

Vergaderjaar 2006–2007

30 832

Wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met onder meer versterking van de rechtspositie van de student en de verplichte instelling van de raad van toezicht en verbetering van zijn bevoegdheden (rechtspositie studenten en raden van toezicht)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel

Het kabinet Balkenende II heeft recent twee belangrijke wijzigingen op het terrein van het hoger onderwijs voorgesteld. Dit betreft 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) (WFHO¹) en het voorstel voor de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHOO²), die dient ter vervanging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). De WFHO is inmiddels door de Tweede Kamer behandeld en aangenomen. De WHOO is op 8 juni 2006 bij de Tweede Kamer ingediend.

Door de invoering van leerrechten komt de student meer centraal te staan. De Tweede Kamer heeft daarom tijdens de behandeling van de WFHO de regering bij motie verzocht³, indien de WHOO op een later tijdstip dan 1 september 2007 in werking treedt, eerstgenoemd wetsvoorstel wat het leerrechtengedeelte betreft niet in werking te laten treden of een wijziging van de WHW door te voeren met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- de transparantie van studiekeuze-informatie,
- een sterke rechtspositie van de individuele student,
- een sterkere stem voor de studenten in de medezeggenschapsraad, en
- verplichte instelling en verbetering van de bevoegdheden van de raad van toezicht.

Dit wetsvoorstel betreft een wijziging van de WHW op de genoemde onderdelen, aangezien het als gevolg van de vervroegde verkiezingen in november 2006 niet uitgesloten kan worden dat de WHOO op een later tijdstip dan 1 september 2007 in werking treedt. Aangezien deze wijziging van de WHW slechts zinvol is als zij op 1 september 2007 in werking kan treden, is het onvermijdelijk dat het desbetreffende wetsvoorstel reeds

¹ Kamerstukken I 2005/06, 30 387, A.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 588, nr. 2.

³ Motie-Tichelaar/Bakker, Kamerstukken II 2005/06, 30 387, nr. 42.

wordt voorbereid terwijl de behandeling van de WHOO in de Tweede Kamer nog moet plaatsvinden. Uitdrukkelijk heeft het onze voorkeur de WHOO onverkort in te voeren maar ter uitvoering van de bedoelde motie is het voorliggende voorstel tot wijziging van de WHW opgesteld. Dit wetsvoorstel is daarom te beschouwen als een noodvoorziening voor het geval de behandeling van de WHOO zodanige vertraging oploopt dat inwerkingtreding per 1 september 2007 niet meer mogelijk is.

Naast de hiervoor genoemde onderwerpen worden in dit wetsvoorstel enkele andere onderwerpen, die onderdeel uitmaken van de WHOO, meegenomen waarvoor geldt dat zij gelet op toezeggingen aan de Tweede Kamer of aan het hoger onderwijsveld voor of op 1 september 2007 geregeld moeten worden. Het gaat onder meer om enkele verbeteringen in het accreditatietraject, de invoering van de Associate degree en de positie van de universitaire lerarenopleidingen. In dit wetsvoorstel is zoveel mogelijk aangesloten bij de teksten die daarover in de WHOO zijn opgenomen. Aanpassingen in redactionele zin zijn terug te leiden tot het feit dat de terminologie en de systematiek van de WHW en de WHOO nu eenmaal van elkaar verschillen. Er zijn in dit wetsvoorstel in vergelijking met de WHOO geen andere beleidskeuzes gemaakt.

De voorstellen betreffende de transparantie van studiekeuze-informatie, een sterke rechtspositie van de individuele student en een sterkere stem voor de studenten in de medezeggenschapsraad zullen in hoofdstuk 2 toegelicht worden. De verplichte instelling en verbetering van de bevoegdheden van de raad van toezicht worden toegelicht in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 zullen de overige onderwerpen zoals accreditatie, Associate degree en universitaire lerarenopleidingen kort worden toegelicht. In hoofdstuk 5 wordt ten slotte aandacht besteed aan een wijziging van de WHW betreffende het aantal voor de bekostiging mee te tellen studenten.

Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

2. De student in positie

De mogelijkheden van het bachelor-masterstelsel om het hoger onderwijs te differentiëren zijn nog lang niet uitgeput. Door hierop voort te borduren en om meer recht te doen aan de student¹ als actief middelpunt komt de student in de bekostiging van het hoger onderwijs centraal te staan. In dat verband is voorgesteld om leerrechten te introduceren. Meer vraagsturing in de bekostiging zal de instellingen prikkelen om betere kwaliteit te leveren en studenten voldoende keuzemogelijkheden te bieden. De student krijgt middelen in handen om zijn keuzemomenten te bekrachtigen. Doordat de bekostiging van de universiteit of hogeschool de student volgt, zullen instellingen moeite moeten doen om studenten niet alleen binnen te halen maar ook vast te houden.

Grenzen aan vraagsturing

De invoering van de leerrechten heeft samen met hierna nog te noemen maatregelen tot doel ervoor te zorgen dat het hoger onderwijs aan de verwachtingen van de student voldoet. Daaraan zijn uiteraard wel grenzen. De behoeften van werkgevers en het oordeel van de onderwijsprofessionals zijn medebepalend. Alle betrokkenen bepalen en bewaken in dialoog de maatschappelijke betekenis, de samenhang en het niveau van de opleiding². De examencommissies en de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) hebben de taak dit te waarborgen. Deze borging zal – samen met het gegeven dat de leerrechten begrensd zijn en dus niet lichtvaardig worden verzilverd – voorkomen dat er ondermaatse opleidingstrajecten ontstaan.

¹ Waar in dit wetsvoorstel gesproken wordt over student wordt daaronder ook begrepen de extraneus. Waar dit niet het geval is, wordt dat expliciet vermeld.

² Een opleiding moet in dat verband worden opgevat als een samenhangend onderwijspakket dat leidt tot een eindkwalificatie die voldoet aan vakinhoudelijke eisen, beroepseisen en internationaal gevalideerde niveau-eisen.

Bovendien kent keuzevrijheid ook voor de deelnemers zelf haar grenzen. Niet elke student heeft er behoefte aan zijn of haar opleiding op individuele basis in te richten. Dat is ook niet nodig. Waar het om gaat is dat verwachtingen van student en instelling beter met elkaar gematcht worden en dat de student in een zodanige positie wordt gebracht dat hij de opleiding ertoe kan aanzetten om diversiteit, hoogwaardige kwaliteit en service te leveren.

Met de voorstellen in dit wetsvoorstel wordt gegarandeerd dat de rechtspositie en informatiepositie van de student ten opzichte van de instelling versterkt worden. Dat betekent dat de relatie tussen student en instelling geen vrijblijvende relatie is. Over en weer kunnen inspanningen en prestaties worden verwacht. Daarmee verschilt een student van een consument. Dat impliceert dat, indien zich conflicten of geschillen voordoen, de positie van de student ten opzichte van de instelling helder moet zijn, ook in juridisch opzicht.

Positie student versterken

In dit wetsvoorstel wordt de positie van de student versterkt. Naast de introductie van leerrechten die worden ingevoerd via de WFHO, worden daartoe de volgende voorstellen gedaan:

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

Om te beginnen is het belangrijk dat de student in zijn studiekeuzeproces wordt ondersteund door betere informatievoorziening. Daarop gaan we in paragraaf 2.1 nader in. Als er *transparante informatie* beschikbaar is, helpt dit studenten om een studiekeuze te maken die past bij hun capaciteiten en interesses, die inspeelt op hun leerstijl en die hen voorbereidt op een maatschappelijke rol die ze ambiëren. Deze adequate, onafhankelijke en vergelijkende informatie heeft betrekking op de inhoud en kwaliteit van het hoger onderwijs. Dit wetsvoorstel bevat een informatieplicht voor de instellingen om relevante informatie te leveren voor de studiekeuze. Het gaat hier niet alleen om informatie aan de student bij de keuze voor de bachelor- of masteropleiding, maar ook om informatie die relevant is voor keuzemomenten tijdens de opleiding.

In paragraaf 2.2 van deze toelichting gaat het over informatie over *rechten en plichten* van de student. In aanvulling op de rechten en plichten in de huidige situatie biedt het wetsvoorstel de instelling en student de mogelijkheid om aanvullend individuele afspraken te maken.

Studenten investeren in hun persoonlijke ontwikkeling met tijd, geld en energie. De leerrechten van de student zijn eindig. Zij moeten er dan ook op kunnen rekenen dat ze goed worden voorgelicht over wat hen gedurende de studie te wachten staat. De student moet ervan uit kunnen gaan dat als een onderwijsinstelling niet waarmaakt wat zij beloofd of afgesproken heeft, hij verhaal kan halen en adequaat zal worden gecompenseerd. Nieuw in dit wetsvoorstel is de vereenvoudigde rechtsgang voor studenten, onderscheiden naar een interne en externe procedure. Daarop gaan we in paragraaf 2.3 nader in.

Zorgplicht medezeggenschap

Studenten zijn ook lid van de kennissamenleving die de instelling vormt. Van hen wordt meer verwacht dan alleen onderwijs volgen. Studenten bevorderen het maatschappelijk en intellectueel klimaat binnen de instelling door actief bij te dragen aan het academisch debat, door feedback op het onderwijs te geven en door bij te dragen aan de kennisopbouw binnen de instelling, bijvoorbeeld door leeronderzoeken. Bij een dergelijke inbed-

ding in de organisatie is studentendeelname aan medezeggenschaps- en adviesorganen van groot belang. Het mes snijdt daarmee aan twee kanten. De vorming van de student wordt verbreed tot buiten het curriculum. Tegelijkertijd is medezeggenschap essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs. Een goede positie in de medezeggenschap geeft studenten de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van het onderwijs dat zij volgen. In paragraaf 2.4 werken we dit thema verder uit. In dit wetsvoorstel wordt een zorgplicht voor *volwaardige medezeggenschap* voor de instellingen geïntroduceerd; bovendien is een aantal instemmings- en adviesrechten gedefinieerd.

2.1. Transparante informatie over het hoger onderwijs

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

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

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

Deze informatieplicht strekt zich uit over diverse soorten informatie. Voor sommige informatie (slaagkansen, rendementen) moeten gegevens gestandaardiseerd worden verzameld, voor andere informatie (opleidingsconcept, speciale voorzieningen) is dit niet nodig en kan de instelling zelf

¹ Informatie bronnen:

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

vorm en inhoud bepalen. Uitgangspunt is dat de te leveren informatie slechts wordt gespecificeerd voor zover dit nodig is om instellingen en opleidingen te vergelijken. Beoogd wordt deze informatie toegankelijk te maken voor uiteenlopende doelgroepen studenten, waaronder buitenlandse studenten, studenten met een functiebeperking, doorstromers van een bachelor- naar een masteropleiding en studenten die gaan studeren in het kader van een «Leven lang leren».

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

De betrokken organisaties van studenten en instellingen bepalen voor welke gegevens standaardisatie en specificatie is vereist. Hierover hebben de betrokken organisaties een bestuurlijke afspraak gemaakt. Als deze afspraak conform de vastgelegde ambitie ook wordt uitgewerkt, dan is nadere regelgeving overbodig¹.

2.2. Rechten en plichten in de relatie tussen student en instelling

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

In de huidige WHW zijn de rechten en verplichtingen over en weer van student en instelling als volgt verankerd:

- Allereerst definieert de huidige WHW de rechten die zijn verbonden aan de inschrijving van de student. In feite gaat het daarbij om de basisrechten van de student die de wet in algemene zin definieert (artikel 7.34 van de WHW).
- Daarnaast geeft de huidige WHW een gedetailleerde omschrijving van de elementen die in de onderwijs- en examenregeling (OER) ten minste geregeld dienen te zijn (artikel 7.13 van de WHW).

Het hoger onderwijs zal zich in toenemende mate richten op de individuele studenten en maatwerk moeten leveren. Dat zal ook gevolgen hebben voor de afspraken die instellingen en studenten maken over het onderwijsprogramma, en over de inspanningen van de instelling en de verplichtingen die de student op zich neemt. In dit wetsvoorstel wordt, aanvullend op de bovenstaande mogelijkheden die de huidige WHW biedt, geregeld dat de instelling in aanvulling op de algemene rechten en plichten individuele afspraken kan maken met de student. Denkbaar is dat dergelijke afspraken worden gemaakt in aanvulling op een persoonlijk ontwikkelingsplan. Hiermee wordt het commitment van beide partijen aan het afgesproken onderwijstraject groter en leveren zij over en weer meer inspanningen. Studenten moeten de instelling direct kunnen aanspreken op het naleven van de afspraak en andersom. Ook voor deze afspraken geldt wat we in paragraaf 2.3 vermelden over rechtsbescherming.

¹ Zie de brief van 13 juli 2006, Kamerstukken II 2005/06, 29 853, nr. 30.

2.3. Rechtsbescherming studenten

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

2.3.1. Interne procedure

De instelling is wettelijk verplicht om de student rechtsbescherming te bieden in de vorm van een goede procedure om klachten en geschillen te behandelen. In eerste instantie is er een interne procedure, omdat het probleem binnen de organisatie is ontstaan en het voor de hand ligt daar eerst een oplossing te vinden.

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

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

Randvoorwaarden

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

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

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

Laagdrempelig: één loket

Als een student eenmaal heeft besloten een klacht of geschil voor te leggen, moet hij niet zijn hoofd hoeven breken over de vraag welke

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

Algemene wet bestuursrecht en procedure behandeling klachten en geschillen

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

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

Als het gaat om geschillen, zijn de hoofdstukken 6 en 7 en artikel 8:4, onderdeel e, van de Awb van toepassing. Deze twee hoofdstukken hebben betrekking op bezwaar en beroep. Artikel 8:4, onderdeel e, heeft betrekking op de beoordeling van het kennen en kunnen van een kandidaat of leerling die terzake is getoetst, danwel de inhoudelijke vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing.

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

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

In de artikelsgewijze toelichting wordt hierop nader ingegaan.

Over de wijze waarop de behandeling van geschillen vorm wordt gegeven, zal naar verwachting veelvormigheid ontstaan. Het instellingsbestuur neemt de beslissing maar is verplicht zich te laten bijstaan door een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb. Er kan één adviescommissie zijn, bestaande uit verschillende kamers, die ieder een bepaald soort geschillen behandelt: algemene geschillen, geschillen over

bindende studieadviezen en geschillen over besluiten van de examencommissie en examinator. Ook andere opties zijn denkbaar.

Behandeling van klachten en geschillen

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

Er wordt vanuit gegaan dat de instelling de behandeling van klachten en geschillen zodanig vorm geeft, dat voldaan wordt aan de eerder genoemde randvoorwaarden als laagdrempeligheid en gerichtheid op praktische oplossingen waarvan bemiddeling deel uitmaakt. Juridisering van de relatie tussen student en instelling, waarbij een klacht of geschil direct leidt tot een «zaak» die met alle formele regels daaromtrent wordt behandeld, doet afbreuk aan dat principe en is dus niet wat ik nastreef. De voorkeur gaat er naar uit dat de instelling een regeling treft die erop gericht is in meer informele sfeer tot een oplossing te komen. Dat betekent dat een student bij een klacht zich eerst wendt tot de persoon op wie de klacht betrekking heeft of zich wendt tot de persoon die daar gezien zijn positie het meest voor in aanmerking komt. Als een klacht erg gevoelig ligt of een gesprek met de betrokkenen weinig zinvol is – bijvoorbeeld als de klacht betrekking heeft op ongewenste intimiteiten – ligt het voor de hand dat de student direct naar «het loket» gaat.

Beslissingen examencommissie en examinator

De huidige WHW legt het college van bestuur de verplichting op een examencommissie in te stellen voor elke opleiding of groep van opleidingen. De examencommissie heeft verschillende soorten taken zoals vastgelegd in artikel 7.12 van de WHW.

Er kan geen beoordeling door een ander orgaan (intern noch extern) plaatsvinden op het gebied van «kennen en kunnen». Daarmee is de weg van het voorleggen van een geschil over het kennen en kunnen in enge zin afgesloten; als bijvoorbeeld een student ontevreden is over een laag cijfer bij een tentamen, kan hij daarvoor niet naar de adviescommissie. Hier zijn immers de deskundigheid van en de beoordeling door de examinator aan de orde, terwijl deze niet verder ter discussie kunnen staan. Een student kan bijvoorbeeld wel naar de adviescommissie gaan als het tentamen zonder gebruik van hulpmateriaal is afgenomen, terwijl van tevoren was aangekondigd dat het een open-boek toets zou zijn of als de accommodatie ongeschikt blijkt om zo'n toets te kunnen doen. In de huidige situatie kan een student tegen een beslissing van de examencommissie of de examinator (niet zijnde beslissingen ten aanzien van «kennen en kunnen») beroep aantekenen bij het college van beroep voor de examens. Dit wetsvoorstel brengt – zoals eerder gezegd – de diverse rechtsgangen uit de huidige WHW zo veel mogelijk bij elkaar; eenvoudig om een klacht of geschil voor te leggen, eenduidigheid, snelheid en geen «gedoe» voor de student. In dat kader is de taak van het college van beroep voor de examens in dit wetsvoorstel ondergebracht bij de adviescommissie die adviseert over geschillen. In die commissie dient dus gewaarborgd te zijn dat de leden voldoende ervaring hebben met examineren.

De procedure die na invoering van het onderhavige wetsvoorstel wordt gevolgd als een student een probleem heeft met een beslissing van de examencommissie of examiner, is gelijk aan de procedure die wordt gevolgd bij een «gewoon» geschil. Een belangrijk verschil betreft de uitspraak die de adviescommissie die adviseert over geschillen doet: een advies aan de examencommissie in plaats van aan het instellingsbestuur. Daarmee wordt gewaarborgd dat de onafhankelijke positie van de examencommissie niet in het gedrang komt. In gevallen van een geschil naar aanleiding van een beslissing van de examencommissie wordt de heroverweging naar aanleiding van het advies van de adviescommissie gelegd bij de instantie die de beslissing in eerste instantie heeft genomen, de examencommissie. Voor beslissingen van door de examencommissie benoemde examinatoren geldt dat de examencommissie een beslissing neemt op het geschil na het advies van de adviescommissie. Het advies aan de examencommissie kan – zoals hierboven uiteengezet – geen betrekking hebben op het kennen en kunnen in enge zin. De adviescommissie zal daarom veelal in haar advies opnemen dat de kwestie wordt teruggelegd bij de beoordelende persoon, aangevuld met de uitspraak dat de student door laatstgenoemde in de gelegenheid gesteld moet worden (een onderdeel van) het tentamen, het examen, toelatingsonderzoek of aanvullend onderzoek over te doen. In dat geval ligt de kwestie weer bij de examencommissie of examiner die dan het kennen en kunnen van de student opnieuw beoordeelt, met inachtneming van het advies van de geschillencommissie.

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

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

Naast de interne procedure kan de student met een functiebeperking zijn probleem ook nog voorleggen aan de Commissie gelijke behandeling. Die commissie gaat na of de instelling handelt in strijd met de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

Besluitvorming en schadevergoeding

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

opgelost waar het is ontstaan: binnen de instelling. De tweede mogelijkheid, te weten de gang naar de civiele rechter, draagt evenmin bij aan de principes van laag-drempeligheid en een effectieve oplossing binnen een redelijke termijn.

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

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

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

Opnemen in bestuurs- en beheersreglement en bekendmaking

De wijze waarop de instelling uitvoering geeft aan de behandeling van klachten en de vormgeving en werkwijze van de adviescommissie die adviseert over geschillen, moet de instelling opnemen in het bestuurs- en beheersreglement. Dat de regeling in het reglement wordt opgenomen, geeft aan hoeveel waarde ik hecht aan de manier waarop klachten en geschillen worden behandeld. Omdat de medezeggenschapsraad instemmingsrecht heeft op het bestuurs- en beheersreglement, zijn de studenten en het personeel betrokken bij de manier waarop de klachten- en geschillenprocedures worden vastgesteld. In het verlenge hiervan zorgt de instelling voor een goede bekendmaking en doet zij elk jaar verslag van het aantal klachten en geschillen dat is voorgelegd en van de manier waarop deze zijn behandeld.

