappelijke opleidingen hanteren altijd het eerste type en kunnen ook een *subject* toevoegen. Hbo-opleidingen moeten altijd het *subject* toevoegen en kunnen 'of Science' dan wel 'of Arts' hanteren. Daarmee komt ook de binariteit in de titulatuur tot uitdrukking.

Publiek en privaat

Een instelling kan een openbare (voor hoger onderwijs altijd publiekrechtelijke) of een bijzondere (privaatrechtelijke) status hebben. In het wetsvoorstel is uitgegaan van de bijzondere status. Deze status is onder meer van belang wanneer instellingen willen fuseren. Een openbare instelling kan niet met een privaatrechtelijke instelling fuseren. Openbare instellingen hebben het recht om 'van kleur te verschieten' en privaatrechtelijk te worden.

Alle hogescholen hebben al een privaatrechtelijke status. Deze mogelijkheid van kleur verschieten is vooral voor universiteiten een belangrijke vraag naar aanleiding van dit wetsvoorstel. Indien er de wens is om van kleur te verschieten, dient er een verzoek te worden ingediend bij de minister. Deze ziet toe op een zorgvuldige omzetting, bijvoorbeeld wat betreft de positie van het personeel. De medezeggenschapsraden hebben adviesrecht op samenwerkings- en fusieplannen.

Academische ziekenhuizen en UMC's

Voor de academische ziekenhuizen en UMC's verandert er met dit wetsvoorstel in de praktijk niet veel. Wel is alle overbodige regelgeving geschrapt en een zorgplicht geïntroduceerd op het gebied van goed bestuur. De toezichtrelatie tussen het academisch ziekenhuis/UMC en de minister is hetzelfde als bij universiteiten en hogescholen. Ook is er een strikte scheiding tussen de raad van bestuur en raad van toezicht.

Experimenteerartikel

Experimenten zijn vaak leerzaam en ze effenen de weg naar verbetering. Dit wetsvoorstel bevat een experimenteerartikel, dat instellingen onder duidelijke voorwaarden ruimte biedt voor onorthodoxe aanpakken.

5. Governance

Van instellingen in het hoger onderwijs wordt verwacht dat zij midden in de samenleving staan. Daarbij moeten zij zo min mogelijk in de weg worden gestaan door onnodige wet- en regelgeving. De WHOO introduceert daartoe een nieuwe vorm van *governance*. De overheid trekt zich verder terug (minder verticaal). Zo komen bijvoorbeeld de meeste voorschriften voor de interne organisatie van hogeronderwijsinstellingen te vervallen. Deze toegenomen ruimte kent echter haar grenzen. Interne en externe belanghebbenden – studenten, professionals, werkgevers en maatschappij – krijgen met deze wet een sterkere positie en kunnen zo invloed uitoefenen op de wijze waarop de instellingen die toegenomen ruimte invulling geven. Daarmee wordt de verantwoording van de instelling aan deze stakeholders belangrijker (meer horizontaal).

Goed bestuur, verantwoording en toezicht

Minder overheid betekent allereerst dat het interne toezicht goed geregeld moet zijn. Met dit wetsvoorstel zijn alle universiteiten en hogescholen verplicht het bestuur en het toezicht van de instelling strikt te scheiden. Nieuw is dat instellingen verplicht een raad van toezicht hebben met taken en bevoegdheden die duidelijk zijn afgebakend van die van het college van bestuur. De raad van toezicht legt in het jaarverslag verantwoording af over zijn handelen en de manier waarop het toezicht is uitgeoefend.

Met oog op het streven naar méér autonomie voor de instellingen, vervallen met dit wetsvoorstel de meeste voorschriften voor interne bestuursstructuren. Daarvoor in de plaats komt de zorgplicht voor goed bestuur en de verplichting tot

afstemming met en verantwoording aan belanghebbenden binnen en buiten de instelling. Het verticale toezicht dat wel vanuit de overheid plaats vindt, is aanvullend en moet in verhouding staan tot de horizontale verantwoording. De Auditdienst, inspectie van het onderwijs en Centrale Financiën Instellingen (Cfi) zullen meer gaan samenwerken (geïntegreerd toezicht). Als uiterste middel kan de minister ingrijpen in de instelling. Dit kan alleen als zeer ernstige tekortkomingen geconstateerd worden.

Instellingsplannen, het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan (HOOP) en overlegverplichtingen met de instellingen zijn als wettelijke verplichtingen vervallen. De rol van de overheid bij arbeidsvoorwaarden vervalt bijna geheel. Voor topinkomens geldt reeds de verplichting tot openbaarmaking. In aanvulling hierop is in het wetsvoorstel aangegeven dat bestuurders en personeel ten hoogste het gemiddelde ministersalaris verdienen. In bijzondere gevallen is een uitzondering mogelijk voor het personeel mits goed beargumenteerd, bijvoorbeeld om een prominente hoogleraar uit het buitenland te kunnen aantrekken. De instellingsbegroting maakt duidelijk hoe het financiële beleid wordt gevoerd, hoe middelen worden verdeeld binnen de instellingen en is daarmee een instrument van financieel beheer en interne controle. De begroting wordt daarom niet langer voorgelegd aan de minister, maar aan de raad van toezicht.

Kleinere wet

Onder andere doordat gebruik wordt gemaakt van de eerdergenoemde 'zorgplichten', is het wetsvoorstel behoorlijk geslonken ten opzichte van de huidige WHW. Zorgplichten passen als wettelijk instrument bij de nieuwe governancegedachte. Met een zorgplicht schrijft de overheid namelijk niet precies voor *hoe* een bepaald doel bereikt moet worden, maar geeft alleen aan wat het doel is. Gedetailleerde regelgeving kan daardoor worden geschrapt. Instellingen krijgen daardoor de ruimte om beter in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen zonder dat wettelijke aanpassingen nodig zijn. Ten opzichte van de WHW is het aantal artikelen met meer dan de helft afgenomen. De feitelijke regeldruk voor instellingen² neemt af met ongeveer 20%. Voor de niet-bekostigde instellingen neemt de regeldruk af met 40%.

Tot slot

Het wetsvoorstel is op interactieve wijze en in nauw overleg met de buitenwereld tot stand gekomen. Met studenten, docenten, deskundigen, bestuurders en de koepelorganisaties (onder andere HBO-raad, VSNU, Paepon, ISO, LSVb, MKB-NL en VNO-NCW) is uitgebreid gediscussieerd over de verschillende thema's in de wet.

² Volgens de door dit kabinet gehanteerde definitie waarbij het gaat om informatieverplichtingen aan de overheid.

Het is tijd voor een nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek. De WHW bestaat bijna 15 jaar en heeft inmiddels 90 wijzigingen ondergaan. Als de verhoudingen kantelen, zoals hiervoor beschreven - overheid minder centraal, horizontalisering, minder regeldruk - wordt het aantrekkelijk om met een schone lei te beginnen. Het is dan niet meer adequaat om het systeem op onderdelen te wijzigen. Door een nieuwe wet van de grond af aan op te bouwen kunnen de 'checks and balances' in het systeem in samenhang worden gebracht.