2.3.2. Externe procedure

College van beroep voor het hoger onderwijs

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

Voor beide procedures geldt dat de student snel moet kunnen weten wat hem te doen staat. Als hij eerst moet uitzoeken wat de bevoegdheid is van de externe instantie, loopt de behandeling van zijn zaak vertraging op. Bij dat laatste is de instelling noch de student gebaat. Alle partijen zijn gebaat bij een transparante procedure bij één externe instantie die direct toegankelijk is, waaraan alle geschillen kunnen worden voorgelegd (die dus altijd bevoegd is) en die snel een uitspraak kan doen. Deze instantie komt in plaats van de verschillende instanties die zich in de huidige situatie buigen over geschillen tussen student en instelling. Dat zijn de colleges van beroep voor de examens, het college van beroep voor het hoger onderwijs, het college van beroep voor het bijzonder onderwijs, de burgerlijke rechter en de bestuursrechter. Na een positief advies van de Raad voor de Rechtspraak¹ is ervoor gekozen dat alle geschillen die zich afspelen binnen het kader van dit wetsvoorstel, worden voorgelegd aan het college van beroep voor het hoger onderwijs. De keuze voor dit college komt voort uit het feit dat studenten het college als laagdrempelig ervaren en het college in redelijk korte tijd een beslissing neemt. Tevens speelt een rol dat in de afgelopen jaren goede ervaringen zijn opgedaan met het college van beroep voor het hoger onderwijs.

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

¹ Advies «Rechtsbescherming studenten voor Wet op het hoger onderwijs en onderzoek» (2005).

bijzondere instelling. Het is niet de openbare of bijzondere status van de instelling, die bepalend is voor de vraag of het college van beroep bevoegd is, maar de vraag of het geschil voortvloeit uit de WHW. Als die vraag positief wordt beantwoord, is het college van beroep voor het hoger onderwijs bevoegd.

Burgerlijke rechter

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

2.4. Zorgplicht voor medezeggenschap

In het hoger onderwijs is het goed gebruik om niet alleen de werknemers van de organisatie te betrekken bij de besluitvorming, maar ook studenten een duidelijke plaats te geven. In de periode voor de invoering van de WHW was de positie van personeel en studenten in afzonderlijke wetten geregeld. In de Wet op het wetenschappelijk onderwijs was de bestuursorganisatie voor de universiteiten geregeld¹, terwijl voor de hogescholen de wetgeving die gold voor de rest van het onderwijs het uitgangspunt was. In de huidige WHW zijn deze bepalingen nagenoeg ongewijzigd overgenomen².

Het onderwerp «medezeggenschap van studenten» is ook tijdens de discussie over de wetgevingsnotitie »Naar een nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek» en bij de voorbereidingen van de WHOO zelf intensief aan de orde geweest. Mijn standpunt daarbij is dat medezeggenschap in het hoger onderwijs een belangrijke rol vervult en dat de inbreng van studenten daarin niet kan worden gemist.

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

Zoals opgemerkt, is de methodiek van inspraak en medezeggenschap voor de universiteiten, de hogescholen en de Open Universiteit nu nog verschillend geregeld. Dat is het resultaat van de historische ontwikkeling van deze drie onderdelen van het hoger onderwijs. Door middel van dit wetsvoorstel wordt de methodiek voor universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit geharmoniseerd. Voor zowel universiteiten als hogescholen is de medezeggenschap recentelijk geëvalueerd³.

Overleg over de positie van medezeggenschap in de WHOO

Bij de voorbereiding van het voorstel voor de WHOO is verschillende keren overlegd met koepelorganisaties, studentenorganisaties en andere betrokkenen bij bestuur en medezeggenschap in het hoger onderwijs. Een interdepartementale werkgroep van de Ministeries van Onderwijs, Cultuur

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

² Door de wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB) uit 1997 werd de universitaire bestuursorganisatie gemoderniseerd.

³ Voor een samenvatting hiervan zij verwezen naar paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel WHOO.

en Wetenschap, Justitie, Financiën en Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft zich verder gebogen over de volgende vraag: in hoeverre kan de regeldruk worden beperkt met alternatieve reguleringsmodellen en het gedachtegoed van de nota «Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs»¹. Daarbij heeft deze werkgroep ook aandacht geschonken aan de mogelijkheid om een zorgplicht te introduceren voor de medezeggenschap in het hoger onderwijs.

Een zorgplicht is een bepaling waarin de wet aan een instelling de verantwoordelijkheid geeft om een bepaald belang te behartigen. De zorgplicht geeft daarbij aan welke doelen de instelling moet bereiken maar laat de instelling vrij in de manier waarop zij dat bereikt. Niet elke instelling is hetzelfde, niet elke student is hetzelfde. Zorgplichten dragen niet alleen bij aan deregulering maar ook aan het voorkomen van nieuwe regulering, omdat de wet niet voor elke «nieuwe stap» aangepast hoeft te worden. De wet geeft een kader waarbinnen de instelling de gewenste wijzigingen zelf kan doorvoeren. Wijzigingen in de uitvoering hoeven dan niet meer te leiden tot wijzigingen van de wet. Hierdoor draagt het gebruik van zorgplichten bij aan een bestendig wettelijk kader.

De studenten brachten een gezamenlijk standpunt uit: «Een goede raad». Dit voorstel legde er vooral de nadruk op dat minimale instemmings- en adviesbevoegdheden wettelijk gewaarborgd moesten blijven bij de medezeggenschap. Ook voor de desbetreffende vakbonden is dit een belangrijk punt. Deze organisaties blijken verdeeld over het vraagstuk van de keuzevrijheid voor het ongedeelde of gedeelde stelsel van de medezeggenschap.

Naar een regeling in het wetsvoorstel

Naar aanleiding van de evaluaties en de discussies over de hierboven genoemde wetgevingsnotitie voor de WHOO heb ik mijn standpunt bepaald over de vormgeving van medezeggenschap. Voor het voorliggende wetsvoorstel hanteer ik, conform de voorstellen in het voorstel voor de WHOO, de volgende uitgangspunten:

1. Er wordt een zorgplicht geformuleerd die wordt aangevuld met een basisset advies- en instemmingsrechten. Deze advies- en instemmingsrechten sluiten grotendeels aan bij de rechten zoals die ook al in de huidige WHW zijn geformuleerd. Buiten deze basisset die door de wet geregeld is, hebben instellingen ruimte om bevoegdheden nader te bepalen. De huidige reglementen voldoen aan de normen van dit wetsvoorstel; er is géén aanpassing nodig bij de invoering van dit wetsvoorstel. Alleen als men er zelf behoefte aan heeft, is er de vrijheid in onderling overleg wijzigingen door te voeren.
2. Er bestaat keuzevrijheid voor het ongedeelde of gedeelde medezeggenschapsstelsel. Het is niet nodig om verschillende regelingen te hebben voor universiteiten en hogescholen. Dit draagt er toe bij dat universiteiten en hogescholen kunnen samenwerken zonder tegen onpraktische systeemverschillen in de wetgeving aan te lopen.
3. Voor geschillen over medezeggenschap moet een eenvoudige en laagdrempelige procedure beschikbaar zijn. Alle geschillen over medezeggenschap zullen in de toekomst daarom nog slechts door één onafhankelijke instantie worden behandeld. Tegen de uitspraak staat beroep open bij de rechter.
4. Naar analogie van de regels in andere wetten wordt gegarandeerd dat medezeggenschapsorganen goed worden geïnformeerd door het bestuur van de organisatie en dat vertegenwoordigers van personeel en studenten geen nadeel van hun lidmaatschap ondervinden in hun werk of studie. In dit wetsvoorstel is bovendien een onderzoeksrecht voor de medezeggenschapsraad opgenomen.
5. De raden van toezicht als beoogd in het nieuwe wettelijke kader (zie ook hoofdstuk 3 van deze memorie) krijgen een nadrukkelijke rol in het

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 853, nr. 16.

interne systeem van «checks and balances» van een instelling. Zo zullen zij naast het toezicht op bestuur en beheer van de instelling ook toezicht houden op de kwaliteit van het proces van medezeggenschap binnen de instelling. De leden van de raad van toezicht moeten onafhankelijk functioneren. Bepaald wordt dat de benoeming van de leden van de raad van toezicht geschiedt op basis van vooraf kenbaar gemaakte profielen. Deze openbaarmaking met het oog op de transparantie van de benoemingsprocedures kan tevens een middel zijn om belanghebbenden, zoals de medezeggenschapsraad, de mogelijkheid te geven te reageren op de profielschetsen. Verder kan de wijze van benoeming worden geregeld in het bestuurs- en beheersreglement. De medezeggenschapsraad heeft hierop instemmingsrecht.

3. Raden van toezicht

Met de regeling in het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd te voorkomen dat – ondanks medezeggenschap en ondanks richtlijnen in het bestuurs- en beheersreglement voor de uitoefening van overgedragen taken en bevoegdheden – een bezwaarlijke concentratie van macht optreedt door het ontbreken van voldoende «checks and balances». Uitgangspunt is een strikte scheiding tussen bestuur en toezicht. Daartoe wordt voorgeschreven dat alle instellingen voor hoger onderwijs beschikken over een bestuursorgaan en een toezichthoudend orgaan, in de nieuwe bepalingen van hoofdstuk 9 van de WHW exclusief aangeduid als college van bestuur respectievelijk raad van toezicht. De scheiding van de rol van interne toezichthouder en die van bestuurder binnen instellingen kan een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van publieke middelen. De checks en balances binnen de ho-sector zijn voldoende gewaarborgd in het bestaande systeem van verticaal toezicht, door de bestaande sanctiemogelijkheden van de minister en door de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen bepalingen die beogen de positie van de student te versterken.

Met de introductie van een model met verplichte raden van toezicht wordt tevens uitvoering gegeven aan de voornemens, beschreven in de notitie «Governance in het onderwijs»¹ die op 7 juli 2005 naar de Tweede Kamer is gezonden.

Tevens is dit wetsvoorstel met betrekking tot de raad van toezicht congruent aan de benadering die is gekozen in het voorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht².

Voor de raden van toezicht bij de openbare universiteiten, die nu nog door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden benoemd, geldt dat zij zullen worden geconverteerd naar een intern toezichtsorgaan van de instelling; taken en bevoegdheden blijven gelijk.

De raad van toezicht behoort intern, deskundig en professioneel te zijn. Hij moet onafhankelijk van het bestuur kunnen functioneren. Die deskundigheid, professionaliteit en onafhankelijkheid stellen eisen aan de samenstelling van de raad van toezicht en aan de manier waarop de leden benoemd worden. In dit wetsvoorstel zullen voor de benoeming van de leden van de raad geen incompatibiliteiten (functies die onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van een raad van toezicht) worden benoemd. Dergelijke functies bestaan wel degelijk, maar ik meen dat de instellingen zelf nader kunnen uitwerken hoe ze deze vastleggen in het bestuurs- en beheersreglement, bij voorkeur onder verwijzing naar de governance-branchecode.

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

² Kamerstukken II 2005/06, 30 599, nrs. 1–3.

Branchecodes zijn een betrekkelijk nieuw fenomeen in ons onderwijsbestel; tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat ze gemeengoed zijn in de semi-publieke en private sector. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van een code en het initiatief daartoe liggen uiteraard bij de desbetreffende sector of branche, zonder tussenkomst van de overheid. Het gaat immers om een vorm van zelfregie en zelfbinding waarmee het collectief van instellingen binnen een bepaalde sector aangeeft welke opvattingen men heeft over principes van goed bestuur en op welke wijze men – gegeven het wettelijk kader – uitwerking en invulling daaraan geeft. Een op transparante wijze gecommuniceerde branchecode versterkt het vertrouwen van de maatschappelijke omgeving (de stakeholders) in het functioneren van de branche en de instellingen die daar deel van uitmaken.

In het wetsvoorstel wordt op dit gebied het volgende geregeld: de samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad van toezicht moeten zodanig zijn dat de raad een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen, dat de leden geen directe belangen hebben in de instelling en dat ze worden benoemd aan de hand van profielen die vooraf openbaar gemaakt zijn. Gelet op de brede functie van hoger onderwijsinstellingen ligt het voor de hand dat bij de profielen uitgegaan wordt van een diversiteit in achtergrond van de leden; niet alleen leden uit onderwijsgerelateerde organisaties of alleen leden uit het bedrijfsleven, maar ook uit de semi-publieke en culturele sector.

De raad van toezicht legt in het jaarverslag verantwoording af over zijn handelen en over de manier waarop het toezicht is uitgeoefend. Uit rapporten over raden van toezicht (in het algemeen, dus niet alleen over de raden van toezicht in de onderwijssector) blijkt zonder meer dat toezicht houden «moeilijk werk» is. Het is daarom belangrijk dat de raden van toezicht worden geprofessionaliseerd, bijvoorbeeld door een expertisecentrum in te richten voor toezicht houden en toezichthouders. Hier ligt natuurlijk primair een verantwoordelijkheid voor de toezichthouders in het onderwijs zelf, maar het ligt voor de hand dat ook de branches hierbij een stimulerende rol kunnen spelen en daar in de formulering en implementatie van governancebranchecodes aandacht aan zullen besteden. Die benadering past ook in de «lerende aanpak», waarover in hoofdstuk 5 van de genoemde governancenotitie wordt gesproken. Daar wordt ook de mogelijkheid geopperd een «expertise- of kenniscentrum» in te richten.

Het is in de eerste plaats een taak van de raad van toezicht om er vanuit de werkzaamheden van de instelling op toe te zien dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd. Daarnaast moet de raad toezien op de afwijkingen van de governancebranchecode. Ook zal de raad bijvoorbeeld toezicht moeten houden op hoe de medezeggenschap functioneert. Overigens functioneert de raad van toezicht niet als een klachtencommissie: voor individuele studenten en professionals geldt dat ze gebruik moeten maken van de reguliere juridische procedures en medezeggenschap.

Ook moet de raad van toezicht het bestuurs- en beheersreglement, de begroting, de jaarrekening, het jaarverslag en het instellingsplan goedkeuren. Verder heeft de raad een toezichthoudende taak op het gebied van de verwerving en besteding van overheidsmiddelen. De accountant wordt niet alleen aangewezen door de raad, maar brengt daaraan ook verslag uit.

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

4. Overige onderwerpen uit de WHOO

Verder is er nog een viertal onderwerpen dat onderdeel uitmaakt van de WHOO, in dit wetsvoorstel meegenomen. Bij de selectie van deze onderwerpen is de grootst mogelijke terughoudendheid betracht. Het betreft onderwerpen waarover aan de Tweede Kamer toezeggingen gedaan zijn of die anderszins urgent zijn.

4.1. *Accreditatie*

Om het functioneren van het accreditatiestelsel te verbeteren en de lasten ervan voor instellingen en medewerkers te beperken zijn aanpassingen nodig. Door middel van twee brieven¹ is de Tweede Kamer geïnformeerd over een plan van aanpak. Het plan bevat een pakket van maatregelen voor de korte, middellange en lange termijn. Door alle betrokkenen is gewezen op de urgentie om twee onderdelen zo spoedig mogelijk aan te pakken: het ontbreken van een goede herstelperiode na verlies van accreditatie en het onnodig belastend karakter van de procedure voor toetsing van nieuwe opleidingen. Aan verlies van accreditatie zijn zware gevolgen verbonden, namelijk beëindiging van de bevoegdheid om graden te verlenen en beëindiging van bekostiging van de desbetreffende opleiding. De omstandigheid dat er nu feitelijk geen herstel mogelijk is na verlies van accreditatie drukt een zwaar stempel op het hele systeem. Onder meer wordt erop gewezen dat het een defensieve opstelling uitlokt bij instellingen, opleidingen en beoordelaars waardoor de verbeterfunctie in gedrang komt.

In dit wetsvoorstel zijn daarom twee maatregelen opgenomen die het accreditatiestelsel op korte termijn zullen verbeteren en vereenvoudigen zonder het stelsel als zodanig aan te tasten.

Herstelperiode voor opleidingen die hun accreditatie hebben verloren

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

Volgorde kwaliteitstoets-doelmatigheidstoets

In de huidige regeling is voorgescreven dat eerst de toets nieuwe opleiding (kwaliteitstoets) door de NVAO wordt uitgevoerd, voordat de minister de macrodoelmatigheidstoets kan uitvoeren. Dit heeft onnodige administratieve lasten bij de instelling tot gevolg. Een instelling moet immers veel investeren voor de toets nieuwe opleiding. Als dan de macrodoelmatigheidstoets negatief uitvalt, zijn deze inspanningen voor niets geweest. Zonder afbreuk te doen aan het vereiste karakter van elk ervan wordt daarom in dit wetsvoorstel de voorgescreven volgorde van beide toetsen geschrapt.

4.2. *Associate-degreeprogramma*

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

¹ Brief van 26 september 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 29 853, nr. 25) en brief van 13 juni 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 29 853, nr. 29).

blijken voor werkenden, werkzoekenden en doorstromers uit het mbo, samen met de relevantie voor de arbeidsmarkt, zal in belangrijke mate bepalen op welke manier deze programma's worden ingevoerd. Deze regeling geldt dan ook tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, zodat na een evaluatie een definitieve regeling in de wet kan worden opgenomen.

In het wetsvoorstel wordt op verzoek van de Tweede Kamer¹ een voorziening getroffen om een afzonderlijke graad aan Ad-programma's te verbinden. Daarbij is gekozen voor de benaming «Associate degree» (Ad), omdat deze goed tot uitdrukking brengt dat het gaat om een onderdeel van een (hbo-bachelor)opleiding en omdat deze benaming inmiddels in Nederland is ingeburgerd. Degene aan wie de graad is verleend, is gerechtigd deze in de eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen. Vanuit internationaal perspectief gezien gaat het om een subdegree. Bij het getuigschrift van het Ad-programma wordt net als bij de andere opleidingen een diplomasupplement verstrekt, zodat duidelijk is wat het programma heeft behaald. Degenen die in het studiejaar 2006–2007 meedoen aan de Ad-pilot, kunnen al de graad Ad ontvangen. Door middel van de inwerkingtredebepaling wordt dit gerealiseerd.

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

4.3. Universitaire lerarenopleidingen

Met de invoering van de bachelor-masterstructuur is bepaald dat de éénjarige postdoctorale universitaire lerarenopleiding (ulo) overgangsrechtelijk zou blijven bestaan tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit vanuit het perspectief dat een postdoctorale opleiding niet langer nodig was in de bachelor-masterstructuur. Voor het behalen van een eerstegraads lesbevoegdheid was voorzien in een zogenaamde educatieve masteropleiding, waarin zowel de vakmatige inhoud als het didactische deel is ondergebracht. Deze opleiding zou ook worden gebruikt voor zij-instroom en voor maatwerktrajecten voor onder andere aio's, oio's en hbo-afgestudeerden.

Inmiddels is gebleken dat er behoefte is aan een éénjarige wo-lerarenmasteropleiding, te volgen ná een andere masteropleiding, vergelijkbaar met de bestaande ulo's. Hiervoor zijn twee redenen: ten eerste kan een diversiteit aan lerarenopleidingen bijdragen aan het voorkómen van lerarentekorten. Ten tweede wordt zo een heldere structuur voor studenten geboden: men kan een lesbevoegdheid halen aan een educatieve masteropleiding na een wo-bacheloropleiding (duur veelal 2 jaar; zie hierboven) of na een masteropleiding. In dat laatste geval zal de inhoudelijke kennis geheel of grotendeels aan de orde komen in de «eerste» masteropleiding (in de praktijk vaak aangeduid als «vakmasteropleiding») en de kennis, inzichten en vaardigheden met het oog op het uitoefenen van het beroep van leraar in de «tweede» masteropleiding, de lerarenmasteropleiding (lesbevoegdheid). De duur van deze laatstgenoemde opleiding zal één jaar zijn.

Daarom wordt met dit voorstel de mogelijkheid gecreëerd van een éénjarige «lerarenmasteropleiding», naast de bestaande educatieve masteropleidingen. Bovendien wordt de omzetting van de huidige, op grond van

¹ Verslag van een schriftelijk overleg van 19 september 2005, Kamerstukken II 2005/06, 29 410, nr. 32.

het overgangsrecht bestaande uit de éénjarige lerarenmasteropleiding generiek geregeld. Indien instellingen in de toekomst nieuwe lerarenmasteropleidingen willen starten, gelden hiervoor de reguliere procedures (toets nieuwe opleiding en macrodoelmatigheidstoets). Aan de universiteiten is toegezegd dat deze «normalisatie» op korte termijn zal plaatsvinden, zodat er voor zowel zittende als te werven studenten helderheid ontstaat. Zo zullen de opleidingen een volwaardige status hebben.

4.4. Lissabon-afspraken erkenning kwalificaties blijkens buitenlandse diploma's bij de toelating tot een bachelor- of masteropleiding

De internationale mobiliteit neemt toe en dit raakt direct aan het onderwerp toelating van studenten. Bij de toelating van internationale studenten speelt de vooropleiding een rol. Op 11 april 1997 is de tekst van het Verdrag van Lissabon vastgesteld. Dit verdrag regelt welke kwalificaties voor hoger onderwijs worden erkend in de Europese regio. Vervolgens is voor alle lidstaten die de tekst hebben ondertekend, de procedure tot ratificatie gestart. Hiervan is de Tweede Kamer op de hoogte gebracht¹. Ratificering van dit verdrag houdt voor Nederland in dat Nederlandse instellingen in principe studenten uit de verdragslanden moeten toelaten, tenzij de Nederlandse instelling kan aantonen dat de buitenlandse student niet beschikt over een buitenlands diploma dat in eigen land toegang geeft tot een opleiding in het hoger onderwijs dan wel niet voldoende kennis, inzicht en vaardigheden heeft om de opleiding met succes te kunnen afronden. Dat wordt in dit wetsvoorstel geregeld, zodat de ratificering van het genoemde verdrag kan plaatsvinden.

5. Voor de bekostiging mee te tellen studenten

In het kader van de discussie over de vermeende onregelmatigheden in de bekostiging van het (hoger) onderwijs, heeft het kabinet Balkenende I een wetsvoorstel ingediend, dat erop gericht was een aantal voorschriften betreffende de bekostiging aan te scherpen. Dit wetsvoorstel (Kamerstukken 2002/03, 28 817, nr. 3) – bekend als «Korte klap» – hield onder andere een wijziging in van artikel 2.6 van de WHW, waarin wordt geregeld op welke manier de rijksbijdrage van de instellingen wordt berekend. Deze wijziging hield in dat bij de berekening van de bekostiging de studenten worden meegeteld die zijn opgenomen in de basisadministratie persoonsgegevens, bedoeld in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Studenten die daarin niet zijn opgenomen, tellen alleen mee als zij onderwijs in Nederland volgen en als de instelling na verificatie van de gegevens betreffende naam, adres en woonplaats van de betrokkene die gegevens heeft laten opnemen in het Centraal register inschrijving hoger onderwijs (CRIHO). Het werd aannemelijk geacht dat studenten onderwijs in Nederland volgen, als zij in de relatieve nabijheid van de grens wonen. Deze wet is op 1 augustus 2004 in werking getreden. In de WFHO wordt geregeld welke studenten beschikken over leerrechten. Dat zijn studenten, van wie de gegevens in de basisadministratie persoonsgegevens zijn opgenomen en studenten die daarin niet zijn opgenomen maar onderwijs in Nederland volgen en wonen in Nederland, België of een van de bondsstaten Noordrijnland-Westfalen, Nedersaksen en Bremen van de bondsrepubliek Duitsland en van wie het college van bestuur na verificatie van de gegevens betreffende naam, adres en woonplaats van de betrokken student, die gegevens heeft laten opnemen in het CRIHO. In deze bepaling is de gedachte dat studenten die in de nabijheid van de grens moeten wonen, helder gemaakt door de grenslanden respectievelijk grensstreken uit te schrijven.

¹ Brief van 13 juni 2005, Kamerstukken II 2004/05, 22 452, nr. 21.

De beoogde inwerkingtredingsdatum van de WFHO is 1 september 2007. De reden dat dit onderwerp ook wordt meegenomen in dit wetsvoorstel ligt in het feit dat het wenselijk is heldere wet- en regelgeving op dit punt zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Het wordt wenselijk geacht nu al in de wet de bestaande bepaling die regelt welke in het buitenland wonende studenten meetellen voor de bekostiging, aan te scherpen. Zo wordt duidelijk voor welke groepen van studenten een instelling recht op bekostiging heeft.

De directe aanleiding om deze kwestie te regelen vormt de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 augustus 2006 (zaaknummer 200510114/1) in de hoger beroepen van de Stichting «Christelijke Hogeschool Nederland» te Leeuwarden en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tegen de uitspraak van de Rechtbank te Leeuwarden van 7 november 2005 in het geding tussen de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en genoemde stichting. Bij genoemde instelling werden studenten ingeschreven die geen onderwijs in Nederland volgden. Deze handelwijze werd door de rechter niet in strijd met de wet geacht. Met dit wetsvoorstel wordt vastgesteld dat een dergelijke handelwijze niet leidt tot bekostiging door het Rijk.

In dit voorstel zal dan ook, in aanvulling op hetgeen in de WFHO is geregeld, deze bepaling met terugwerkende kracht tot en met 18 augustus 2006 in werking treden. Deze datum is de datum waarop de Ministerraad aan de desbetreffende wijziging zijn goedkeuring heeft gehecht en het voornemen tot wetswijziging openbaar is gemaakt.

Ook in de Bve-sector kan het voorkomen dat deelnemers worden ingeschreven die niet in Nederland woonachtig zijn en geen onderwijs in Nederland volgen. In thema 8 van de notitie «Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie 2004» (Gele Katern 2004, nr. 18/19) worden enige voorbeelden gegeven van vragen die instellingen over deze kwestie hebben gesteld. Ook voor de wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs geldt dat de desbetreffende bepaling terugwerkt tot en met 18 augustus 2006.

6. Effecten van het wetsvoorstel

Uitvoering en handhaving

Na de uitvoeringstoets van de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) over het voorstel voor de WHOO heeft de IB-Groep ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel geconcludeerd dat hieruit geen extra gevolgen voortvloeien voor zijn taken. De Centrale Financiële Instellingen (CFI) heeft, eveneens in navolging van de eerdere uitvoeringstoets over de WHOO, laten weten het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar te achten.

Administratieve lasten

Uit dit wetsvoorstel vloeien geen andere administratieve lasten (verlichtingen) voort dan uit de desbetreffende onderdelen van de WHOO. De totale lastenreductie van dit wetsvoorstel is significant lager dan die van het voorstel voor de WHOO. Voor het wo is de lastenreductie 3,6% (met de WHOO 39,1%). Voor het hbo is de lastenreductie 6,6% (met de WHOO 38,3%).

Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting; er is sprake van budgettaire neutraliteit.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I. Wijziging Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Artikel I, onderdeel A (artikel 1.1)

In verband met het invoeren van enkele bepalingen over het Associate-degreeprogramma is een aantal nieuwe begripsbepalingen noodzakelijk.

Artikel I, onderdeel B (artikel 1.10)

In verband met het vervallen van de artikelen 9.46 en 10.33 is de verwijzing naar die artikelen geschrapt.

Artikel I, onderdeel C (artikel 2.6)

De wijziging van de tweede volzin van artikel 2.6, vierde lid, strekt ertoe voor het studiejaar 2006–2007 een voorziening te treffen om oneigenlijk gebruik van bekostigingsvoorzieningen zoals in de zaak-Christelijke Hogeschool Nederland (uitspraak Raad van State van 2 augustus 2006) tegen te gaan. De strekking van één van de onderdelen van deze uitspraak is dat bij de Christelijke Hogeschool Nederland ingeschreven Russische studenten die nooit daadwerkelijk in Nederland onderwijs hebben gevolgd, via vrijstellingen en een stage in Rusland meetellen voor de bekostiging van die hogeschool. De uitspraak van de Raad van State kan vergaande gevolgen hebben; onder meer moet worden gedacht aan het feit dat ook andere instellingen voor hoger onderwijs in de nabije toekomst op soortgelijke wijze buitenlandse studenten voor bekostiging door het Rijk in aanmerking zouden kunnen brengen.

In het voorstel voor de wet Financiering in het hoger onderwijs is voor het studiejaar 2007–2008 en de volgende studie jaren reeds een voorziening opgenomen om bedoeld oneigenlijk gebruik niet meer mogelijk te maken. In dat wetsvoorstel is geregeld dat EER-studenten die in Nederland of enkele zogenoemde grenslanden woonachtig zijn, aanspraak op leerrechten hebben. Een instelling ontvangt vervolgens slechts bekostiging voor studenten die leerrechten bij die instelling hebben ingezet. Voor buitenlandse studenten (niet EER) geldt dat de instelling instellingscollegegeld heft maar niet wordt bekostigd.

Voor het studiejaar 2006–2007 is evenwel nadere regelgeving nodig. Voorgesteld wordt een wijziging in de WHW op te nemen die de aanspraak op bekostiging van instellingen voor hoger onderwijs beperkt tot studenten die in Nederland en de grenslanden wonen. Deze regeling is vergelijkbaar met de regeling in het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs inzake de kring van personen die aanspraak op leerrechten heeft. Deze wijziging zal terugwerken tot en met de dag waarop de Ministerraad zijn goedkeuring daaraan heeft gehecht en het voornemen tot wetswijziging openbaar is gemaakt (18 augustus 2006); dat laatste gebeurt via een persbericht en het verstrekken van specifieke informatie aan de ho-sector. Verder wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel I, onderdelen D en E (artikelen 2.9 en 2.14)

Bij de jaarverslagverplichting is nieuw dat het instellingsbestuur in het jaarverslag rapporteert of is afgeweken van een branchecode voor goed onderwijsbestuur, een en ander overeenkomstig de gedachten, neergelegd in de eerder genoemde beleidsnotitie «Governance in het onderwijs». Met het oog op duidelijkheid in de verantwoording bepaalt artikel 2.14 dat in een ministeriële regeling kan worden genoemd welke branchecode de instellingen daarbij moeten aanhouden. Voor de universiteiten en hogescholen kan het daarbij om eigen op de desbetreffende categorie van instellingen toegesneden code gaan.

Artikel I, onderdeel F (artikel 5a.11)

Verwezen wordt naar de toelichting bij onderdeel J.

Artikel I, onderdeel H (artikel 5a.12a)

Dit artikel biedt de mogelijkheid om accreditatie te verlengen voor een termijn van ten hoogste twee jaar. Dit is de herstelperiode voor het geval de NVAO vaststelt dat de opleiding niet voldoet aan de eisen om accreditatie te verlenen. De NVAO neemt dan toch een besluit, maar dit is een besluit tot verlenging van de accreditatie voor een periode van ten hoogste twee jaar. In die periode heeft de instelling de mogelijkheid om alsnog een accreditatiebesluit te verwerven. De NVAO geeft een instelling alleen de mogelijkheid van een herstelperiode, als de NVAO van mening is dat de instelling de gebreken van de opleiding binnen twee jaar kan wegnemen of voldoende kan verbeteren. Voldoet de opleiding dan opnieuw niet aan de eisen, bedoeld in artikel 5a.8, eerste lid, dan verleent de NVAO definitief geen accreditatie. Dit betekent voor de opleiding dat deze in de afbouwfase, bedoeld in artikel 5a.12, terecht komt (zie de wijzigingen in artikel 5a.12).

Het artikel bepaalt in het tweede lid dat de NVAO in het besluit tot verlenging van accreditatie procedurele voorwaarden kan opnemen en melding van de te verbeteren aspecten van kwaliteit kan maken. Die voorschriften kunnen bijvoorbeeld inhouden dat de instelling binnen een door de NVAO te bepalen termijn een verbeterplan moet indienen. Het is dus de instelling die het verbeterplan moet opstellen waardoor de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de opleiding bij de instelling blijft. Als de instelling het plan niet op tijd inlevert of als het plan naar het oordeel van de NVAO niet toereikend is om aan het einde van de herstelperiode alsnog aan het accreditatiekader te voldoen, dan kan de NVAO op dat moment besluiten dat de opleiding niet voldoet aan het accreditatiekader en komt de opleiding in de afbouwfase terecht.

Onder het huidige regime van de WHW krijgen instellingen in het geval van een negatief accreditatiebesluit twee jaar de mogelijkheid om dit te herstellen. In deze twee jaar mag de instelling geen nieuwe studenten voor de opleiding toelaten. In de nieuwe situatie blijft er in de herstelperiode een verlengd accreditatiebesluit gelden. De instelling krijgt een dergelijk besluit alleen als naar het oordeel van de NVAO aannemelijk is dat de instelling alsnog aan het accreditatiekader zal voldoen. Dit is anders ten opzichte van de huidige WHW, aangezien volgens de huidige regeling iedere opleiding recht heeft op een hersteltermijn. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het wel of niet toekennen van een herstelperiode een bevoegdheid voor de NVAO. Dan mag de instelling dus voor de opleiding wel nieuwe studenten toelaten, waardoor de instroom op peil blijft. Ook de rechten die aan het accreditatiebesluit zijn verbonden, blijven hierdoor behouden.

Artikel I, onderdeel I (artikel 5a.13)

Dit nieuwe artikel ziet op het verlenen van een toets nieuw Ad-programma door de NVAO. Een Associate-degreeprogramma is een onderdeel van een hbo-bacheloropleiding met een duur van ten minste twee jaar. Uiteindelijk leidt het afronden van een Ad-programma tot een zelfstandige graad. Om die reden is het van belang dat instellingen die een nieuw Ad-programma willen verzorgen als onderdeel van de hbo-bacheloropleiding zorgen dat dit van voldoende kwaliteit is. Op dit moment zijn pilots Ad-programma's in het hbo aan de gang. De NVAO heeft een belangrijke rol gespeeld bij de toelating van Ad-programma's tot de pilots. Om die reden is vooruitlopend op de definitieve invoering van de Associate degree ervoor gekozen alvast een toets nieuw Ad-programma in de wet op te nemen. Dit is een kwaliteitstoets door de NVAO vooraf; indien deze positief is, zal de kwaliteitsbeoordeling van Ad-programma's in het vervolg meelopen met de accreditatie van de hbo-bacheloropleiding. Deze

regeling zal echter niet in werking treden, voordat de Tweede Kamer de pilots heeft geëvalueerd.

Artikel I, onderdeel J (artikel 6.2)

Om nieuwe opleidingen te kunnen verzorgen is de situatie op dit moment voor bekostigde instellingen als volgt: het instellingsbestuur vraagt een toets nieuwe opleiding aan bij de NVAO. De NVAO heeft daar in principe 3 maanden de tijd voor. De opleiding moet na het NVAO-besluit binnen 6 maanden geregistreerd worden in het CROHO. Binnen die zes maanden moet het instellingsbestuur bij de minister een verzoek indienen voor de macro-doelmatigheidstoets, daarbij rekening houdend met de termijn van 4 maanden die noodzakelijk is voor de besluitvorming van de minister. Als de minister positief heeft besloten of binnen 4 maanden niet heeft besloten, laat het instellingsbestuur de opleiding in het CROHO registreren.

In het algemeen deel van de memorie van toelichting is de motivering gegeven voor het openen van de mogelijkheid voor instellingen om de volgorde van de aanvragen voor een macro-doelmatigheidstoets en een toets nieuwe opleiding om te draaien. Door deze mogelijkheid zijn de huidige vervaldata van de macro-doelmatigheidstoets en toets nieuwe opleiding niet meer passend.

De voorgestelde nieuwe situatie is daarom als volgt: het instellingsbestuur vraagt bij de minister een macro-doelmatigheidstoets aan. Overeenkomstig de voorstellen uit de WHOO neemt de minister in alle gevallen een besluit binnen de Awb-termijn van 8 weken. Indien de minister positief heeft besloten, vraagt het instellingsbestuur daarna bij de NVAO een toets nieuwe opleiding aan. Overeenkomstig de voorstellen uit de WHOO besluit de NVAO binnen 6 maanden. De vervaldata van de besluiten moeten als gevolg van de omkering van de toetsen ook gewijzigd worden: overeenkomstig de voorstellen uit de WHOO blijft het positieve besluit over de macro-doelmatigheidstoets 10 maanden geldig en is er voor de NVAO-toets geen vervaldatum meer nodig. Op deze wijze blijft gegarandeerd dat een voornemen dat is goedgekeurd, ook binnen een redelijke termijn in gerealiseerd onderwijsaanbod wordt omgezet.

Artikel I, onderdeel K (artikel 6.14)

In verband met het schrappen van het tweede lid van artikel 6.2 en het vernummern van de overige leden dient in artikel 6.14 de verwijzing te worden aangepast.

Artikel I, onderdelen M, N en O (artikelen 7.8a, 7.10b en 7.19a)

In deze artikelen wordt de mogelijkheid ingevoerd om Associate degree-programma's in te stellen. Het Associate-degreeprogramma is een in beginsel tweejarig programma binnen een hbo-bacheloropleiding waarvoor een eigen graad verleend wordt. Daarbij is gekozen voor de benaming «Associate degree» (Ad), omdat deze goed tot uitdrukking brengt dat het gaat om een onderdeel van een (hbo-bachelor)opleiding en daarnaast is deze benaming inmiddels in Nederland ingeburgerd. Degene aan wie de graad is verleend, is gerechtigd deze in de eigen naamsvermelding tot uitdrukking te brengen. Het verlenen van de graad Associate degree is een tijdelijke bevoegdheid voor de instellingen die een pilotproject met een Ad-programma toegewezen hebben gekregen. De tijdelijke bevoegdheid geldt uiteraard alleen voor de toegewezen Ad-programma's. De tijdelijkheid volgt uit artikel 18.69.

Artikel I, onderdeel O (artikel 7.15)

Dit artikel geeft aan het instellingsbestuur de opdracht om informatie te verstrekken aan studenten over hun studiekeuze. Juist in een context waar instellingen meer vrijheid krijgen bij de inrichting van hun organisatie en

het onderwijs, is goede informatievoorziening van groot belang. Het eerder genoemde WRR-rapport «Bewijzen van goede dienstverlening» heeft het belang van een goede informatievoorziening over de diensten die een maatschappelijke onderneming aanbiedt, benadrukt.

Het instellingsbestuur moet met de geboden informatie de verbinding leggen tussen het op dat moment aanwezige inzicht van de aanstaande student over zijn voorkeuren en mogelijkheden en het onderwijs dat die instelling aanbiedt. Op deze wijze is een student in staat om een studiekeuze te maken die aansluit bij zijn voorkeuren en mogelijkheden. Voor studenten is een dergelijke regeling van belang omdat dit bijdraagt aan een efficiënte inzet van hun tijd bij bekostigde instellingen, dus van hun leerrechten. De overheid heeft er daarnaast belang bij dat het instellingsbestuur hierin zijn verantwoordelijkheid neemt. Het verstrekken van adequate informatie, waardoor de student een bewuste keuze kan maken, sluit aan bij de doelstelling van de overheid om het rendement van het hoger onderwijs te verhogen.

In het eerste lid van dit artikel gaat het om het informeren van aanstaande studenten en «zittende» studenten. Het instellingsbestuur is vrij in de manier waarop het deze aanstaande studenten benadert. Men kan kiezen voor open dagen, brochures, informatie via internet en uitnodigingen om alvast colleges mee te lopen. De aankomend student kan tijdens de periode dat hij voortgezet onderwijs of middelbaar beroepsonderwijs volgde, al een goed beeld gekregen hebben van de mogelijkheden in het hoger onderwijs. Binnen het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs heeft het bevoegd gezag van een dergelijke school of instelling de verplichting om de leerlingen te helpen bij het ontdekken van hun voorkeuren en mogelijkheden met het oog op hun loopbaanoriëntatie (artikel 86, eerste lid, onderdeel e, van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 8.1.3, derde lid, onderdeel d, van de Wet educatie en beroepsonderwijs). Bij het maken van een studiekeuze hebben aanstaande studenten er behoefte aan om het aangeboden onderwijs te kunnen vergelijken. De mogelijkheid tot vergelijking is dan ook het eerste doel van de informatieverstrekking in dit artikel. Een wettelijke opdracht voor dit soort informatieverstrekking is noodzakelijk: het moet gaan om objectieve gegevens waarbij alle instellingen de gegevens via een zelfde opzet aanleveren, zodat de (aanstaande) student een gedegen afweging kan maken. Zonder een dergelijke opdracht verstrekken de instellingen uiteraard wel informatie aan de studenten, maar is de onderlinge vergelijkbaarheid van de gegevens geen vanzelfsprekendheid.

In de Stuurgroep transparant hoger onderwijs vindt overleg plaats tussen de VSNU, de HBO-raad, de LSVb, het ISO, PAEPON en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om te komen tot bestuurlijke afspraken die inhouden wie een dergelijk systeem in stand gaat houden en welke gegevens hiervoor nodig zijn. Op deze manier kan verdere regelgeving vanuit de overheid worden voorkomen. Mocht een dergelijke afspraak (in de vorm van een convenant dat voor alle instellingen geldt) niet tot stand komen, dan zal er een ministeriële regeling tot stand worden gebracht waarin zal worden aangegeven, welke informatie het instellingsbestuur moet verstrekken voor de bouw van het informatiesysteem en op welke wijze de informatievoorziening zal plaatsvinden. Dit volgt uit het tweede lid.

Artikel I, onderdeel P (artikel 7.17)

Als gevolg van de omkering van de aanvragen van de macro-doelmatigheidstoets en de toets nieuwe opleiding is ook een wijziging in de procedure van de aanvraag voor een nieuwe vestigingsplaats nodig. Immers, bij een aanvraag voor een macro-doelmatigheidstoets kan het instellingsbestuur meteen meerdere vestigingsplaatsen aanvragen. Om die reden moeten de tijdstippen van de behandeling van de aanvragen en de verval-

data van de besluiten synchroon lopen. Dat wordt met de voorgestelde wijziging bewerkstelligd.

Artikel I, onderdeel R (artikel 7.28)

Dit artikel voegt aan artikel 7.28 van de WHW een nieuwe grond voor vrijstelling van rechtswege toe in verband met de uitvoering van het Verdrag van Lissabon (Trb. 2002, 137). De bevoegdheid van het instellingsbestuur – op grond van artikel 7.28, tweede lid – om vrijstelling van de diploma-eisen te verlenen aan bezitters van Nederlandse en buitenlandse diploma's, is voorzover het gaat om bezitters van een getuigschrift, uitgereikt in een van de landen die ook verdragspartij zijn bij het Verdrag van Lissabon, gewijzigd in die zin dat genoemd verdrag uitgaat van de gelijkwaardigheid van getuigschriften. Er is anders gezegd, sprake van een erkenning in plaats van de mogelijkheid van vrijstelling. Een en ander neemt niet weg dat het instellingsbestuur ook van bezitters van een getuigschrift, uitgereikt in een van de verdragslanden, kan vergen dat zij voldoen aan eisen die vergelijkbaar zijn met de nadere eisen.

Artikel I, onderdelen S, T en U (artikelen 7.30c tot en met 7.30e)

Artikel 7.30c

De toelatingseis voor de éénjarige lerarenmasteropleiding is een mastergraad of een gelijkwaardig niveau. Deze eis wijkt af van de eisen die voor de overige wo-masteropleidingen gelden, namelijk de eis van een bachelorniveau. Voor het overige gelden wel dezelfde eisen, zoals de vaststelling van de specifieke eisen door het instellingsbestuur. Ten aanzien van de randvoorwaarden is het zo dat voor deze nieuwe masteropleiding vergelijkbare voorwaarden zullen gelden als voor de oude (postdoctorale) universitaire lerarenopleiding, namelijk bekostiging, het recht op een mastergraad en (maximaal) 12 maanden extra studiefinanciering. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat artikel 7.30c gaat over de toelating tot de lerarenmasteropleidingen. De studielast van de opleidingen wordt geregeld in artikel 7.4a.

In het nieuwe artikel 18.66 van de WHW (zie onderdeel MMM) worden de huidige universitaire lerarenopleidingen van rechtswege omgezet in lerarenmasteropleidingen als hierboven bedoeld.

Verder wordt verwezen naar paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 7.30d

De toelatingseisen voor masteropleidingen gelden – met uitzondering van eventuele limieten aan het aantal toe te laten studenten – niet voor degenen die onder de werking van het Lissabon-verdrag van rechtswege vrijstelling verkrijgen van de vooropleidingseisen. Zie verder de toelichting bij de wijziging van artikel 7.28, eerste lid (onderdeel R).

Artikel 7.30e

Dit betreft een technische aanpassing van de verwijzing.

Artikel I, onderdeel V (artikel 7.32)

Inschrijving aan de Open Universiteit geschiedt niet per opleiding, maar per onderwijseenheid.

Artikel I, onderdeel W (artikel 7.36a)

Verwezen wordt naar paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting waar is ingegaan op de betekenis en inhoud van dit artikel. Verder wordt er op gewezen dat in geval van een geschil over de inhoud en uitvoering van de individuele afspraken tevens de adviescommissie,

bedoeld in artikel 7.60, bevoegd is en, indien de betrokkene vervolgens beroep wil instellen, het College van beroep voor het hoger onderwijs.

Artikel I, onderdeel X (artikel 7.51)

Dit is een technische aanpassing in verband met het vervallen van opleidingscommissies. Zie verder de toelichting bij de medezeggenschapsbepalingen.

Artikel I, onderdeel Y (artikel 7.59)

In verband met de invoering van de interne klachten- en geschillenprocedure (zie de onderstaande toelichting bij artikel 7.60) wordt dit artikel in technische zin aangepast.

Artikel I, onderdeel Z (artikelen 7.60 en 7.61)

Artikel 7.60

Het begrip klacht heeft betrekking op gedragingen van een orgaan van de instelling of van een persoon die binnen de instelling werkzaam is.

«Gedraging» moet hier ruim geïnterpreteerd worden, zodat een klacht kan gaan over bejegening maar ook bijvoorbeeld over een collegerooster, de algemeen vastgestelde tentamendata, de wijze waarop een docent het onderwijs verzorgt of een slechte accommodatie.

Het begrip geschil heeft betrekking op een geschil over een (uitgebleven) beslissing van de instelling jegens een (aanstaande) student of extraneus: het gaat dus om de individuele juridische relatie tussen de (aanstaande) student of extraneus en de instelling. Aangezien het gaat om de individuele juridische relatie, kan een (aanstaande) student of extraneus geen geschillenprocedure starten als hij het niet eens is met het algemene beleid van de instelling. De medezeggenschapsraad is ervoor om het algemene beleid van tevoren te beïnvloeden. Voor geschillen in het kader van de medezeggenschap is de landelijke geschillencommissie medezeggenschap bevoegd (zie hiervoor het voorgestelde artikel 9.36).

Artikel 7.61

Dit artikel bevat een regeling over de behandeling van klachten en geschillen binnen een instelling. Nu de instellingen meer eigen verantwoordelijkheid krijgen om het onderwijs in te richten, is het voor studenten van belang dat er een goed systeem voor de rechtsbescherming komt.

Eerste lid

Het eerste lid geeft het instellingsbestuur de plicht om de rechtsbescherming van aanstaande studenten, aanstaande extraneï, studenten en extraneï te organiseren. Nieuw is dat de (aanstaande) student of extraneus ongeacht de aard van de klacht of het geschil via één kanaal binnen de instelling een procedure kan starten. Dit wordt de één loket-gedachte genoemd. De één loket-gedachte heeft betrekking op de bevoegdheid van de persoon of instantie die de klacht of het geschil direct voorgelegd krijgt. Bij het loket worden alle klachten en geschillen in ontvangst genomen, geregistreerd en wordt ervoor zorggedragen dat deze door de juiste commissie of personen behandeld worden. In het jaarverslag van de instelling wordt elk jaar aandacht geschonken aan de klachten en geschillen. Hierbij wordt vermeld hoe deze zijn afgedaan door de instelling. Het instellingsbestuur draagt de verantwoordelijkheid voor de invulling van een systeem van rechtsbescherming dat voldoet aan de gestelde randvoorwaarden.

De rechtsbeschermingsprocedure is niet alleen gericht op studenten en extraneï maar ook op aanstaande studenten en extraneï. Aanstaande studenten kunnen ook met een beslissing van de instelling worden geconfronteerd waartegen zij een procedure willen starten. Een voorbeeld

hiervan is een negatieve beslissing op de aanvraag van een colloquium doctum.

Tweede lid

Het tweede lid geeft aan dat het instellingsbestuur de verantwoordelijkheid draagt om klachten binnen de instelling te behandelen. Nieuw is dat hier wettelijk geregeld wordt dat de instelling klachten van individuele (aanstaande) studenten of extranei behandelt. De huidige WHW bevat geen bepaling waarin individuele klachtenbehandeling wordt geregeld. In de praktijk bestaat er bij een meerderheid van de instellingen wel een dergelijke klachtenprocedure. De huidige WHW regelt wel de mogelijkheid van collectief klachtrecht voor studenten van de openbare universiteiten. Deze collectieve klachtenregeling valt onder de reikwijdte van het tweede lid.

Het tweede lid bepaalt dat bij de behandeling van klachten titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing dan wel van overeenkomstige toepassing is. Voor de bijzondere instellingen betekent dit dat titel 9.1 van overeenkomstige toepassing. Voor de openbare instellingen is de Awb van toepassing, omdat zij bestuursorgaan zijn. Titel 9.1 heeft betrekking op de klachtbehandeling door een bestuursorgaan.

Genoemde titel gaat onder andere over de wijze waarop een klaagschrift wordt ingediend en hoe een bestuursorgaan dit behandelt. Aan de orde komen de ondertekening van een klaagschrift, de behandeling door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest, het horen van de klager, de afhandeling binnen zes weken en motivering van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht. Titel 9.1 van de Awb bevat een volledige regeling voor de behandeling van klachten, waarin vooral procedurele vereisten zijn opgenomen. In de toelichting bij titel 9.1 is aangegeven dat de bepalingen van deze klachtenregeling zowel van toepassing verklaard kunnen worden op privaatrechtelijke als publiekrechtelijke organisaties.

De instelling heeft wel op grond van de Awb de ruimte om de regeling in te vullen, zodat die aansluit bij de situatie zoals die geldt voor de eigen instelling. Zo staat het de instelling vrij om een of meer personen aan te wijzen voor de behandeling van klachten dan wel een klachtencommissie in het leven te roepen. Verder kan de instelling ervoor kiezen verplicht te stellen dat voordat de klacht in behandeling wordt genomen, de student zijn klacht kenbaar heeft gemaakt aan degene die de feitelijke gedraging heeft verricht. Bij de keuze die de instelling maakt, staat voorop dat de gekozen constructie waarborgt dat de belangen van de student of extraneus optimaal worden behartigd.

Uit titel 9.1 van de Awb volgt dat de persoon of commissie die klachten behandelt, functioneel onafhankelijk moet zijn. Dit betekent dat het instellingsbestuur slechts in het algemeen instructies kan geven en dus geen opdrachten die invloed kunnen hebben op de wijze waarop de persoon of commissie functioneert en op zijn onafhankelijkheid.

Derde lid

Op grond van het derde lid behandelt het instellingsbestuur de geschillen en alle verzoeken om schadevergoeding binnen een instelling, tenzij het gaat om geschillen naar aanleiding van een beslissing van een examencommissie of examiner; dan is het de examencommissie die het geschil behandelt.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat voor de behandeling van geschillen de hoofdstukken 6 en 7 van de Awb van toepassing dan wel van overeenkomstige toepassing zijn. Net als bij de behandeling van klachten betekent dit dat de hoofdstukken voor de bijzondere instellingen van overeenkomstige toepassing en voor de openbare instellingen, die bestuursorganen zijn, van toepassing zijn. De reden dat hiervoor is gekozen is dat de externe rechtsbescherming is neergelegd bij een bestuursrechter (zie de

toelichting hierna op de artikelen 7.64 en volgende). Als slechts gekeken zou worden naar de rechtsbetrekking, zou in het ene geval de bestuursrechter en in het andere geval de civiele rechter bevoegd zijn. Maar het ligt voor de hand dat de interne procedure zo veel mogelijk aansluit op de externe procedure. Bovendien bestaat een dergelijke procedure niet in het privaatrecht. De hoofdstukken 6 en 7 van de Awb bevatten goede procedurele waarborgen die de instellingen en de studenten moeten naleven. Deze procedure heeft immers in de praktijk haar effectiviteit bewezen. Bovendien scheelt dit in bestuurlijke last. En verder is artikel 8:4, onderdeel e, van de AWB reeds van toepassing op openbare én bijzondere instellingen. Deze bepaling heeft betrekking op de beoordeling van het kennen en kunnen van een kandidaat of leerling die terzake is getoetst, dan wel op de inhoudelijke vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering op toetsing. Uit artikel 8:4, onderdeel e, volgt dat degene die een beslissing over het geschil neemt, nooit in de bovenstaande zaken mag treden.

Enkele hoofdstukken van de Awb zijn dus van toepassing. Dat leidt er in de praktijk niet noodzakelijkerwijs toe dat alle regelingen bij instellingen hetzelfde zijn. Er kan voor de behandeling van klachten een persoon of een commissie zijn en er kan ook gekozen worden voor één adviescommissie die zowel klachten als geschillen behandelt. Wordt voor dat laatste gekozen, dan gelden de zwaardere eisen die de wet stelt aan de onafhankelijkheid. Ook kan de werkwijze van een adviescommissie per instelling variëren: gekozen kan worden voor een commissie met veel leden van wie telkens een deel een zaak behandelt, of een kleinere commissie die elke keer voltallig een klacht of geschil behandelt.

In het derde lid is een aantal uitzonderingen en voorwaarden opgenomen waaraan een geschillenregeling ten minste moet voldoen. Allereerst is artikel 7:10, derde lid, van de Awb niet van toepassing. Dit betekent dat de totale termijn voor het behandelen van geschillen door het instellingsbestuur of de examencommissie 10 weken bedraagt. Dat de termijn van 10 weken geldt, volgt uit onderdeel b van het derde lid aangezien daarin wordt bepaald dat gebruik gemaakt wordt van de adviescommissie, bedoeld in artikel 7:13 van de Awb. Dit betekent dat het instellingsbestuur de verplichting heeft een dergelijke commissie in het leven te roepen voor die adviseert over de behandeling van geschillen. Deze advisering kan niet aan een persoon worden overgelaten.

Naast het verplicht toepassen van artikel 7:13 stelt onderdeel b nog een specifieke eis. Namelijk dat naast de voorzitter, die op grond van artikel 7:13 extern is, de leden onafhankelijk zijn. Hiermee wordt beoogd een functionele onafhankelijkheid die inhoudt dat de leden geen opdrachten van het instellingsbestuur mogen aanvaarden en niet rechtstreeks bij het geschil betrokken mogen zijn. Dit betekent dat het niet noodzakelijk is de leden van de commissie van buiten de instelling komen.

In onderdeel c wordt bepaald dat de adviescommissie de examencommissie adviseert indien sprake is van een geschil tussen een student of extraneus en een examencommissie of examinator. Op deze manier wordt beoogd te voorkomen dat het instellingsbestuur de beslissing van de examencommissie of examinatoren herbeoordeelt. De examencommissie heeft binnen de instelling een eigen onafhankelijke positie, die niet in het gedrang mag komen doordat het instellingsbestuur een uitspraak doet over beslissingen genomen door een examencommissie of examinator. De commissie adviseert over die geschillen aan de examencommissie. Uit onderdeel d volgt dat de adviescommissie met betrekking tot de overige geschillen en alle verzoeken om schadevergoeding advies uitbrengt aan het instellingsbestuur. Het instellingsbestuur is eindverantwoordelijk voor de afhandeling van die geschillen en verzoeken. Dit betekent dat het advies in sommige gevallen niet aan het bestuursorgaan tegen wiens beslissing het geschil is gericht, wordt gegeven.

Op grond van onderdeel e krijgt de commissie de bevoegdheid – indien

mogelijk – een minnelijke schikking tussen de partijen tot stand te brengen. De reden om dit in het wetsvoorstel op te nemen heeft direct te maken met de positie van die adviescommissie: een interne beslechting van geschillen waarbij het streven is die snel tot een goed einde te brengen, met een oplossing waar de student direct iets mee kan. Bij een minnelijke schikking bemiddelt de commissie tussen de partijen. Op deze manier wordt voorkomen dat de hele interne procedure, inclusief advies moet worden doorlopen. Daarmee wordt tijdwinst geboekt, wordt de commissie minder belast en kan een voor alle partijen een bevredigend resultaat worden bereikt.

Vierde lid

Op grond van vierde lid dient het instellingsbestuur regels op te stellen over de vergoeding van materiële schade, die de student of extraneus heeft geleden omdat (een orgaan van) de instelling zijn rechten niet in acht heeft genomen. Bij het opstellen van de regels kan het gaan om de hoogte van het bedrag maar ook het inschakelen van een deskundige. De commissie is op grond van dit lid bevoegd een advies uit te brengen over de hoogte van de vergoeding van materiële schade. Bij de advisering aan het instellingsbestuur dient de commissie rekening te houden met de berekeningswijze die het instellingsbestuur hiervoor heeft opgesteld. Verder volgt uit dit onderdeel dat de commissie alleen bevoegd is een advies over de hoogte van de vergoeding van de materiële schade uit te brengen, indien een student of extraneus hiertoe een verzoek heeft gedaan. Een voorbeeld van een geschil waarin de student een verzoek om schadevergoeding kan doen, is als een student maanden lang geen college krijgt terwijl hij volgens de onderwijs- en examenregeling een concreet recht heeft op college. Die student kan dan schade hebben in de zin van studievertraging. De student dient in dat geval de omvang van de schade kenbaar te maken en aan te tonen dat er een verband is tussen het geschonden recht en de geleden schade.

Als een student of extraneus een geschil heeft met de examencommissie of de examiner, kan hij met het voorleggen van dat geschil ook een verzoek om schadevergoeding indienen. De adviescommissie die het geschil behandelt, zal over het inhoudelijke geschil advies uitbrengen aan de examencommissie en over de schadevergoeding aan het instellingsbestuur. De uitzondering over de beslissingsbevoegdheid van de examencommissie heeft immers alleen te maken met de onafhankelijke beoordeling over het «kennen en kunnen» van een student of extraneus tijdens de opleiding.

Een beslissing over de toekenning en de hoogte van de schadevergoeding heeft budgettaire gevolgen en hoort dus bij het instellingsbestuur te berusten. De rechtsbescherming in dit wetsvoorstel is opgesteld vanuit het doel om een transparante en toegankelijke regeling te bieden aan studenten en extraneï. Om die reden moeten zij niets merken van de interne bevoegdheidsverdeling maar is voor hen alleen het eindresultaat van belang. Het verzoek om schadevergoeding kan de student of extraneus dus ook bij het loket indienen. De student of extraneus kan het voorleggen van het inhoudelijke geschil en het verzoek om schadevergoeding separaat maar ook tegelijkertijd indienen bij het loket. Als het gaat om beslissingen van de examencommissie, kan het instellingsbestuur voor die gevallen in het bestuursreglement regelen dat de termijn waarbinnen de examencommissie een beslissing neemt, korter is dan de maximale termijn van 10 weken. In die gevallen moet het instellingsbestuur immers ook nog een beslissing nemen over de hoogte van de schadevergoeding en kan die beslissing pas nemen als de examencommissie de inhoudelijke beslissing heeft genomen. De instelling is verantwoordelijk voor de behandeling van het schadeverzoek door het instellingsbestuur. Tegen de beslissing van het instellingsbestuur over het verzoek om schadevergoe-

ding staat op grond van artikel 7.66, eerste lid rechtstreeks beroep open bij het college van beroep voor het hoger onderwijs.

Vijfde lid

Het vijfde lid regelt de mogelijkheid voor de adviescommissie om in het advies op te nemen dat een tentamen, examen, toelatingsonderzoek, aanvullend onderzoek of enig onderdeel daarvan opnieuw wordt afgenomen onder door de adviescommissie te stellen voorwaarden. Een voorwaarde die de commissie in het advies neerlegt, kan zijn dat het tentamen in plaats van schriftelijk opnieuw mondeling wordt afgenomen.

Het instellingsbestuur of de examencommissie is degene die uiteindelijk de uitspraak doet, maar zij mogen alleen afwijken van het advies van de commissie indien dit met voldoende redenen omkleed wordt. Hierbij is nog van belang dat de commissie een termijn kan vaststellen voor de nieuwe beslissing, zodat de beslissing niet op de lange termijn kan worden geschoven. Deze mogelijkheid wordt in het huidige artikel 7.61, zesde lid, van de WHW aan het college van beroep voor de examens toegekend en is in die zin geen nieuwe bepaling.

Zesde lid

Het zesde lid maakt het mogelijk om in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht een geschil te behandelen binnen vier weken. Een (aanstaande) student of extraneus dient hiertoe een verzoek in. Centraal hierbij staat het spoedeisend karakter van het geschil. Een student kan bijvoorbeeld een spoedeisend belang hebben in het geval hij door een voor hem ongunstige beslissing van een examinerator niet aan het volgende studiejaar mag beginnen. Het is aan de voorzitter om binnen een week na ontvangst te bepalen of sprake is van onverwijlde spoed, zodat het geschil binnen vier weken behandeld wordt. Op grond van artikel 7:13, derde lid, van de Awb kan de commissie bepalen om in deze gevallen het horen door de voorzitter te laten geschieden. Dit kan in deze gevallen handig zijn, aangezien er vier weken staan voor het nemen van een nieuwe beslissing.

Om die reden worden de student of extraneus en het instellingsbestuur of de examencommissie zo snel mogelijk hiervan op de hoogte gesteld.

Zevende lid

Het zevende lid verplicht het instellingsbestuur om de wijze waarop de bepalingen van dit artikel worden toegepast en uitgevoerd, vast te leggen in het bestuurs- en beheersreglement. De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht op dat reglement en kan dus op deze wijze invloed uitoefenen op de invulling die het instellingsbestuur aan de rechtsbescherming geeft.

Artikel I, onderdeel AA (artikelen 7.64 tot en met 7.66)

Artikel 7.64

Dit artikel bepaalt dat er één landelijk college van beroep voor het hoger onderwijs is. Het college van beroep fungeert als onafhankelijke administratieve rechter die in beroep oordeelt over de beslissingen over geschillen van de instellingsbesturen van de instellingen. In dit artikel en in artikel 7.65 zijn waarborgen opgenomen voor de deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het college.

Eerste lid

Het eerste lid is constituerend van aard, want het stelt van rechtswege een landelijk college van beroep in dat gevestigd is te Den Haag.

Tweede lid

Het tweede lid regelt de omvang van het college zoals gebruikelijk is bij

dergelijke colleges. Het college telt minimaal drie en maximaal zeven leden. Het aantal plaatsvervangende leden is niet groter dan het aantal leden. Dit betekent dus dat er geen tweede of derde plaatsvervanger mag zijn voor een lid.

Derde lid

Het derde lid regelt dat het college een secretaris heeft. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is bevoegd om ambtenaren ter ondersteuning van de secretaris toe te voegen.

Vierde lid

De ambtenaren die aan het college van beroep voor het hoger onderwijs worden toegevoegd, staan onder het gezag van dat college. Zij leggen dan ook volledige verantwoordelijkheid af aan dat college.

Vijfde lid

Uit het vijfde lid volgt dat het college van beroep zich opdeelt in kamers. Nieuw ten opzichte van de huidige WHW is dat niet langer wordt bepaald uit hoeveel leden een kamer moet bestaan. Het is aan college dit in het eigen reglement verder te regelen. Voor het college van beroep staat geen andere mogelijkheid open dan zitting te houden in een kamer. Uit de leden van een kamer wordt een voorzitter gekozen.

Zesde lid

Het zesde lid schrijft de verplichting voor om een reglement van orde vast te stellen voor de werkzaamheden van het college van beroep.

Artikel 7.65

In dit artikel staan bepalingen over de benoeming, het ontslag en de toelage van de leden van het college van beroep voor het hoger onderwijs.

Eerste lid

Uit het eerste lid volgt dat de leden en plaatsvervangende leden van het college van beroep worden benoemd bij koninklijk besluit. Nieuw is dat de benoeming, evenals bij andere rechterlijke colleges, voor het leven plaatsvindt. Reden hiervoor is dat wordt aangesloten bij de gebruikelijke benoemingsregels voor leden van rechterlijke colleges.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat ook de secretaris bij koninklijk besluit wordt benoemd. Bovendien heeft de secretaris recht op bezoldiging.

Derde lid

Omdat het college van beroep als onafhankelijke administratieve rechter oordeelt, wordt in het derde lid aan de leden en plaatsvervangende leden de eis gesteld dat zij voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechterlijk ambtenaar. Deze vereisten volgen uit artikel 1d van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

Vierde lid

In het vierde lid is bepaald dat ontslag, al dan niet op eigen verzoek, verleend wordt bij koninklijk besluit. Ontslag, anders dan op eigen verzoek, geschiedt uitsluitend bij de in de wet genoemde gevallen. Deze gevallen zijn: het bereiken van de leeftijd van 70 jaar, blijvende ongeschiktheid wegens ziekte of gebreken dan wel een onherroepelijke rechterlijke uitspraak waaruit een veroordeling wegens een misdrijf blijkt.

Vijfde lid

Het laatste lid schrijft voor dat de toelagen aan de voorzitter, de overige

leden en de plaatsvervangende leden bij koninklijk besluit worden vastgesteld. De reden dat voor een toelage is gekozen is het feit dat het lidmaatschap van het college geen volledige dagtaak is. De toelage bestaat uit een jaarlijks toe te kennen vast bedrag.

Artikel 7.66

Dit artikel regelt de positie van het college van beroep voor het hoger onderwijs als onafhankelijke administratieve rechter die een oordeel geeft over het beroep van een student of extraneus. Het college oordeelt in laatste instantie.

In artikel V is door middel van wijziging van de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht opgenomen dat beslissingen op geschillen op grond van artikel 7.60 van beroep bij de rechtbank zijn uitgesloten. De weg naar de rechtbank, sector bestuursrecht, en de Raad van State is derhalve afgesloten.

Als het gaat om onderwerpen die binnen het kader van deze wet tot een geschil leiden, is het college van beroep voor het hoger onderwijs bevoegd. Dit geldt voor zowel de openbare als de bijzondere instellingen. Op grond van artikel 112 van de Grondwet staat het een (aanstaande) student of extraneus van een bijzondere instelling vrij, als daaraan de voorkeur wordt gegeven, ervoor te kiezen de weg naar de burgerlijke rechter te bewandelen in plaats van de weg naar het college van beroep voor het hoger onderwijs.

Eerste lid

In het eerste lid wordt vastgesteld tegen welke beslissingen beroep ingesteld kan worden bij het college. Het gaat hier om beslissingen die het instellingsbestuur of een examencommissie hebben genomen op grond van een al dan niet bindend advies van de commissie. Studenten en extranei staan indien zij in beroep gaan bij het college van beroep voor het hoger onderwijs in alle situaties voor degene die de beslissing op het geschil heeft genomen.

Tweede lid

Het tweede lid heeft betrekking op de procedure die in geval van beroep bij het college van beroep wordt gevolgd. Hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht heeft betrekking op de procedure die wordt gevolgd als beroep bij de rechtbank wordt ingesteld. Geregeld wordt onder andere tegen welke besluiten beroep kan worden ingesteld, de uitzonderingen daarop, behandeling door verschillende soorten kamers, behandeling van het beroep, mogelijkheid tot verzoek om voorlopige voorziening, onderzoek ter zitting en de uitspraak. Deze bepalingen zijn, met twee uitzonderingen, van overeenkomstige toepassing op de procedure bij het college van beroep. De hier genoemde uitzonderingsbepalingen zijn artikel 8:1, eerste en tweede lid, en artikel 8:13 van de Awb.

De eerste twee leden van artikel 8:1 regelen wie beroep kan instellen en bij welke instantie. De bevoegdheid van de rechtbank wordt hier uitgesloten, omdat het college van beroep bevoegd is. Artikel 8:13 heeft betrekking op verwijzing van de behandeling van een beroep door een rechtbank naar een andere rechtbank. Ook dat is in geval van een beroep bij het college van beroep niet aan de orde.

Derde lid

Uit het derde lid volgt dat het griffierecht € 38 bedraagt. Omdat artikel 8:41, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing is verklaard, kan het griffierecht bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. Dit gebeurt alleen, indien het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie daartoe aanleiding geeft.

Artikel I, onderdeel CC *(artikel 9.3)*

Gelet op de strekking van de motie-Tichelaar/Bakker worden in het onderhavige wetsvoorstel geen wijzigingen in de bestuursstructuur als zodanig aangebracht. De gewijzigde bepalingen omtrent de raad van toezicht geven wel aanleiding om de bepalingen over het college van bestuur in technische zin aan te passen. In dit onderdeel gebeurt dat voor het college van bestuur van de openbare universiteiten. Per saldo kan worden volstaan met het eerste lid van artikel 9.3. Het voormalige tweede tot en met achtste lid van dat artikel hebben als gevolg van de «nieuwe» raad van toezichtsbepalingen geen concrete betekenis meer.

Artikel I, onderdeel DD *(artikel 9.6)*

De eerste twee leden van dit artikel vallen onder de reikwijdte van het voorgestelde artikel over de raad van toezicht (artikel 9.7) en kunnen derhalve vervallen.

Artikel I, onderdeel EE *(artikel 9.7)*

Elke universiteit dient, naast een college van bestuur, te beschikken over een (interne) raad van toezicht. De taken en bevoegdheden van dit orgaan zijn uitgewerkt in het derde en vijfde lid.

Dit artikel beperkt zich tot de verantwoordelijkheid van het college van bestuur voor zover het gaat om taken en bevoegdheden die betrekking hebben op de instelling en die voortvloeien uit dit wetsvoorstel en de daarop rustende bepalingen.

Eerste lid

In hoofdstuk 3 van het algemene deel van de memorie van toelichting staat dat er een heldere functiescheiding zal zijn tussen besturen en toezichthouden. In dat licht bezien dient iedere openbare universiteit een raad van toezicht te hebben.

Tweede lid

Leden van de raad van toezicht mogen geen directe belangen hebben in de instelling (anders dan het belang dat voortvloeit uit hun lidmaatschap van de raad van toezicht). Een lid van de raad van toezicht is dus niet tegelijkertijd lid van het college van bestuur, directeur, werknemer, externe adviseur (denk aan organisatieadviseur) of student van de instelling.

Derde lid

In het derde lid zijn de toezicht- en adviesfuncties van de raad van toezicht neergelegd. Daarnaast geeft het lid aan vanuit welk oogpunt de raad opereert, te weten de werkzaamheden van de desbetreffende universiteit. Ten slotte somt het derde lid de taken en bevoegdheden op die de raad van toezicht in elk geval moet uitvoeren. De raad van toezicht is bevoegd om de leden van het college van bestuur te benoemen, te schorsen en te ontslaan en de beloning van deze leden vast te stellen (onderdeel a). Hierdoor heeft de raad invloed op de samenstelling en de kwaliteit van het college van bestuur en de bezoldiging van de leden daarvan. De raad van toezicht is belast met de goedkeuring van het bestuurs- en beheersreglement (onderdeel b). Hierin staat onder andere de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad van toezicht en het college van bestuur. De raad van toezicht heeft goedkeuringsrecht met betrekking tot begroting, meerjarenbeleid, jaarrekening en jaarverslag (onderdeel c) en houdt toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen en de afwijkingen van de branchecode (onderdeel d). Deze taken leiden tot invloed op het beleid en de gang van zaken bij de instelling en de naleving van de zorgplicht inzake medezeggenschap. Het toezien op de verwerving en bestemming en aanwending van de middelen (onderdeel e) maakt de raad (mede)verantwoordelijk voor deze aspecten. De bepaling dat de raad van toezicht de instellingsaccountant aanwijst en dat deze rapport

uitbrengt aan de raad (onderdeel f), geeft de raad op financieel gebied een sterkere positie ten opzichte van het college van bestuur.

Vierde lid

Deze bepaling komt nagenoeg overeen met de regeling die in het huidige artikel 9.7, zesde lid, is opgenomen. Het woord «onafhankelijke» is toegevoegd om aan te geven dat de ondersteuning functioneel niet afhankelijk mag zijn van het college van bestuur. Dit betekent overigens niet dat de administratieve ondersteuning ook buiten de instelling moet staan.

Vijfde lid

Op grond van het vijfde lid zijn de samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad zodanig dat een deugdelijk en onafhankelijk toezicht mogelijk is. Dit betekent bijvoorbeeld dat de raad de taak en de bevoegdheid moet hebben om objectieve informatie te verwerven (zodanig buiten het college van bestuur om). Voor een deugdelijk en onafhankelijk toezicht is ook de samenstelling van de raad (deskundigheid en herkomst van de verschillende leden) van belang. Bepalingen hierover worden op grond van de tweede volzin van het vijfde lid opgenomen in profielen. Het orgaan dat de leden van de raad van toezicht benoemt (bijvoorbeeld de raad van toezicht zelf) stelt de profielen vast. Zowel de profielen als de benoemingen die daarop gebaseerd zijn, worden openbaar gemaakt. Dit maakt het transparant en toetsbaar hoe de raad van toezicht bij benoemingen toeziet op de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de leden. Van onafhankelijkheid is geen sprake als de betrokkene ook werknemer of opdrachtgever van de instelling is. Ook is het niet goed denkbaar dat het lidmaatschap van de raad van toezicht verenigbaar is met het lidmaatschap van het college van bestuur van diezelfde instelling of een andere instelling voor hoger onderwijs.

Artikel I, onderdeel FF (artikel 9.8)

Door het nieuw geformuleerde artikel 9.7 inzake de taken en bevoegdheden van de raad van toezicht kan artikel 9.8 worden geschrapt.

Artikel I, onderdeel GG (artikel 9.9)

De raad van toezicht «nieuwe stijl» functioneert zelfstandig en onafhankelijk van de minister. De verplichting om aan de minister verantwoording af te leggen wordt in dit verband geschrapt.

Artikel I, onderdelen II en JJ (artikelen 9.17 en 9.18)

In verband met de nieuwe medezeggenschapsbepalingen (zie hieronder bij onderdeel LL) kunnen de bepalingen omtrent opleidingscommissies worden geschrapt. In artikel 9.17 wordt in dit verband de verwijzing verwijderd.

Artikel I, onderdeel KK (artikel 9.28)

Zoals ook blijkt uit artikel 18.71, heeft artikel 9.28 na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel geen betekenis meer. Het wordt derhalve geschrapt.

Artikel I, onderdeel LL (artikelen 9.30 tot en met 9.39)

Artikel 9.30

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel wordt niet meer voorgescreven hoe de medezeggenschap voor elke universiteit geregeld moet zijn. Door middel van een zorgplicht benoemt het wetsvoorstel het college van bestuur als de instantie die – binnen het hierna volgende wettelijke kader – zorg draagt voor een goede organisatie van de medezeggenschap. Op deze wijze ontstaat voor de instellingen ruimte voor flexibiliteit om de

organisatie van de medezeggenschap in te bedden in de structuur van de instelling.

Gedeelde of ongedeelde medezeggenschap

Uit het uitgangspunt om de inrichting van de organisatie aan de instelling over te laten en ook de medezeggenschap daar op af te stemmen volgt dat de instelling zelf bepaalt of gedeelde of ongedeelde medezeggenschap het meest passend is binnen de instelling. Voor de hogescholen is de keuzevrijheid nieuw ten opzichte van de huidige WHW. De instelling legt de keuze vast in het medezeggenschapsreglement. Zowel het personeel als de studenten hebben hierop instemmingsrecht: het college van bestuur moet dit dus met hen gezamenlijk bepalen. In geval van een gedeelde medezeggenschap wordt voor het personeel een deel van de wet buiten werking gesteld, omdat de Wet op de ondernemingsraden (WOR) van toepassing is. Enkele bepalingen blijven wel van toepassing. Zo zal voor de geschillencommissie medezeggenschap ook bevoegd zijn voor geschillen over onderwerpen die voor het personeel op grond van de WHW extra zijn ten opzichte van de uit de WOR voortvloeiende onderwerpen. Daarnaast gaat het om de onderwerpen die volgens de huidige WHW aan «de gezamenlijke vergadering» zijn toegekend (zie het huidige artikel 9.30a). Deze gezamenlijke vergadering is niet meer voorgeschreven, omdat de organisatie van de medezeggenschap een zaak van de instelling en medezeggenschapsraad is geworden. De rechten blijven echter behouden. Om die reden houdt de ondernemingsraad in de gedeelde structuur instemmingsrecht op de volgende punten: vaststelling of wijziging van de onderwijs- en examenregeling (voor zover dat betrekking heeft op het onderwijsproces), het bestuursreglement en de beslissing voor een overstap van een gedeeld naar een ongedeelde medezeggenschapsysteem.

Het personeel houdt ook instemmingsrecht op het medezeggenschapsreglement. Als hier rechten worden beschreven die het personeelsbeleid betreffen, is het immers ook in de gedeelde medezeggenschapsstructuur noodzakelijk dat zij hier instemming op hebben. Verder houdt het personeel instemmingsrecht op de vormgeving van de kwaliteitszorg. Ten slotte behoudt het personeel het adviesrecht op de vaststelling of wijziging van de onderwijs- en examenregeling voor zover dat betrekking heeft op het niveau en de inhoud van de opleiding.

Volwaardige medezeggenschap

De zorgplicht bevat een aantal gedragsnormen die het kader aangeven waarbinnen de instelling de medezeggenschap kan organiseren: de medezeggenschap moet volwaardig zijn, goed functioneren en effectief zijn. Bij de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Wet modernisering bestuursorganisatie (MUB) is reeds het uitgangspunt van «volwaardige» medezeggenschap genoemd. Dit betekent dat de medezeggenschap in ieder geval dekkend moet zijn binnen de instelling: medezeggenschap moet plaatsvinden op alle niveaus waar de besluitvorming plaatsvindt. Op het niveau van college van bestuur, faculteit, opleiding, onderzoeksschool, samenwerkingsverbanden of wat voor clustering onder welke naam een instelling dan ook heeft gemaakt. Daarnaast betekent volwaardig dat er een reële invloed is van studenten en personeel op de besluitvorming, op een zodanig moment dat de medezeggenschapsraad zijn taak naar behoren kan vervullen. De inbreng van de medezeggenschapsraad moet in ieder geval nog van invloed kunnen zijn op de besluitvorming. Binnen de instelling moet een evenwichtige, gemotiveerde verdeling zijn van instemmingsrechten, adviesrechten, informatierechten, overlegrechten en initiatiefrechten. Het wetsvoorstel benoemt alleen de onderwerpen waarover minimaal instemming of advies moet worden gevraagd. Dit is echter het minimum. Voor de overige onderwerpen stellen de instellingen, met instemming van de medezeggenschapsraad, de rechten vast. Bij het vast-

stellen van deze rechten voor het personeel gelden in het ongedeelde systeem de instemmings- en adviesrechten van de WOR als referentiepunt. Dit dient om vast te stellen of sprake is van volwaardige medezeggenschap.

Goed functionerende medezeggenschap

Een andere eis is dat de medezeggenschap dusdanig gefaciliteerd wordt dat deze «goed kan functioneren». Dit betekent dat de instelling de medezeggenschapsraad in staat moet stellen om zijn medezeggenschap te kunnen uitoefenen. Het college van bestuur moet hun bijvoorbeeld ruimte aanbieden om te kunnen vergaderen en cursussen te kunnen volgen. Dit draagt bij aan het op een behoorlijke manier kunnen deelnemen aan de medezeggenschap. Ook moet de instelling voldoende middelen ter beschikking stellen voor de medezeggenschapsraden om de medezeggenschap goed te kunnen uitoefenen.

Effectieve medezeggenschap

Een laatste algemene eis voor de organisatie van de medezeggenschap is dat deze «effectief» moet zijn. Dit houdt in dat het college van bestuur de medezeggenschap zodanig moet organiseren dat deze een bijdrage levert aan de kwaliteit van de besluitvorming binnen de instelling. Dit kan per instelling anders zijn. Als een instelling op verschillende locaties vestigingen heeft, kan zij ervoor kiezen om per locatie een aparte medezeggenschapsraad te hebben en een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad voor de overstijgende zaken. Maar ook als de instelling op één locatie is gevestigd, kan het efficiënt zijn om per (groep van) opleiding(en) een medezeggenschapsraad te hebben. De huidige opleidingscommissies, faculteitsraden, dienstraden, gemeenschappelijke medezeggenschapsraden of commissies kunnen dus blijven bestaan. Tegelijkertijd is een instelling vrij om dit na inwerkingtreding van het wetsvoorstel anders te organiseren. Het wetsvoorstel spreekt in de artikelen dan ook van «bevoegde medezeggenschapsraad» als verzamelterm voor de verschillende commissies en groepen die voor de instellingen de medezeggenschap vertegenwoordigen. Welke soort medezeggenschapsraad op welk niveau voor welk onderwerp bevoegd is, ligt vast in het medezeggenschapsreglement.

Het belangrijkste aanknopingspunt om de medezeggenschap effectief te organiseren is dat de medezeggenschap de besluitvormingsmomenten binnen de instelling volgt (zie ook hierna bij onderdeel b over de procedures). Als beslissingen over de organisatie van de opleiding op één plaats binnen de instelling plaatsvinden, is het logisch dat de medezeggenschap daar ook plaatsvindt. Het is niet effectief als één bevoegd orgaan binnen de instelling met diverse medezeggenschapsraden moet vergaderen. Het is noodzakelijk om vrij te laten op welk niveau de medezeggenschap plaatsvindt en in welke vorm dit gebeurt. De instelling en de medezeggenschapsraden kunnen het voorstel voor het medezeggenschapsreglement toetsen aan het wettelijk kader waarin de randvoorwaarden «volwaardig, goed functionerend en effectief» zijn opgenomen. Ook als het reglement eenmaal is vastgesteld, kunnen zowel de instelling als de medezeggenschapsraden de procedures toetsen en op basis daarvan voorstellen tot wijziging doen.

Omdat het wetsvoorstel niet meer aangeeft welk orgaan of welke functionaris waartoe bevoegd is en het college van bestuur dit zelf in het bestuursreglement kan vastleggen, wordt er bij de medezeggenschapsbepalingen steeds gesproken over «het bevoegde orgaan of het bevoegde personeelslid».

Eisen aan de medezeggenschapsstructuur

De drie eisen aan de medezeggenschapsstructuur (volwaardigheid, goed

functioneren en effectiviteit) zijn verder gespecificeerd in nadere eisen. Die eisen gaan over de verkiezingen, de procedures en de onderwerpen waaraan medezeggenschapsrechten zijn verbonden.

Eerste lid, onderdeel a (verkiezingen)

Een uitwerking van de verantwoordelijkheid van de instelling om te komen tot een volwaardige en effectieve medezeggenschap is dat het college van bestuur ook verantwoordelijk is voor het opzetten van de verkiezingen. Het college van bestuur moet deze zo organiseren dat een representatieve vertegenwoordiging van studenten en, in het geval van ongedeelde medezeggenschap, personeel kan ontstaan. Hierdoor zijn de instellingen verantwoordelijk voor het opzetten van zodanige verkiezingen dat studenten en personeel (bij een ongedeeld systeem) zich ook aange-trokken voelen om zich verkiesbaar te stellen en om te gaan stemmen. De aantrekkingskracht van de medezeggenschap zal mede afhankelijk zijn van de zichtbare effectiviteit van de medezeggenschapsraad (aantal medezeggenschapsraden en de bijbehorende bevoegdheden: zie hierna). De gang van zaken rond de verkiezingen moet het college van bestuur neerleggen in het medezeggenschapsreglement. Omdat de medezeggenschapsraden daar instemmingsrecht op hebben (zie eveneens hierna), hebben zij op de regeling van de verkiezingen dus grote invloed. Daarom zijn allerlei zaken rondom de verkiezingen vervallen. Voorbeelden hiervan zijn: een regeling welke personeelsleden uitgesloten zijn van lidmaatschap van de universiteitsraad of medezeggenschapsraad, hoe de verkiezingen plaatsvinden en wanneer gestemd moet worden.

Eerste lid, onderdeel b (procedures)

De instelling kan de organisatie naar eigen inzicht inrichten en het niveau van besluitvorming regelen. Het college van bestuur legt deze aspecten neer in het bestuurs- en beheersreglement. Voorschriften hoe de medezeggenschap is geregeld op bijvoorbeeld het niveau van faculteiten of centrale diensten zijn hierdoor niet meer in het wetsvoorstel opgenomen. De medezeggenschapsstructuur binnen de instelling kan de toets van effectiviteit doorstaan als de momenten en het niveau van medezeggenschap hier goed op aansluiten. Hierdoor wordt voorkomen dat de medezeggenschap bijvoorbeeld op het niveau van het college van bestuur plaatsvindt, terwijl de feitelijke besluitvorming al heeft plaatsgevonden op het niveau van een faculteit. Mocht zich deze situatie alsnog voordoen, dan kan de medezeggenschapsraad stellen dat het medezeggenschapsreglement en/of de uitvoering van het bestuursreglement niet in overeenstemming is met de wet en moet de instelling het reglement of de praktijk weer overeenkomstig de wet wijzigen. Mochten partijen het geschil niet kunnen oplossen, dan kunnen zij hun geschil van inzicht voorleggen aan de geschillencommissie.

De formulering van deze bepaling verplicht de instellingen niet om zaken te wijzigen. Als de instelling ervoor kiest om een beslissingsbevoegdheid op het niveau van de opleiding (of groep van opleidingen) te laten, dan zal de medezeggenschap ook op het niveau van de opleiding moeten plaatsvinden. Als het college van bestuur (met instemming van de medezeggenschapsraad) ervoor kiest om een beslissingsbevoegdheid op een hoger niveau dan de opleiding neer te leggen, dan vormt de wet hierbij geen blokkade meer.

Eerste lid, onderdeel c (onderwerpen en bevoegdheden)

De onderwerpen waaraan medezeggenschapsrechten verbonden zijn, moet de instelling in het medezeggenschapsreglement neerleggen. Omdat een aantal rechten voor het goed functioneren van de medezeggenschap fundamenteel is, wordt voorgesteld om deze rechten uitdrukkelijk op te nemen (zie de volgende artikelen). Het benoemen van deze

basisonderwerpen voorkomt bovendien dat over elke bevoegdheid onderhandeld moet worden: het voorkomt onnodige bestuurlijke lasten. Diverse taken van de universiteitsraad bij universiteiten (of studentenraad bij gedeelde medezeggenschap) komen niet meer expliciet terug in het wetsvoorstel. Het is aan de betrokken partijen om deze in het bestuurs- en beheersreglement op te nemen. Het gaat bijvoorbeeld om de taak van de universiteitsraad om naar vermogen openheid, openbaarheid en onderling overleg in de universiteit te bevorderen.

De rechten die het wetsvoorstel noemt, zijn dus het minimum; waar relevant kunnen de instelling en de medezeggenschapsraden overleg voeren over extra rechten of de wettelijke rechten (zoals het informatierecht) nader specificeren. Bij de voorstellen om aan onderwerpen bepaalde medezeggenschapsrechten te koppelen, zal steeds de motivering moeten zijn dat dit bijdraagt aan de volwaardigheid, de verbetering van het functioneren of de verhoging van de effectiviteit van de medezeggenschap. Er is ook de mogelijkheid om binnen een bevoegdheid te differentiëren, evenals dat het geval is op grond van de huidige WHW. Voor een bepaald onderwerp kan een instelling de instemming nodig hebben van de gehele medezeggenschapsraad, van een gekwalificeerde meerderheid of een gewone meerderheid. Het is aan de instelling om hier in het medezeggenschapsreglement duidelijkheid over te geven.

Het benoemen van de bevoegdheden van de medezeggenschapsraden heeft alleen zin als er ook adequate verplichtingen van de bevoegde organen van de instelling aan verbonden zijn. Specifieke voorschriften over hoe vaak een college van bestuur ten minste met de medezeggenschapsraad moet overleggen, de termijnen waarbinnen zij moeten reageren e.d. zijn niet meer geregeld. Dat wordt voortaan in het medezeggenschapsreglement geregeld. Als het medezeggenschapsreglement bijvoorbeeld het informatierecht heeft uitgewerkt in een aantal onderwerpen waarover de medezeggenschapsraad in elk geval informatie ontvangt, dan kan het medezeggenschapsreglement ook de regel bevatten binnen welke termijn de raad deze informatie kan ontvangen, zodat de raad in de gelegenheid is om hier effectief vragen over te kunnen stellen en invloed op uit te kunnen oefenen.

Artikel 9.31

Dit artikel geeft de minimale instemmingsrechten van de medezeggenschapsraden die de overheid wil waarborgen. In het medezeggenschapsreglement zullen meer onderwerpen staan waarover medezeggenschapsraden instemmingsrechten hebben. Over die onderwerpen zal de instelling met de medezeggenschapsraden overleggen. De medezeggenschapsraden kunnen uiteraard ook zelf het initiatief hiertoe nemen. De onderstaande instemmingsrechten komen toe aan de medezeggenschapsraden in een systeem van ongedeelde medezeggenschap. In het geval van gedeelde medezeggenschap komen deze rechten, naast de medezeggenschapsraad, ook toe aan de ondernemingsraad voor zover het gaat om de onderwijs- en examenregeling (onderdeel a), het bestuurs- en beheersreglement (onderdeel d), het medezeggenschapsreglement (onderdeel e) en het instellingsplan (onderdeel h).

Eerste lid, onderdeel a

Onderdeel a geeft medezeggenschapsraden instemmingsrecht op de onderdelen uit de onderwijs- en examenregeling (OER) die betrekking hebben op het onderwijsproces. Op dit moment hebben medezeggenschapsraden ook instemmingsrechten op de onderdelen van de OER die over de inrichting van het onderwijs gaan. Juist waar de wetgever de instelling meer vrijheid geeft over de inrichting van het onderwijs, is het noodzakelijk dat medezeggenschapsraden hier hun invloed op kunnen uitoefenen. De interne checks en balances zorgen hierdoor voor een evenwichtige organisatie.

De onderwerpen van het onderwijsproces hebben betrekking op de vormgeving van het onderwijs, de studiebegeleiding en de wijze waarop het onderwijs wordt getoetst. Medezeggenschapsraden zijn betrokken bij de invulling van deze onderwerpen. Voor de studiebegeleiding is het bijvoorbeeld niet voldoende als er «ergens» studiebegeleiding is; die studiebegeleiding moet voor studenten voldoende zijn om verder te komen in hun opleiding. Bij de manier waarop de instelling de toetsing van het onderwijs inricht, hebben medezeggenschapsraden de mogelijkheid de instelling steeds te wijzen op de inzichtelijkheid van de methoden. Op deze wijze kunnen medezeggenschapsraden de instelling dus ook tijdens de accreditatieperiode scherp houden om de kwaliteit van het onderwijs hoog te houden. Uiteraard kunnen zij het initiatief nemen om hierover onderwerpen te agenderen.

Eerste lid, onderdeel b

Onderdeel b geeft medezeggenschapsraden instemmingsrecht op de wijze waarop het kwaliteitszorgsysteem voor het onderwijs is ingericht. Het gaat om het systeem zelf, maar ook om wat praktisch met de uitkomsten wordt gedaan. Een dergelijk recht is er nu ook.

Eerste lid, onderdeel c

Onderdeel c geeft medezeggenschapsraden instemmingsrecht over de uitwerking van de zorgplicht voor informatie aan studenten. Transparantie binnen de instelling is een essentiële voorwaarde voor studenten om hun leertraject goed in te richten. Het is noodzakelijk om helder te maken welke vakken zij kunnen kiezen, welke rechten en plichten zij hebben en bij wie ze terecht kunnen als ze vragen hebben. In de huidige WHW heeft de universiteitsraad instemmingsrecht op het studentenstatuut. Dat blijft in dit wetsvoorstel gehandhaafd.

Voor het personeel is het eveneens van belang om hier instemmingsrecht op te hebben. Zij zijn in de praktijk degenen die met de vragen van studenten worden geconfronteerd. Deze professionals weten welke informatie nodig is om studenten goed te begeleiden.

Eerste lid, onderdeel d

Evenals onder de huidige WHW heeft de universiteitsraad instemmingsrecht op het bestuurs- en beheersreglement. Dit reglement is het document waarin de checks en balances binnen de instelling worden vastgelegd. Eerste lid, onderdeel e Het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad op het reglement is een fundamentele waarborg voor een volwaardige, goed functionerende en effectieve medezeggenschapsstructuur binnen de instelling. De raad kan op deze manier waarborgen dat hij op de juiste plekken invloed kan uitoefenen op de juiste onderwerpen. Doordat het wetsvoorstel dit instemmingsrecht op het medezeggenschapsreglement vastlegt, vindt de handhaving hiervan dus in eerste instantie tussen partijen zelf plaats. De medezeggenschapsraad toetst bij de instemming steeds aan de randvoorwaarden van de wet.

Eerste lid, onderdeel f

Dit onderdeel geeft aan de medezeggenschapsraad instemmingsrecht op het arbeidsomstandighedenbeleid.

Eerste lid, onderdeel g

Onderdeel g bepaalt dat ten minste het deel van de medezeggenschapsraad dat uit het personeel is gekozen, instemmingsrecht heeft op aangelegenheden die van algemeen belang zijn voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel, voor zover deze niet al in een overleg op bedrijfsstakniveau tussen de vertegenwoordiging van de colleges van bestuur en de centrales voor overheids- en onderwijspersoneel is gevoerd (zie de uitzon-

deringen in het derde en het vierde lid). In het medezeggenschapsreglement kan worden vastgesteld dat studenten eveneens instemmingsrecht hebben. Op grond van artikel 9.32 heeft de gehele medezeggenschapsraad (inclusief studenten) adviesrecht voor het algemene personeels- en benoemingsbeleid.

Eerste lid, onderdeel h

Zoals ook momenteel op basis van de WHW het geval is, heeft de universiteitsraad instemmingsrecht op het instellingsplan, de omschrijving van de inhoud en de specificatie van het voorgenomen beleid van de instelling voor een bepaalde periode.

Tweede lid

Een instelling waar een gedeelde medezeggenschapsstructuur van toepassing is, kan besluiten dat het wenselijk is om over te gaan tot een ongedeelde medezeggenschapsstructuur. Omdat dit een wijziging betekent van het medezeggenschapsreglement, heeft de medezeggenschapsraad instemmingsrecht. Omdat de WOR niet een vergelijkbare bepaling heeft, is het van belang om in dit artikel te regelen dat de ondernemingsraad op deze beslissing ook instemmingsrecht heeft bij de overstap naar een nieuw systeem.

Derde en vierde lid

Het derde en vierde lid komen inhoudelijk overeen met artikel 13 van de Wet medezeggenschap onderwijs en met artikel 18 van het voorstel voor de Wet medezeggenschap op scholen (Kamerstukken II 2005/06, 30 414, nr. 2). Met het vierde lid is beoogd te regelen dat het college van bestuur geen overleg met de medezeggenschapsraad hoeft te voeren, als het gaat om onderwerpen die al zijn geregeld bij CAO en waar werkgevers(organisaties) en personeel(sorganisaties) dus al betrokken bij zijn geweest.

Artikel 9.32

Deze adviesrechten komen de medezeggenschapsraden toe in het systeem van ongedeelde medezeggenschap.

Onderdeel a

Het wetsvoorstel geeft aan de medezeggenschapsraad adviesrecht op het gedeelte van de onderwijs- en examenregeling dat betrekking heeft op de inhoud van het onderwijs. De huidige WHW geeft ook adviesrecht op dit onderwerp.

Onderdeel b

Het algemene personeels- en benoemingsbeleid is voor het personeel van groot belang voor de wijze waarop zij hun vak kunnen uitoefenen. Voor studenten is het van belang voor de wijze waarop zij onderwijs kunnen volgen. Tegelijkertijd is het college van bestuur eindverantwoordelijk voor het personeels- en benoemingsbeleid. Om die reden is ervoor gekozen medezeggenschapsraden adviesrecht te geven op dit onderwerp.

Onderdeel c

Voor de begroting geldt een soortgelijke afweging als bij het personeels- en benoemingsbeleid van onderdeel b: de financiële middelen die het personeel ter beschikking staan, is van grote invloed voor de ruimte die zij hebben om hun vak te kunnen uitoefenen. Voor studenten zijn de financiële middelen van belang voor wat zij van het onderwijs kunnen verwachten. Tegelijkertijd is het college van bestuur eindverantwoordelijk voor de doelmatige besteding van de financiële middelen. Om die reden is ook voor dit onderwerp gekozen voor adviesrecht voor de medezeggenschapsraden.

Onderdeel d

Artikel 25, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de ondernemingsraden geeft aan de ondernemingsraden eveneens adviesrecht bij situaties die neerkomen op «samenwerkingen en fusies». De samenwerkingsverbanden die een instelling met een andere instelling aangaat of juist afstoot, zijn vaak van belang voor de variëteit in het onderwijsaanbod voor de studenten en de mogelijkheden van kennisuitwisseling van het personeel. Een wettelijk adviesrecht is om die redenen passend voor de medezeggenschapsraden.

Artikel 9.33

Dit artikel geeft aan de medezeggenschapsraden het recht op informatie. Het eerste lid gaat over het tijdig verschaffen van vergaderstukken voor de overleggen tussen de instelling en de medezeggenschapsraden maar ook om de informatieverstrekking aan het begin van een zittingsperiode. De informatie moet zodanig zijn dat de medezeggenschapsraden in staat zijn hun rechten op een goede manier uit te oefenen. Behalve over de beloningsverhoudingen binnen de instelling moeten zij bijvoorbeeld informatie krijgen over hun rechten en plichten, de werkwijze van de instelling, het gevoerde beleid en de beleidsvoornemens.

Het tweede tot en met vierde lid komen overeen met hetgeen onder meer in de Wet medezeggenschap scholen is opgenomen naar aanleiding van de wet van 14 juni 2006 tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden in verband met het verschaffen van informatie over de hoogte van inkomens van topkader, bestuurders en toezichthouders van ondernemingen aan de ondernemingsraad (Wet Harrewijn; Stb. 286). Hiermee krijgt de medezeggenschapsraad een vergelijkbaar informatierecht als ondernemingsraden in bedrijven met 100 of meer werknemers. Dit geldt binnen het hoger onderwijs zowel voor gedeelde als ongedeelde medezeggenschap.

Artikel 9.34

De medezeggenschapsraden hebben op grond van het voorgaande artikel het recht op informatie. Als zij niet de informatie krijgen die zij nodig hebben om de medezeggenschap goed uit te kunnen oefenen, kunnen zij naar de geschillencommissie gaan. Als tijdens de behandeling van het geschil blijkt dat dit structureel gebeurt, kan de geschillencommissie de instelling gelasten om de informatie alsnog te geven. Voor «systematisch niet voldoen aan het informatierecht» is niet vereist dat de medezeggenschapsraad meerdere keren aan de geschillencommissie een geschil heeft voorgelegd. Zodra de geschillencommissie heeft vastgesteld dat hiervan sprake is, kan de medezeggenschapsraad besluiten om een onderzoek in te stellen en is de instelling verplicht om voor dat onderwerp inzage te geven in alle relevante stukken. Een dergelijk recht is noodzakelijk, omdat er anders louter procedures worden gevoerd waardoor de medezeggenschap niet van de grond komt. Dit recht van de medezeggenschapsraad is als ultimum remedium bedoeld en kan effect hebben op mate waarin en de snelheid waarmee de instelling informatie in het algemeen verstrekt. Juist omdat het een ultimum remedium is, kunnen het college van bestuur en de medezeggenschapsraad besluiten dat (een lid van) de raad van toezicht als bemiddelaar optreedt. Ten behoeve van de snelheid is de behandeling in artikel 9.36, zesde lid, aan een maximale termijn gebonden.

Artikel 9.35

Het eerste lid geeft aan de medezeggenschapsraad het recht om initiatief te nemen. Dit is een fundamenteel recht in de medezeggenschap en is daarom opgenomen in het wetsvoorstel.

Het tweede lid geeft aan de medezeggenschapsraad de bevoegdheid de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling jaarlijks te beoordelen.

Dit recht is van groot belang voor het functioneren en evalueren van de opleiding. Dat is met de evaluatie van de MUB-wetgeving ook benadrukt. De huidige WHW geeft deze functie aan de opleidingscommissies. Omdat één van de uitgangspunten van de zorgplicht voor de medezeggenschap is geen vormvoorschriften te geven, is de opleidingscommissie in dit wetsvoorstel vervallen. De (goed functionerende) taken en bevoegdheden van de opleidingscommissie blijven wel gehandhaafd, namelijk het jaarlijks beoordelen van de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling. De instelling kan dit in de vorm van een opleidingscommissie blijven organiseren, maar kan het desgewenst ook anders organiseren. Zie voor een andere voorbeeld ook het instemmingsrecht op de interne kwaliteitszorg (artikel 9.31, eerste lid, onderdeel b). Het wetsvoorstel handhaaft derhalve per saldo het instemmingsrecht van de betrokken medezeggenschapsraad.

Het derde lid geeft aan het college van bestuur de opdracht om ervoor te zorgen dat niemand zich laat weerhouden om lid te worden van de medezeggenschapsraad met het oog op een mogelijk nadelige positie van de instelling.

Het vierde lid geeft ten slotte nog het recht aan van bescherming van ontslag van leden, kandidaat-leden en voormalige leden van de ondernemingsraad als het ontslag verband houdt met deelname aan de medezeggenschapsraad.

Een soortgelijke bepaling als in artikel 9.34, derde lid, onderdeel j, van de huidige WHW is opgenomen, is niet meer overgenomen in het rijtje «overige rechten». Deze bepalingen stelden vast dat de universiteitsraad een overeenkomstige bevoegdheid heeft als bedoeld in artikel 12, tweede lid, aanhef en onderdeel d, van de Algemene wet gelijke behandeling. Hierbij is artikel 21, tweede lid, van de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen van overeenkomstige toepassing. Dit betekent praktisch gezien het volgende. De Commissie gelijke behandeling kan onderzoeken of er onderscheid is of wordt gemaakt in de zin van de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen of artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Zij kan daarover haar oordeel kenbaar maken. De Commissie start een dergelijk onderzoek als zij daartoe een schriftelijk verzoek heeft gehad van een ondernemingsraad of «een daarmee vergelijkbaar medezeggenschapsorgaan». De medezeggenschapsraden hebben op grond van deze wet die bevoegdheid: het is overbodig om dit in dit wetsvoorstel dubbel te regelen.

Een bepaling als bedoeld in artikel 9.34, derde lid, onderdeel i, van de huidige WHW is eveneens niet meer opgenomen. Deze bepaling houdt in dat de leden van de de universiteitsraad die uit en door het personeel zijn gekozen, de bevoegdheden inzake de arbeidsomstandigheden zijn toegekend die bij of krachtens de Arbeidsomstandighedenwet 1998 aan de universiteitsraad zijn toegekend. Op dit moment is een voorstel van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in voorbereiding, waarin onderwerpen die met medezeggenschap hebben te maken, in de WOR worden ondergebracht. Hierdoor is een verwijzing naar de Arbeidsomstandighedenwet 1998 overbodig. Bovendien heeft de raad, evenals dat is geregeld in artikel 9.33, onderdeel e, van de huidige WHW instemmingsrecht op regels die te maken hebben met arbeidsomstandigheden.

Artikel 9.36

Om de onafhankelijkheid van het functioneren van de geschillencommissie te vergroten regelt het wetsvoorstel dat de minister de leden van de commissie benoemt. De instellingen en studenten kunnen wel een voordracht aan de minister doen, maar zitten nadrukkelijk niet als vertegenwoordigers in de commissie.

De huidige WHW schrijft de verschillende procedures voor die gelden bij het slechten van een geschil. In dit wetsvoorstel zijn die regelingen niet

overgenomen. De geschillencommissie kan dat zelf doen: er zijn genoeg reglementen van erkende geschillencommissies die als voorbeeld kunnen dienen. Om een onafhankelijke en objectieve procedure te waarborgen, is nog wel opgenomen dat de minister het reglement goedkeurt, waarbij met het oog op een snelle behandeling een maximale behandelduur van tien weken geldt, analoog aan de Awb-termijn in het geval dat een bestuursorgaan een adviescommissie instelt. Dit is vooral van belang om te waarborgen dat goede procedures worden vastgesteld en dat de geschillencommissie bijvoorbeeld adequate beslistermijnen stelt. In het geval van het informatierecht zal de medezeggenschap gebaat zijn bij het snel verkrijgen van informatie, omdat anders medezeggenschap te veel achterop raakt op de besluitvorming. Daarom zal voor geschillen over het informatierecht van de medezeggenschapsraad de behandelingstermijn reglementair niet langer kunnen zijn dan tien weken.

Artikel 9.37

De geschillencommissie neemt kennis van de geschillen tussen de medezeggenschapsraad en het college van bestuur. De geschillencommissie is ook bevoegd om zaken in behandeling te nemen die bij gedeelde medezeggenschap door de ondernemingsraad worden aangebracht; daarbij gaat het alleen om de onderwerpen uit de WHW die niet reeds uit de WOR voortvloeien.

Er kunnen zich ook geschillen voordoen die tussen een medezeggenschapsraad en bijvoorbeeld het faculteitsbestuur. Omdat het college van bestuur de zorg heeft voor een volwaardige, goed functionerende en effectieve medezeggenschap, wordt het college erop aangesproken als de medezeggenschapsraad en het faculteitsbestuur niet tot een oplossing kunnen komen. Om die reden staat bij de geschillencommissie het college van bestuur tegenover de medezeggenschapsraad (zie het tweede lid van dit artikel).

Het derde lid regelt dat de uitvoering van de oorspronkelijke beslissing van het college van bestuur wordt opgeschort, als er een geschil is tussen het college en de medezeggenschapsraad over het niet opvolgen van het advies van de medezeggenschapsraad. Voor het instemmingsrecht is dit niet nodig om te regelen: een voorstel waarmee de medezeggenschapsraad niet instemt, komt niet tot stand.

De vragen en geschillen die partijen aan de geschillencommissie kunnen voorleggen, hebben betrekking op de procedures en de uitleg rond het medezeggenschapsreglement én op de toepassing van de zorgplicht voor een goede organisatie van de medezeggenschap. Dit kan zich voordoen als de medezeggenschapsraad een wijziging van het medezeggenschapsreglement wil bewerkstelligen door bijvoorbeeld de adviesrechten uit te willen breiden met het oog op een daadwerkelijke bijdrage aan de kwaliteit van de besluitvorming. Het college van bestuur kan weigeren aan het verzoek te voldoen met als argument dat de uitbreiding niet bijdraagt aan een slagvaardig bestuur en dat het geen onderwerp is waarbij de medezeggenschapsraden betrokken behoren te zijn. Als de medezeggenschapsraad en de instelling er samen niet uit mochten komen, dan kunnen zij dit geschil op grond van dit artikel voorleggen aan de geschillencommissie. De geschillencommissie toetst of de omstreden beslissing of het omstreden voornemen voldoet aan de eisen van rechtmatigheid en redelijkheid. Het vijfde lid sluit aan bij artikel 27, vierde lid, van de WOR. Hierdoor bestaat op dit punt een gelijke situatie voor alle universiteiten, of die nu hun medezeggenschap inrichten via deze wet of via de WOR. Voor de instellingen die medezeggenschap ingericht hadden op basis van de WHW vindt er een verschuiving plaats in het toetsingskader van de geschillencommissie. Voorheen toetste de geschillencommissie of de instelling bij de afweging van de betrokken belangen in alle redelijkheid tot het besluit kon komen. Nu toetst de geschillencommissie of de medezeggenschapsraad in alle redelijkheid mag weigeren om instemming te

geven. Deze toetsingsnorm is conform die uit de WOR. Toen de WOR werd ingevoerd, heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een voorstel gedaan hoe deze norm kan worden toegepast (zie het SER-advies, nr. 86/14 van 24 oktober 1986). Reden hiervoor was dat de SER niet kon beoordelen of bovenstaande toetsingsnorm zou leiden tot een materiële wijziging in de positie van de ondernemingsraad en de ondernemer. Het voorstel is overgenomen in de toepassing van artikel 27, vierde lid, van de WOR en geldt ook voor dit wetsvoorstel.

De geschillencommissie zal bij de beoordeling of de medezeggenschapsraad in alle redelijkheid instemming mag weigeren, allereerst een redelijkheidstoets uitvoeren. Deze toets is een inhoudelijke belangenafweging. De geschillencommissie weegt de argumenten van de instelling voor het genomen besluit af tegen de argumenten van de medezeggenschapsraad om instemming te onthouden. Wegen de argumenten van beide partijen even zwaar, dan wordt instemming aan het voorgenomen besluit onthouden, tenzij de instelling kan aantonen dat er zwaarwegende bedrijfsorganisatorische, bedrijfseconomische of bedrijfssociale redenen zijn die tot goedkeuring van het voorgenomen besluit noodzaken. Deze toetsingsnorm is overgenomen door de rechtspraak (zie Rechtbank Amsterdam, 25 juni 1997, ROR 1997, 27).

De jurisprudentie over artikel 27, vierde lid, van de WOR kent uitspraken met en zonder vervangende instemming. Een voorbeeld van een uitspraak waar de kantonrechter vervangende instemming heeft uitgesproken is de uitspraak van het Kantongerecht 's-Gravenhage van 16 januari 1991, ROR 1991, 17. Een voorbeeld van geen vervangende instemming is de eerdergenoemde uitspraak van de Rechtbank Amsterdam, 25 juni 1997, ROR 1997, 27.

Artikel 9.38

Dit artikel maakt het mogelijk om de rechten die zijn toegekend op grond van de wet, in rechte afdwingbaar te maken.

Uit het eerste lid volgt dat voor alle instellingen de ondernemingskamer van het gerechtshof in Amsterdam de bevoegde rechter is. Dit sluit aan bij de keuze in dit wetsvoorstel voor een uniformering van de beroepsgang in het kader van de rechtsbescherming van studenten. Daarnaast is de ondernemingskamer ook voor geschillen in het primair en voortgezet onderwijs als beroepsinstantie aangewezen. Beroep bij één instantie komt de rechtseenheid en rechtsgelijkheid ten goede.

Het tweede lid bepaalt op welke gronden de medezeggenschapsraad een beroep bij de ondernemingskamer moet baseren, waarbij het toetsingscriterium is of de geschillencommissie een onjuiste toepassing heeft gegeven aan de wettelijke bepalingen. Het gaat dus om de vraag of de landelijke geschillencommissie medezeggenschap conform artikel 9.37 heeft beoordeeld of het college van bestuur zich heeft gehouden aan de eisen van de wet en het medezeggenschapsreglement en bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het voorstel of de beslissing heeft kunnen komen. Het is niet de bedoeling dat de ondernemingskamer opnieuw de belangen van de verschillende partijen weegt, maar wel oordeelt over de vraag of de geschillencommissie het beoordelingskader van 9.37 juist heeft toegepast.

Het vierde lid stelt dat de uitspraak van de geschillencommissie alleen vernietigd kan worden, als de commissie een onjuiste toepassing heeft gegeven aan de wet. Hiermee wordt beoogd een beperkte toetsing toe te staan op wettelijke vereisten, geen inhoudelijke belangenafweging of marginale toetsing.

Het vijfde lid sluit cassatie uit.

Het zesde lid bepaalt dat de medezeggenschapsraad niet in de proceskosten veroordeeld kan worden, omdat deze niet over eigen middelen beschikt. Het is niet zo dat het college van bestuur in alle gevallen voor de

kosten van rechtsbijstand voor de medezeggenschap opdraait: dit is afhankelijk van de omstandigheden (zoals het belang, complexiteit van de zaak en de aanwezigheid van een reële slagingskans). De kosten kunnen wel ten laste komen van het budget dat aan de medezeggenschapsraad beschikbaar is gesteld, als dat budget redelijkerwijs voorziet in de kosten van een dergelijke procedure. Dit voorkomt een ongelijke positie voor de medezeggenschapsraad als er geen budget is. Als er een grote kans is dat de medezeggenschapsraad in de proceskosten wordt veroordeeld, maakt dat de stap naar de rechter een stuk moeilijker.

Artikel 9.39

De bepalingen met betrekking tot de medezeggenschap dient op gelijke wijze te gelden voor de onderzoekscholen en onderzoeksinstituten. In de huidige WHW is dit geregeld in artikel 9.49.

Artikel I, onderdelen MM en NN (*opschrift paragraaf 7 en artikel 9.50a*)

Als gevolg van de invoering van de zorgplicht op het terrein van de medezeggenschap is de huidige regeling omtrent het kunnen afwijken van de medezeggenschapsbepalingen niet zinvol meer. De verwijzingen in dit artikel naar titel 2 (medezeggenschap) kunnen dan ook worden geschrapt.

Artikel I, onderdeel OO (*artikel 9.51*)

De aanpassingen in het tweede lid van artikel 9.51 vloeien direct voort uit de door de motie-Tichelaar/Bakker gevraagde versterking van de medezeggenschap en de raad van toezicht.

Voor de bijzondere universiteiten gelden de voorschriften ten aanzien van het bestuur, de inrichting en de medezeggenschap van de openbare universiteiten voorzover de eigen aard van de bijzondere universiteit zich daartegen niet verzet en de minister niet van oordeel is dat de universiteit in redelijkheid geen beroep op de eigen aard heeft kunnen doen. Na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden de raad van toezicht en de medezeggenschapsbepalingen voor de bijzondere universiteiten wel verplicht.

Met betrekking tot de raad van toezicht die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook voor de bijzondere universiteiten verplicht wordt, merk ik het volgende op.

Het is denkbaar dat het bestuur van de rechtspersoon en de raad van toezicht samenvallen. Het is ook denkbaar dat de raad van toezicht afzonderlijk bestaat naast het bestuur van de rechtspersoon. Zo kan een rechtspersoon meer dan één instelling in stand houden en kan een rechtspersoon ook andere activiteiten – niet betrekking hebbend op de ho-instelling – verrichten. Het bestuur van de rechtspersoon blijft verantwoordelijk voor de taken die betrekking hebben op de rechtspersoon en daarmee voor het in stand houden van de instelling. In de statuten zal steeds helder moeten zijn geregeld welke vorm van relatie tussen de raad van toezicht en het college van bestuur van de instelling ten opzichte van de rechtspersoon en het bestuur daarvan bestaat. Dit is ook van belang voor de persoonlijke aansprakelijkheid van leden van het bestuur van de rechtspersoon, het college van bestuur en de raad van toezicht. Zo zijn alle bestuurders persoonlijk aansprakelijk voor zover het om (de uitoefening van) hun taken gaat (zie bijvoorbeeld artikel 9 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek).

Het feit dat een persoon lid is van het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, valt niet onder het verbod dat de leden van de raad van toezicht geen directe belangen mogen hebben in de instelling (anders dan het belang dat voortvloeit uit hun lidmaatschap van de raad van toezicht. Dit lidmaatschap op zich is dan ook niet onverenigbaar met het lidmaatschap van de raad van toezicht. Een bestuurslid van de rechtspersoon kan echter nog andere hoedanigheden hebben die maken dat hij

directe belangen heeft in de instelling. In dat geval mag hij natuurlijk géén lid zijn van de raad van toezicht. In de huidige praktijk komt het regelmatig voor dat het bestuur van de stichting of vereniging die de instelling in stand houdt, functioneert als ware het een raad van toezicht.

Met betrekking tot de medezeggenschap voeg ik hier nog aan toe dat de zorgplicht voor medezeggenschap aan de instellingen ruimte geeft om de organisatie van de medezeggenschap af te stemmen op de lokale situatie. Hierdoor is geen afwijkingsmogelijkheid meer nodig voor de bijzondere instellingen: er is voldoende ruimte om de medezeggenschap zodanig in te richten dat deze aansluit bij de eigen identiteit van een instelling.

Artikel I, onderdelen PP tot en met YY (artikelen 10.2, 10.3, 10.3b, 10.3c, 10.3d, 10.8 en 10.9 tot en met 10.14)

De wijzigingen in deze onderdelen komen overeen met de wijzigingen omtrent college van bestuur en raad van toezicht bij de universiteiten. Voor de hogescholen komt daar een aantal wijzigingen bij in verband met het afschaffen van de centrale directie (de artikelen 10.2, 10.3 en 10.3b) c.q. van de bestuursraad (de artikelen 10.8 en 10.14).

Artikel I, onderdeel ZZ (artikel 10.17)

De nieuwe bepalingen met betrekking tot de zorgplicht voor medezeggenschap voor openbare universiteiten zijn van overeenkomstige toepassing op de hogescholen. Dit artikel bewerkstelligt dat.

Artikel I, onderdeel AAA (artikelen 10.18 tot en met 10.39)

In verband met het gestelde in de toelichting op onderdeel YY kunnen de huidige medezeggenschapsartikelen vervallen.

Artikel I, onderdelen BBB en DDD tot en met GGG (artikelen 11.2 en 11.4 tot en met 11.7)

Voor de Open Universiteit wordt de bestuursstructuur ingericht overeenkomstig die bij de universiteiten en hogescholen.

Artikel I, onderdeel CCC (artikel 11.3)

Het huidige artikel 11.3, tweede lid, onderdeel b, bevat een bepaling over het instemmingsrecht van studenten. Die bepaling is door de van overeenkomstige toepassing verklaring van de medezeggenschapsbepalingen in artikel 11.13 niet meer van belang.

Artikel I, onderdeel HHH (artikelen 11.11 en 11.12)

Dit is een technische aanpassing in verband met het vervallen van opleidingscommissies. Verwezen wordt verder naar de toelichting bij de medezeggenschapsbepalingen.

Artikel I, onderdeel III (artikel 11.13)

De nieuwe bepalingen met betrekking tot de zorgplicht inzake medezeggenschap voor openbare universiteiten zijn van overeenkomstige toepassing op de Open Universiteit. Dit artikel bewerkstelligt dat.

Artikel I, onderdeel JJJ (artikelen 11.14 tot en met 11.16)

In verband met het gestelde in de toelichting op onderdeel YY kunnen de huidige medezeggenschapsartikelen vervallen.

Artikel I, onderdeel KKK (artikel 14.1)

Evenals dat voor de accreditatie is geregeld, geldt voor de besluiten over de toets nieuwe opleiding en de herstelperiode het zogenoemde sprongberoep. Die besluiten hebben namelijk gevolgen voor de hoogte van de aanspraak op bekostiging: de instellingen hebben er belang bij dat hier snel duidelijkheid over bestaat.

Artikel 18.63

Het uitgangspunt is dat met een medezeggenschapsreglement, opgesteld op grond van de huidige WHW, ook wordt voldaan aan de nu voorgestelde zorgplicht. Om die reden is het niet nodig een termijn in te bouwen waarbinnen de instelling het reglement kan aanpassen zoals bij het bestuursreglement het geval is.

Artikel 18.64

De benaming «commissie voor geschillen» wordt vervangen door «geschillencommissie medezeggenschap».

Het eerste lid is erop gericht te bewerkstelligen dat deze geschillencommissie haar taak naadloos kan blijven uitvoeren. Onder meer daardoor behoeven geen voorzieningen te worden getroffen om oude en nieuwe zaken van elkaar te scheiden. De leden van de nieuwe geschillencommissie worden anders dan voorheen door de minister benoemd. Die benoeming zal op een zodanig tijdstip plaatsvinden dat de geschillencommissie bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel direct aan de slag kan. De zittende commissie zal in samenstelling wel moeten worden gewijzigd, omdat zij haar werkzaamheden ook zal gaan uitstrekken over de medezeggenschap in het hoger beroepsonderwijs en bij de Open Universiteit. Om de overgang naar één geschillenbeslechter voor de medezeggenschap in het hoger onderwijs verder te vergemakkelijken wordt in het tweede lid bepaald dat medezeggenschapsgeschillen in het hbo die dateren van voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, nog gedurende één jaar door de (verschillende) commissies voor geschillen die door hogescholen zijn ingesteld, worden afgerond.

Hetzelfde wordt in het derde lid bepaald voor eventuele medezeggenschapsgeschillen bij de Open Universiteit.

In het vierde lid wordt een bijzondere regeling getroffen die afwijkt van het tweede lid. De Wet op de ondernemingsraden wijst twee rechters aan die bevoegd zijn van verschillende medezeggenschapsgeschillen kennis te nemen. Met name hogescholen die ervoor kiezen zo snel mogelijk over te gaan op gedeelde medezeggenschap en deze keuze spoedig na het van kracht worden van de nieuwe zorgplicht medezeggenschap te realiseren, kunnen bij nog lopende geschillen die het personeel aangaan, niet kiezen voor afdoening door de oude geschillencommissies. Het past niet om geschillen waarvoor de rechter bevoegd is, te laten afdoen door een geschillencommissie. De toepasselijkheid van het tweede lid moet dan wijken voor de gang naar de rechter. Wel is het college van bestuur van een hogeschool – impliciet – de mogelijkheid gegeven de ingangsdatum van de ongedeelde medezeggenschap zo te kiezen dat eventueel lopende geschillen nog door de commissie voor geschillen kunnen worden afgedaan.

Een overeenkomstige bepaling voor universiteiten is niet op haar plaats, omdat bij universiteiten met een gedeelde medezeggenschap terzake de gang naar de ondernemingskamer of de kantonrechter reeds de reguliere geschillenbeslechting van de ondernemingsraad is. Er kunnen dus geen oude geschillen bij een niet-bevoegde geschillencommissie berusten (althans niet als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel). Bij de Open Universiteit bestaat geen ongedeelde medezeggenschap. De studentenraad bestaat naast de ondernemingsraad.

In artikel 18.64 is bewust niet bepaald dat de beslechting van geschillen die dateren van vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, dient te geschieden aan de hand van het oude recht. Geen van de partijen is gediend met beslissingen die in het veranderde en vernieuwde medezeggenschapsstelsel niet inpasbaar zijn.

Artikelen 18.65 en 18.66

Alle instellingen voor hoger onderwijs moeten op grond van dit wetsvoorstel in ieder geval beschikken over een college van bestuur en een raad van toezicht. Op grond van de huidige WHW hebben openbare universiteiten en de Open Universiteit een college van bestuur en een raad van toezicht. Voor de bijzondere universiteiten geldt dat in de praktijk ook. Om de administratieve lasten te beperken hoeven deze bestuursorganen op het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe voorschriften niet opnieuw te worden benoemd, maar wordt van rechtswege bepaald dat de leden van deze bestuursorganen lid zijn van de nieuwe bestuursorganen op grond van dit wetsvoorstel. Voor de hogescholen geldt daarbij wel de voorwaarde dat in plaats van de bestuursraad binnen een jaar een echte raad van toezicht wordt ingesteld (zie artikel 18.65, derde lid). Dit houdt verband met het verschil in bevoegdheden.

Een bijzondere positie wordt ingenomen door de hogescholen die geen college van bestuur maar een centrale directie hebben. Een centrale directie heeft beperkte bevoegdheden onder verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur. De constructie komt vooral voor bij relatief kleine hogescholen. De mogelijkheid om een centrale directie in te stellen zoals bedoeld in artikel 10.2 van de huidige WHW, komt na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel niet terug. Daarom is ervoor gekozen in eerste instantie het instellingsbestuur als college van bestuur aan te merken. Die situatie moet voor 1 september 2008 aan de nieuwe regels zijn aangepast.

Artikel 18.67

De bedoeling van dit artikel is dat de hersteltermijn van de WHW wordt «omgezet» in een nieuwe herstelperiode. Dat betekent dat daarvoor niet de rechtsgevolgen gelden die de huidige WHW verbindt aan het opleggen van een hersteltermijn (zoals geen accreditatie en geen inschrijving van nieuwe studenten), maar die van het herschreven artikel 5a.12a dat wel accreditatie en wel inschrijving nieuwe studenten mogelijk maakt.

Artikel 18.68

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 18.69

Het eerste lid houdt in dat bij koninklijk besluit bepaald kan worden op welk tijdstip studenten zich niet meer kunnen inschrijven voor een Ad-programma. De reden hiervoor is dat de Ad-programma's die op dit moment worden verzorgd, pilots zijn. Aan de hand van de evaluatie van de pilots wordt met de Tweede Kamer besproken of en hoe een definitieve regeling Ad-programma's in de wet wordt opgenomen. Om die reden is het van belang dat de mogelijkheid bestaat om de inschrijving voor de huidige Ad-programma's stop te zetten. Het eerste lid biedt die mogelijkheid. Tegelijkertijd wordt geregeld dat studenten die reeds voor een dergelijk Ad-programma zijn ingeschreven, dit programma binnen een redelijke termijn kunnen afronden.

Het tweede lid houdt in dat de bepalingen over Ad-programma's bij koninklijk besluit kunnen worden ingetrokken. Deze bevoegdheid wordt opgenomen, omdat nog geen sprake is van een definitieve regeling voor Ad-programma's.

Het derde lid maakt het mogelijk voor studenten die voor de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel hun Ad-programma afronden, om de verklaring die zij gekregen hebben op grond van artikel 7.11, vierde lid, om te wisselen bij het college van bestuur dat deze verklaring heeft uitgereikt. De studenten zullen dan een getuigschrift met bijbehorend diploma-supplement krijgen en tevens zijn zij dan gerechtigd om de graad Associate degree in de naamsvermelding te gebruiken.

Artikel 18.70

Deze bepaling is van gelijke strekking als het inmiddels vervallen artikel 16.20. Kern is niet het voortbestaan van een college van beroep voor de examens, maar de waarborg voor studenten dat hun geschil wordt behandeld met inachtneming van de het recht dat van kracht was op het tijdstip waarop het geschil ontstond. Ook de procedureregels en de bevoegdheden van het college blijven in tact, zolang op het geschil niet definitief is beslist. Dat betekent dus ook dat de nieuwe geschillencommissies die regels toepast en die bevoegdheden bezit voor de duur van de afhandeling van dergelijke geschillen.

Artikel 18.71

In het eerste lid wordt verwezen naar de regeling, bedoeld in het nieuwe artikel 7.60, tweede lid, en niet naar een bepaalde instantie, omdat het instellingsbestuur vrij is in de vormgeving van de klachtenbehandeling. De achtergrond daarvan is toegelicht bij artikel 7.60.

Voor de tijdelijke handhaving van de spelregels bij lopende klachtprocedures bestaat nog meer aanleiding dan bij de afdoening van geschillen. Een klachtbehandeling kan – als het goed is – uitmonden in een «dialogoog» en het karakter krijgen van op de praktische oplossing van een probleem gericht overleg. Als het nieuwe bestuursreglement ertoe zou leiden dat overleg moet worden afgebroken en eigenlijk een hernieuwde behandeling van de klacht zou moeten plaatsvinden, dan gaan misschien goede kansen verloren en zijn eerder bestede aandacht en energie verloren. Voorop staat evenwel dat ook hier de één loketgedachte zo snel mogelijk moet worden verwezenlijkt.

De overgangsregeling heeft alleen betrekking op klachten als bedoeld in het huidige artikel 9.28 en niet op klachten die zijn ingediend in het kader van een interne klachtenprocedure van de instellingen. Daarvoor zullen de instellingen zelf een overgangsvoorziening moeten treffen. Het ligt voor de hand dat zij hierbij handelen in de lijn van dit artikel.

Artikel 18.72

Het eerste lid beoogt er voor te zorgen dat het college van beroep voor het hoger onderwijs bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn werkzaamheden zoveel mogelijk ongestoord kan voortzetten. De voorzitter, de leden en de plaatsvervangende leden hoeven niet opnieuw te worden benoemd of herbenoemd. De bestaande rechtsposities blijven onaangetast (de opzet van de honoreringsregeling blijft ongewijzigd) en het door het college vastgestelde, bestaande reglement van orde behoeft niet opnieuw te worden vastgesteld. Of dat reglement tegen de achtergrond van de nieuwe bepalingen aanpassing behoeft, is een zaak die het college in alle rust kan bezien.

Het tweede lid beoogt aan zittende leden van het college te garanderen dat hun benoemingstermijn wordt gehandhaafd.

Het derde lid bevat het gebruikelijke overgangsrechtelijke beding bij overgang van de het ene wettelijke regime in het andere. Een beroep wordt beoordeeld aan de hand van het recht zoals dat gold ten tijde van het ontstaan van het geschil. De vermelding van de datum van daags voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is met name van belang in verband met het bevoegdheidsvraagstuk. Het college van beroep voor het hoger onderwijs heeft bij reeds aanhangige beroepen de bevoegdheden zoals die in artikel 7.64 van de WHW zijn opgenomen en zoals dat artikel op 31 augustus 2007 luidde.

Artikel 18.73

Het opheffen van de colleges van beroep bijzonder onderwijs volgens dit wetsvoorstel maakt het college van beroep voor het hoger onderwijs tot de enige bevoegde rechter terzake van geschillen tussen (een orgaan van) de instelling en studenten. Er is voor gekozen de toegang tot die rechter

direct na 1 september 2007 te laten ingaan om zo min mogelijk onduidelijkheid te creëren. In verband hiermee is in het eerste lid opgenomen dat de behandeling van zaken direct wordt overgedragen van het oude naar het nieuwe college.

De beoordeling van beroepen vindt plaats met inachtneming van het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Een toelichting hierop is gegeven in de overeenkomstige bepaling bij het college van beroep voor het hoger onderwijs.

Artikel 18.74

Artikel 11.12 van de WHW biedt de mogelijkheid dat het college van bestuur van de Open Universiteit een besluit van de examencommissie van die instelling vernietigt. Indien het college van bestuur van die bevoegdheid gebruik heeft gemaakt voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, wordt de besluitvorming over de schorsing of vernietiging van een besluit van de examencommissie van de Open Universiteit binnen een redelijke termijn afgewikkeld. Daartoe strekt dit artikel. Omdat het vermoedelijk slechts om enkele gevallen gaat, is ervan afgezien een vaste datum voor de afwikkeling te bepalen. Dat zou namelijk weer nopen tot een voorziening voor gevallen die niet voor die datum zijn afgewikkeld.

Artikel 18.75

Het is mogelijk dat na afronding van de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel blijkt dat aanvullende of afwijkende voorzieningen nodig zijn om de door het onderhavige wetsvoorstel gewijzigde en nieuw ingevoegde bepalingen van de WHW op een goede wijze te kunnen invoeren. Om nu te voorkomen dat eventueel onderdelen van dit wetsvoorstel niet of niet op adequate wijze kunnen worden ingevoerd, wordt de Kroon de bevoegdheid toegekend bij algemene maatregel van bestuur terzake regels vast te stellen. Deze bevoegdheid is door de wetgever beperkt en zal zo terughoudend mogelijk worden uitgeoefend. Het spreekt vanzelf dat in zo'n situatie zo spoedig mogelijk zal worden voorzien in een voorstel tot wijziging van de WHW.

Artikel II. Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs

Het voorgestelde nieuwe achtste lid bij artikel 2.2.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) strekt ertoe een voorziening te treffen om oneigenlijk gebruik van bekostigingsvoorzieningen zoals in de zaak-Christelijke Hogeschool Nederland (uitspraak Raad van State van 2 augustus 2006) tegen te gaan.

Voorgesteld wordt een wijziging in de WEB op te nemen die de aanspraak op bekostiging van instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie tot deelnemers die in Nederland en de grenslanden wonen. Deze wijziging zal terugwerken tot en met de dag waarop de Ministerraad zijn goedkeuring daaraan heeft gehecht en het voornemen tot wetswijziging openbaar is gemaakt (18 augustus 2006); dat laatste gebeurt via een persbericht en het verstrekken van specifieke informatie aan de bve-sector.

Artikel III. Wijziging Wet studiefinanciering 2000

Onderdelen A en B

Artikel 5a.12a van de WHW is anders komen te luiden, waardoor de verwijzing naar het tweede lid van dat artikel kan vervallen.

Onderdeel C

Studenten die een Associate-degreeprogramma (Ad-programma) volgen, komen in aanmerking voor studiefinanciering conform de geldende voorwaarden. Het Ad-programma maakt deel uit van een hbo-bacheloroplei-

ding. Omdat de studenten die het Ad-programma volgen, ingeschreven staan voor die hbo-bacheloropleiding behoeft de Wet studiefinanciering 2000 (WSF 2000) geen aanpassing om aan deze studenten studiefinanciering toe te kennen. Aangezien het Ad-programma met een graad wordt afgesloten, wordt studenten de mogelijkheid geboden hun prestatiebeurs om te zetten. Hiertoe dient artikel 5.7 van de WSF 2000 te worden aangepast. Net als in het geval van het met goed gevolg afronden van een wo-bacheloropleiding, kunnen studenten na afronding van een Ad-programma op aanvraag hun prestatiebeurs omzetten. Het aantal jaren prestatiebeurs dat wordt omgezet is gelijk aan de wettelijke studielast van het Ad-programma. Ingevolge het in dit wetsvoorstel opgenomen artikel 7.8a van de WHW is dit ten minste twee jaar. De omzetting gebeurt op aanvraag, omdat het Ad-programma onderdeel is van een hbo-bachelorprogramma en de deelnemers aan een Ad-programma gestimuleerd worden om een hbo-bacholordiploma te halen. Ingevolge het tweede en het vierde lid van artikel 5.7 van de WSF 2000 krijgt de student die zijn Ad-programma in minder dan de duur van de wettelijke studielast met goed gevolg weet af te ronden, de van die twee jaar niet benutte maanden prestatiebeurs toegekend als gift, indien hij zijn opleiding of een andere opleiding in de zin van de WSF 2000 voortzet.

Artikel IV. Wijziging Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten

Onderdeel A

Artikel 5a.12a van de WHW is anders komen te luiden; de verwijzing naar het tweede lid van dat artikel kan vervallen.

Onderdeel B

Dit onderdeel stelt een drietal wijzigingen voor. Ten eerste vervalt de verwijzing naar de artikelen 18.14 en 18.15 van de WHW, aangezien er geen ongedeelde lerarenopleidingen meer bestaan. Daarnaast wordt artikel 18.16 van de WHW vervangen door artikel 18.68 van de WHW. Deze verwijzing is voor artikel 12.3a van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten doorgevoerd. Ten tweede is het eerste lid, onderdeel b, vervallen omdat de verwijzing naar artikel 18.18 van de WHW geen juiste verwijzing meer is: het artikel regelt de toepasselijke voorschriften voor de opleidingen, bedoeld in de artikelen 18.15 en 18.16, van de WHW en is niet relevant voor het vestigen van een aanspraak op tegemoetkoming. Ten derde is het tweede lid van artikel 12.3a vervallen omdat het is uitgewerkt. Door het koninklijk van besluit van 22 september 2003 (Stb. 368) is artikel 6.5 van de WHW zodanig gewijzigd dat artikel 2.11 de juiste verwijzing naar dat artikel aangeeft.

Onderdelen C en D

Deze wijzigingen zijn technisch van aard.

Artikel V. Wijziging Algemene wet bestuursrecht

Zoals reeds opgemerkt in de toelichting bij artikel 7.66, oordeelt het college van beroep voor het hoger onderwijs (als onafhankelijke administratieve rechter die een oordeel geeft over het beroep van een student) in laatste instantie. Beslissingen op geschillen op grond van artikel 7.60 zijn van beroep bij de rechtbank uitgesloten. Artikel V wijzigt in dit verband de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht, zodat de weg naar de rechtbank, sector bestuursrecht, en de Raad van State is afgesloten.

Artikel VII. Wijziging Wet op de ondernemingsraden

De Wet op de ondernemingsraden (WOR) dient te worden aangepast in verband met de voor alle universiteiten, hogescholen en de Open Universiteit in te voeren mogelijkheid te kiezen voor een gedeelde medezeggenschapsstructuur. In die gevallen waarin daarvoor wordt gekozen, is ten aanzien van het personeel van de instelling de WOR van toepassing. Door middel van wijziging van artikel 53 van de WOR wordt dit gerealiseerd.

Artikel VIII. Wijziging wet Rechtspositie studenten en raden van toezicht

Dit artikel bevat een tweetal technische voorzieningen in verband met het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs. Eén betreft wijziging van de begripsbepaling van de WHW, de andere betreft een aanvullende wijziging van de WSF 2000.

De wijzigingen van de WSF 2000 in de onderdelen A en B (wijziging van de artikelen 2.8 en 2.9) komen overeen met artikel 9a.25, onderdeel B, derde lid, en onderdeel C, derde lid, van het voorstel voor de WHOO. Door middel van een nieuw derde lid aan beide artikelen wordt duidelijk gemaakt dat bij een inschrijving op grond van artikel 7.42j, derde lid, van de WHW (zoals dat komt te luiden als gevolg van het wetsvoorstel financiering hoger onderwijs) geen aanspraak bestaat op studiefinanciering. De wijziging van de WSF 2000 in onderdeel D (wijziging van artikel 5.8) komt overeen met artikel 9a.25, onderdeel I, van het voorstel voor de WHOO. Het tweede lid van artikel 5.8 dient te vervallen, aangezien daarin werd verwezen naar een opleiding ten aanzien waarvan artikel 7.31a van de WHW is toegepast. De in dat artikel bedoelde opleidingen bestaan op het moment van inwerkingtreding van de wet Financiering in het hoger onderwijs niet meer.

Artikel IX. Wijziging wet Financiering in het hoger onderwijs

De in dit artikel opgenomen wijzigingen zijn technisch van aard en komen overeen met desbetreffende wijzigingen die door middel van de nota van wijziging bij de WHOO (Kamerstukken II, 2005/06, 30 588, nr. 6) zijn aangebracht.

Artikel X. Inwerkingtreding

Mede gelet op de motie-Tichelaar/Bakker zal de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel worden gekoppeld met de onderdelen van het wetsvoorstel Financiering in het hoger onderwijs betreffende leerrechten en onderwijsbijdragen; de inwerkingtreding van die onderdelen is voorzien per 1 september 2007.

Artikel 5a.13 met daarin de toets nieuw Ad-programma zal in ieder geval later in werking treden. In de studiejaren 2006–2007, 2007–2008, 2008–2009 en 2009–2010 worden pilots uitgevoerd. Tijdens de pilots worden geen nieuwe Ad-programma's toegelaten. Het is in ieder geval tot de evaluatie niet mogelijk om een aanvraag hiervoor bij de NVAO in te dienen. Op basis van een evaluatie van deze pilots zal in overleg met de Tweede Kamer worden bepaald, wanneer artikel 5a.13 in werking treedt.

Aan de inwerkingtreding van de artikelen I, onderdeel C (wijziging van de tweede volzin van artikel 2.6, vierde lid, van de WHW) en II (wijziging van artikel 2.2.2, achtste lid, van de WEB) wordt terugwerkende kracht verleend. De reden hiervan is dat ik op zeer korte termijn via wijziging van die bepaling een eind wil maken aan de situatie dat studenten die woonachtig zijn in andere landen dan Nederland en de zogenoemde grens-

landen, voor bekostiging in aanmerking komen. Volgens de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (uitspraak van 2 augustus 2006) is het niet in strijd met de WHW, als studenten die niet in Nederland onderwijs volgen wel meetellen voor de bekostiging van een instelling voor hoger onderwijs.

Omdat het naar mijn mening niet denkbeeldig is dat in de nabije toekomst overmatig gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheden die de huidige WHW en WEB bieden, is terugwerkende kracht van genoemde wijzigingen gewenst. Als tijdstip is vastgesteld de datum waarop de Ministerraad aan de desbetreffende wijzigingen zijn goedkeuring heeft gehecht en het voornemen tot wetswijziging openbaar is gemaakt; dit gebeurt via de gebruikelijke voorlichtingskanalen.

Artikel I, onderdeel N, treedt met terugwerkende kracht tot en met de aanvang van het studiejaar 2006–2007 in werking. Dit houdt verband met de aanvang van de pilots voor Ad-programma's.

Artikel I, onderdeel NNN wat betreft 18.67, van de WHW treedt direct in werking. Deze bepaling gaat over de herstelperiode na verlies van accreditatie. De huidige harde en onvoorwaardelijk aan het verlies van accreditatie verbonden sancties leggen een grote druk op het systeem. Vele feilen van het huidig functioneren van het accreditatiesysteem worden aan dit mechanisme geweten: formalisering en juridisering, defensieve houding bij de opleidingen, geen ruimte voor verbeterprocessen, VBI-panelen vermijden een kritische oordeel en fixatie op minimumeisen. Om deze problemen zo snel mogelijk op te lossen is directe inwerkingtreding van laatstgenoemd artikel gewenst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
B. J. Bruins